



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudců Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci

žalobkyně: **NAFIGATE Corporation, a.s.**, IČO: 241 66 855
sídlem Bílkova 855/19, 110 00 Praha 1
zastoupené advokátem Mgr. Pavlem Říhou
sídlem Poděbradova 2738/16, 702 00 Ostrava

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, IČO: 476 09 109
sídlem Na Františku 32, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 25. 6. 2020,
č. j. MPO 81604/20/61100/01000,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 2. 9. 2020 u Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu (dále jen „žalovaný“) ze dne 25. 6. 2020, č. j. MPO 81604/20/61100/01000 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný nevyhověl námitkám žalobkyně podaným dle § 14e odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZRP“) a potvrdil opatření Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“ nebo „ministerstvo“) ze dne 9. 4. 2020, č. j. MPO 35172/20/61100/ 61150 (dále jen „opatření“).
2. Na základě žádosti o podporu ze dne 30. 11. 2017 bylo rozhodnutím ministerstva ze dne 12. 3. 2019, č. j. MPO 56872/18/61200/3538, rozhodnuto o poskytnutí dotace žalobkyni (dále jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace“ nebo „RoPD“) na projekt „Výzkumné a vývojové aktivity v oblasti rozšíření aplikačního potenciálu biotechnologie Hydal“, číslo projektu CZ.01.1.02/0.0/0.0/17_107/0012539 (dále jen „projekt“) v rámci operačního programu Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost – program Aplikace – IV. Výzva (dále jen „program“).
3. Opatřením byla žalobkyni oznámena úprava částky dotace požadované k proplacení v žádosti o platbu číslo CZ.01.1.02/0.0/0.0/17_107/0012539/2020/003/POST (dále jen „žádost o platbu č. 3“), vztahující se k 3. etapě projektu. Částka požadovaná k proplacení v žádosti o platbu č. 3 byla upravena z požadovaných 7 351 991,70 Kč na proplacených 7 251 958,81 Kč, tedy snížena o 157 681,10 Kč. Ke snížení požadované částky došlo jednak z důvodu krácení mzdových nákladů Ing. J. P. ve výši 137 114,00 Kč, jelikož Smlouva o výkonu funkce ze dne 4. 1. 2016 (dále jen „smlouva o výkonu funkce“) nezakládá pracovněprávní vztah s Ing. P., proto není možné jejím prostřednictvím vykazovat činnost Ing. P. na projektu a dále z důvodu krácení položky ostatní režie ve výši 20 567,10 Kč, neboť došlo k překročení vnitřního limitu max. 15% z nárokových mzdových výdajů, které se v důsledku krácení mzdových výdajů snížily (dále jen „krácení“).

II. Napadené rozhodnutí

4. Proti opatření podala žalobkyně dne 22. 4. 2020 v zákonné lhůtě námitky. Žalobkyně v *první námitce* uvedla, že příjem Ing. J. P. ze smlouvy o výkonu funkce, vč. dodatku č. 1 ke smlouvě o výkonu funkce, kterým bylo stanoveno, že jeho zapojení při řešení projektu činí 30 % objemu jeho pracovní náplně ve vztahu k projektu, a mzdy vyplacené zaměstnancům v pracovněprávním vztahu, podílejícím se na projektu, mají sice odlišný právní základ (smlouva o výkonu funkce není pracovní smlouvou), ovšem oba tyto typy příjmů jsou českým právním řádem pojímány stejně. Jsou příjmem ze závislé činnosti, u kterého dochází ke stejnému způsobu zdanění ve smyslu § 6 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmu“), podléhají stejným pravidlům z pohledu zdravotního i sociálního pojištění. Člen orgánu právnické osoby (tj. osoba, která má uzavřenu smlouvu o výkonu funkce) je ve smyslu § 3 odst. 1 písm. b) bod 16 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pojistném“) považován pro účely sociálního pojištění za zaměstnance, a tedy je stejně jako osoby, kterým je vyplácena mzda, účasten sociálního pojištění. Stejný princip se dle žalobkyně uplatní v případě

zdravotního pojištění, kdy podle § 5 písm. a) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném pojištění“), je za pojištěnce, který je plátcem pojistného, považována osoba, které plynou příjmy ze závislé činnosti. Příjem člena představenstva akciové společnosti je také z pohledu účetnictví považován za osobní náklad dané společnosti jako účetní jednotky.

5. Ve *druhé námitce* žalobkyně napadala postup MPO, kterým došlo k narušení zásady legitimního očekávání, neboť před podáním žádosti o platbu č. 3 již MPO schválilo žádost o platbu číslo CZ.01.1.02/0.0/0.0/17_107/0012539/2019/001/POST (dále jen „žádost o platbu č. 1“) a žádost o platbu číslo CZ.01.1.02/0.0/0.0/17_107/0012539/2019/002/POST (dále jen „žádost o platbu č. 2“) a nelze proto tolerovat postup, při kterém za shodných podmínek došlo nyní ke krácení.
6. V poslední, *třetí námitce* žalobkyně zkonstatovala, že opatření bylo velmi špatně a povšechně odůvodněno a ministerstvo se nevypořádalo s odůvodněním změny oproti proplacení dotace na základě žádosti o platbu č. 1 a č. 2 ani neuvedlo důvody, pro které se v souladu s § 14e ZRP domnívalo, že žalobkyně porušila v souvislosti s dotací povinnosti stanovené právním předpisem, nedodržela účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta.
7. Napadené rozhodnutí ze dne 25. 6. 2020 (*v žalobě zjevnou chybou v psaní označeno datem 25. 7. 2020 – pozn. soudu*) bylo žalobkyni doručeno dne 2. 7. 2020. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k *první námitce* uvedl, že dle Přílohy č. 1 - Vymezení způsobilých výdajů programu jsou výdaje na mzdy způsobilé za předpokladu, že se jedná o pracovněprávní poměr; žalobkyně si byla vědoma skutečnosti, že její jednání bylo s výše uvedenou podmínkou v rozporu. Dále žalovaný dodal, že fakt, že z hlediska zákona o daních z příjmu, zákona o pojistném či zákona o veřejném pojištění jsou předmětné příjmy považovány za příjmy ze závislé činnosti a podléhají stejným pravidlům z pohledu zdravotního a sociálního pojištění jako mzdy zaměstnanců, je pro posouzení tohoto konkrétního případu irelevantní, neboť je v kompetenci poskytovatele dotace stanovit podmínky, za kterých dotaci poskytne. Vzhledem ke skutečnosti, že smlouva o výkonu funkce pracovněprávní vztah nezakládá, jedná se o nezpůsobilý výdaj.
8. Žalovaný ke *druhé námitce* vyjádřil nesouhlas se závěrem žalobkyně, že jí vyplacením finančních prostředků na základě žádosti o platbu č. 1 a č. 2 vzniklo legitimní očekávání, že příjmy Ing. P. jsou způsobilým výdajem. Již ze skutečnosti, že MPO použilo v depeši termín „*pracovní smlouva*“, muselo být žalobkyni zřejmé, že příjmy Ing. P. vyplacené na základě smlouvy o výkonu funkce jsou nezpůsobilé. Legitimní očekávání, že příjmy Ing. P. jsou způsobilým výdajem, tak příjemci dotace nemohlo vůbec vzniknout. Žalovaný dále uvedl, že legitimní očekávání žalobkyni nemohlo vzniknout ani z důvodu, že by uvedené diskutovala s MPO, neboť způsobilost nákladů z příjmu ze smlouvy o výkonu funkce diskutována nebyla.
9. Ke *třetí námitce* žalovaný dodal, že ani s tímto závěrem nesouhlasí, neboť opatření uvádí, jaká skutková podstata je důvodem pro udělení sankce a zároveň odkazuje na Přílohu č. 1 – Vymezení způsobilých výdajů, k jejímuž porušení došlo. O tom, že žalobkyně ze zaslaného opatření pochopila, v čem konkrétně pochybila, svědčí podrobná argumentace v námitkách, která odpovídá vytýkaným skutečnostem. Vzhledem k výše uvedenému a vzhledem k rovnému přístupu ke všem příjemcům dotace potvrdil žalovaný udělenou sankci.

III. Žaloba

10. *První žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné a nezákonné, neboť se nevypořádává s argumentací uvedenou žalobkyní v námitkách, a to s povahou pojmu osobní náklady a zákonností jeho definice a výkladu používaného ze strany žalovaného. Aniž by se žalovaný jakkoliv dále vypořádával s námitkami žalobkyně, jen uzavřel, že smlouva o výkonu funkce pracovněprávní vztah nezakládá a jedná se o nezpůsobilý výdaj. Nedostatečně se dle názoru žalobkyně žalovaný vypořádal i s porušením zásady legitimního očekávání žalobkyně a jejího práva spoléhat se na příslib učiněný žalovaným jako poskytovatelem dotace.
11. *Ve druhé žalobní námitce* žalobkyně uvedla, že setrvává na svém tvrzení, že Ing. J. P. byl po celou dobu projektu členem projektového týmu, aktivně se podílel na úkolech řešených v rámci plnění jednotlivých etap projektu a měl platný právní vztah se společností, a sice smlouvu o výkonu funkce člena představenstva. Pro jednoznačnou prokazatelnost a oddělitelnost rozsahu jeho zapojení do řešení projektu od ostatních jeho činností byl s Ing. J. P. uzavřen dodatek č. 1 ke smlouvě o výkonu funkce, kterým bylo stanoveno, že jeho zapojení při řešení projektu činí 30 % objemu jeho pracovní náplně. Veškeré tyto informace a dokumenty byly MPO transparentně sděleny a popsány v žádostech o platbu dotace. Dále žalobkyně zopakovala argumentaci jednotlivými právními předpisy uvedenou v námitkách a uvedla, že příjem pracovníka Ing. P. ze smlouvy o výkonu funkce ve vztahu k projektu a mzdy vyplácené zaměstnancům v pracovněprávním vztahu, podílejícím se na projektu, mají sice odlišný právní základ (smlouva o výkonu funkce není pracovní smlouvou), avšak příjem ze smlouvy o výkonu funkce je z pohledu českého práva příjmem ze závislé činnosti, tj. „osobním nákladem společnosti“, což je kategorie nákladů, kterou jako relevantní kategorii označuje položka „Mzdy a pojistné“ přílohy č. 1 Způsobilé výdaje pro program APLIKACE – Výzva IV. pravidel programu APLIKACE. Příjem ze smlouvy o výkonu funkce je tak z pohledu českého práva „osobním nákladem“, stejně jako mzdy zaměstnanců na základě pracovních smluv. Jedná se o příjem za výkon činnosti sjednané mezi členem představenstva a danou společností, stejně jako je mzda příjmem za činnost provedenou zaměstnancem pro zaměstnavatele. Žalobkyně dále poukazovala na skutečnost, že důvodem, pro který pracovník Ing. P. nevykonává činnost na základě pracovní smlouvy, ale na základě smlouvy o výkonu funkce, je dán požadavky zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodních korporacích“), který neumožňuje, aby člen představenstva akciové společnosti svou funkci vykonával na základě pracovní smlouvy.
12. *Třetí žalobní námitkou* žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a opatření pro jeho nedostatečné odůvodnění. Je nepochybné, že opatření o nevyplacení dotace či její části je úkonem, který závazně zasahuje do práv a povinností příjemce dotace a naplňuje tak materiální stránku rozhodnutí; rovněž platí, že opatření musí naplňovat formální znaky rozhodnutí. Žalobkyně uvedla, že její pochopení obsahu opatření a podrobná argumentace v námitkách nečiní z vágně formulovaného a odůvodněného napadeného rozhodnutí a opatření rozhodnutí formálně a materiálně správná. Úkolem žalobkyně v námitkách nebylo obsáhlou a vhodně odůvodněnou argumentací napravovat nepřezkoumatelnost a formální nesprávnost opatření. Výše uvedeným učinil žalovaný napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným.

13. Čtvrtou žalobní námitkou žalobkyně reagovala na tvrzení žalovaného, že legitimní očekávání nemohlo žalobkyni vůbec vzniknout, neboť jí muselo být zřejmé, že příjmy Ing. P., vyplacené na základě smlouvy o výkonu funkce, jsou nezpůsobilé. Uvedla, že i z „nezákonného“ příslibu, což dle jejího názoru není tento případ, může vzniknout legitimní očekávání. Tím spíš tedy lze o legitimním očekávání hovořit v případě příslibu, který není nezákonný. Pokud tedy byla žalobkyně v očekávání, že dojde k proplacení mzdových nákladů pracovníka Ing. P. ve 3. etapě projektu, mělo MPO postupovat v souladu se založeným očekáváním žalobkyně a akceptovat žádost o platbu č. 3 a nikoliv přistoupit k vydání opatření. Navíc žalobkyně založila své legitimní očekávání na dvou totožných případech, tedy očekávala schválení žádosti o platbu č. 3 obdobně jako u žádosti o platbu č. 1 a č. 2. O to více je potřeba dostat tohoto postupu v případě, kdy žalobkyně jednala na základě svých vlastních zkušeností v rámci projektu a přístupu ministerstva vůči ní, aniž by měla znalost o proplacených nákladech ostatním příjemcům dotací v rámci programu.
14. Z důvodů shora uvedených žalobkyně žádala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

15. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 4. 11. 2020 uvedl, že nárokové mzdové náklady Ing. P. z titulu smlouvy o výkonu funkce člena představenstva akciové společnosti byly vyhodnoceny v rámci 3. žádosti o platbu (a také zpětně v rámci 1. a 2. žádosti o platbu) jako nezpůsobilé z důvodu nesplnění podmínek způsobilosti mzdového výdaje s ohledem na přílohu č. 1 a rozhodnutí o poskytnutí dotace, proto byly kráceny a nemohly být žalobkyni vyplaceny. Žalovaný nijak nezpochybňuje fakt, že se Ing. J. P. spolupodílel jako člen řešitelského týmu žalobkyně na projektu ani existenci jeho platného právního vztahu se společností BOCHEMIE a.s., nicméně „mzdové“ náklady Ing. P. (resp. jeho odměny dle smlouvy o výkonu funkce) tak, jak byly žalobkyní nárokovány, jsou výdaji nezpůsobilými.
16. Žalovaný nesouhlasí s premisou žalobkyně, že tento příjem je z pohledu českého práva příjmem ze závislé činnosti. Podle ustanovení § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) může být závislá práce vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy (míněno např. ve služebním poměru). Výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah je zákonem zakázán. Konkrétně § 5 písm. e) bod 1. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), definuje výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah jako nelegální práci.
17. Konečně žalovaný uvedl, že legitimní očekávání nelze založit protiprávním stavem, a to ani vyplacením nezpůsobilých výdajů v rámci 1. a 2. žádosti o platbu.

V. Další podání účastníků

18. V podání ze dne 29. 11. 2020 žalobkyně v reakci na vyjádření žalovaného uvedla, že pokud má v rámci dotačního programu docházet k proplacení „mzdových nákladů“, tzn. nákladů na pracovníky zabývající se dotačním programem, nemělo by být rozlišováno, zda tito pracovníci u žalobkyně působí v pracovněprávním vztahu nebo jako statutární orgán, tj. na základě smlouvy o výkonu funkce. Vylučování nákladů na členy statutárního orgánu

žalobkyně z uznatelných nákladů v rámci dotace by bylo nepřípustnou restrikcí, kterou by byl popírán smysl dotace, a docházelo by k porušování českých právních předpisů. V českém právním řádu byl do roku 2012 přijímán obecný výklad, že založit právní vztah člena statutárního orgánu na základě pracovní smlouvy není možné, v letech 2012 a 2013 tato varianta byla obchodním zákoníkem v tehdejší znění (při splnění určitých podmínek) připouštěna, a následně od roku 2014 podle převažujícího výkladu zákona o obchodních korporacích tato varianta připuštěna opět nebyla. Výklad byl změněn až v roce 2018, a to rozhodnutím Nejvyššího soudu (sp. zn. 31 Cdo 4831/2017, ze dne 11. 4. 2018), který rozhodl, že na právní formě, kterou bude mít vztah člena statutárního orgánu, v podstatě nezáleží (ale zároveň bohužel nepodal výklad k tomu, co znamená poměrně striktně znějící úprava § 59 zákona o obchodních korporacích, která pro úpravu vztahů mezi členy představenstva a společnostmi prakticky vyžaduje pouze smlouvu o výkonu funkce a nikoli jakoukoli jinou smlouvu). Definice žalovaného tak směřuje k tomu, že uznatelnost nákladů na činnost člena statutárního orgánu je závislá na zcela (z tohoto pohledu) náhodné úpravě korporátního práva, která v průběhu posledních 10 let střídavě buď připouští, nebo naopak vylučuje, aby člen statutárního orgánu zároveň mohl vykonávat manažerskou činnost pro svou společnost na základě pracovní smlouvy.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
20. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili. Soud v projednávané věci vyšel z podkladů obsažených ve správním spise, které pro posouzení a rozhodnutí věci shledal dostatečnými. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
21. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
22. Na základě žádosti o podporu ze dne 15. 3. 2018 byla žalobkyni rozhodnutím o poskytnutí dotace ze dne 12. 3. 2019 přiznána dotace. Dne 28. 3. 2019 byla žalobkyní podána žádost o platbu č. 1, na kterou reagovalo MPO depeší ze dne 5. 6. 2019, která obsahovala požadavky na opravu žádosti o platbu (dále jen „depeše č. 1“). Pod bodem UC15 depeše č. 1 byl uveden požadavek na doložení správné mzdové tabulky a vyplnění všech povinných polí a rozpočtové položky. Žalobkyně k bodu UC15 ve vypořádání požadavků depeše č. 1 (dále jen „odpověď na depeši č. 1“) uvedla, že došlo k opravení a doložení opravených dokumentů.
23. Následovala depeše ze dne 28. 6. 2019 (dále jen „depeše č. 2“), kde MPO pod bodem UC15 uvedlo: „[p]an P. – doložte mzdový výměr“. Žalobkyně k bodu UC15 depeše č. 2, části vztahující se ke mzdovému výměru pana P., ve vypořádání požadavků depeše č. 2 (dále jen

„odpověď na depeši č. 2“) uvedla: „[p]an ing. J. P., který je členem projektového týmu, má smlouvu o výkonu funkce člena představenstva – jedná se o závislou činnost. Pan P. dostává měsíční odměnu za danou činnost/výkon funkce, tudíž nemá mzdový výměr jako takový. Smlouva o výkonu funkce pana ing. J. P. vč. Dodatku č. 1 o jeho zapojení při řešení projektu v objemu 30% své pracovní náplně již byla předložena v rámci záložky Dokumenty – pracovní smlouvy Bochemie.“

24. Další požadavky na opravu žádosti o platbu č. 1 zaslalo MPO depeší ze dne 12. 7. 2019 (dále jen „depeše č. 3“). Pod bodem UC15 depeše č. 3 MPO uvedlo: „[v] pracovní smlouvě, ani v dodatku, jsem nedohledala místo výkonu práce. Prosím o odkaz, kde máte uvedeno, popř. doložte nový, kde již budou všechny náležitosti – číslo projektu, platnost od-do, úvazek a místo výkonu práce. Výkaz práce – úvazek na projektu se neshoduje s úvazkem, který uvádíte v pracovní smlouvě a v podnikatelském záměru. Napravte.“ (zvýraznění doplněno soudem.) Ve vypořádání depeše č. 3 (dále jen „odpověď na depeši č. 3“), žalobkyně sdělila: „[d]okládáme nový dodatek obsahující požadované náležitosti, zejména definující místo výkonu funkce v rámci záložky Dokumenty – P. dodatek – 3. oprava. V rámci záložky Dokumenty naleznete excel-tabulku (Přehled řešitelského týmu BCH -2019- 02“ – 3. oprava), která výše uvedenou neshodu vysvětluje. Při výpočtu průměrného úvazku za Etapu I, hlavní řešitel projektu podal žádost o změnu výše úvazku ŘT Bochemie a.s., která však vycházela z fondu pracovní doby, jenž není v souladu s fondem pracovní doby zaměstnavatele, resp. firmy Bochemie a.s. Pracovní fond uvedený v odsouhlasené Změně Etapy I vychází z 8 hodinové pracovní doby včetně započtení dovolené a placených státních svátků, tedy PF = 2000 hodin (rok 2018). Skutečný pracovní fond zaměstnavatele (Bochemie a.s.) za Etapu I (1. 1. 2018-31. 12. 2018) však činí 1687,5 hodin. Tento pracovní fond vychází ze 7,5 hodinové pracovní doby (tj. 1957,5 h) od něhož je odečtena dovolená (25 dnu x 7,5 h) a placené svátky v roce 2018 (11 x 7,5 h) - odečet dovolené a placených svátků byl proveden z důvodu, že celý řešitelský tým Bochemie a.s. je zapojen na projekt formou částečného úvazku. Tudíž v případě pana P. vznikla ona neshoda různými výpočty % výše úvazku vlivem použití různých pracovních fondů:

a) $575 \text{ h (skutečně odpracováno)} / 2000 \text{ h (PF použitý při výpočtu průměrného úvazku za Etapu I hlavním řešitelem projektu)} = 0,29$

b) $575 \text{ h (skutečně odpracováno)} / 1687,5 \text{ h (skutečný PF za Etapu I u zaměstnavatele resp. Bochemie a.s.)} = 0,34$

Tímto tedy vysvětlujeme vzniklou neshodu a zdůrazňujeme, že v obou případech je započtena vždy stejná výše skutečně odpracovaných hodin.“

25. Na základě zpracování požadavků uvedených v depeších byla dne 18. 7. 2019 finalizována žádost o platbu č. 1 a následně byla platba č. 1 žalobkyni vyplacena.
26. Dne 2. 10. 2019 následovala ze strany žalobkyně žádost o platbu č. 2, která byla finalizována dne 13. 11. 2019 a následně žalobkyni vyplacena.
27. Žádostí o platbu č. 3 ze dne 18. 2. 2020 žádala žalobkyně o vyplacení dotace za 3. etapu realizace projektu. V reakci na žádost o platbu č. 3 zaslalo MPO žalobkyni dne 20. 3. 2020 depeši s požadavky na opravy, které byly provedeny (tato depeše a odpověď na ni není ve vztahu k projednávané věci relevantní). Další depeši ze dne 3. 4. 2020 (dále jen „depeše č. 4“) MPO v části Věcná kontrola, mzdy Bochemie – smlouvy, konstatovalo: „[p]okud je pracovník

zaměstnán na základě smlouvy o výkonu funkce, tyto výdaje nejsou ZV, jelikož se nejedná o pracovně právní vztah dle zákona o obch. korporacích (p. P.) – tyto výdaje odstráňte z RMN (adekvátně upravit částky v systému).“ Na depeši č. 4, část vztahující se k Ing. P., reagovala žalobkyně následovně (dále jen „odpověď“ na depeši č. 4“): „[p]an P. má uzavřenou smlouvu o výkonu funkce člena představenstva, jedná se o závislou činnost, za kterou dostává měsíční odměnu v dohodnuté výši - viz doložená Smlouva o výkonu funkce člena představenstva (str. 45-53 v rámci přílohy Pracovní smlouvy Bochemie). Pan P. byl členem projektového týmu, aktivně se podílel na úkolech řešených v rámci plnění jednotlivých etap projektu a pro jednoznačnou prokazatelnost a oddělitelnost jeho zapojení do řešení projektu s ním byl uzavřen Dodatek č. 1 ke Smlouvě o výkonu funkce čl. představenstva, který jasně definuje % podíl jeho pracovní náplně, resp. % výši zapojení pana P. do řešení projektu (30 % z jeho PF) - daný Dodatek č. 1 byl doložen (str. 54 v rámci přílohy Pracovní smlouvy Bochemie, stejně tak příslušné pověření představenstvem společnosti a Rozhodnutí Valné hromady společnosti Bochemie a.s. (str. 55-56 v rámci přílohy Pracovní smlouvy Bochemie). Při první Žádosti o platbu byla uznatelnost mzdových nákladů pana P. s Poskytovatelem dotace diskutována a na základě doložení výše uvedených dokumentů (Dodatek č. 1 a Rozhodnutí VH) byla jasně potvrzena prokazatelnost nákladů pana P. na řešení projektu a tyto náklady byly bez dalších připomínek uznány. Stejně tak byly bez výhrad náklady pana P. uznány i v rámci Žádosti o platbu č. 2. Jelikož se jedná o stejný případ, který byl ze strany Poskytovatele dříve odsouhlasen, žádáme o nové posouzení uznatelnosti nákladů a postup dle již dříve nastolených podmínek, kterými jsme se řídili a brali je jako závazné. V opačném případě by byla porušena zásada předvídatelnosti rozhodnutí, která je nastolena v našem právním řádu. Pokud již tedy bylo rozhodnuto ve dvou případech určitým způsobem, Bochemie právě na základě zásady předvídatelnosti očekává stejné stanovisko.“

28. Dne 6. 4. 2020 byla finalizována žádost o platbu č. 3 a v reakci na ni bylo žalobkyni dne 9. 4. 2020 zasláno ze strany MPO opatření o úpravě požadované částky. Proti tomuto opatření podala žalobkyně včasné námitky, o nichž žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím.
29. Z obsahu spisového materiálu soud dále rekapituluje části rozhodnutí o přiznání dotace, relevantní pro nyní projednávanou věc.
30. Dle hlavy I., čl. II. odst. 2 věty první RoPD „[o] konečné výši vyplacené dotace rozhodne Poskytovatel dotace. Základem pro výpočet částky dotace k proplacení jsou způsobilé výdaje projektu uznané Poskytovatelem dotace a příjemcem řádně doložené a prokázané (v souladu s Pravidly způsobilosti a publicity).“
31. Dle hlavy I., čl. II. odst. 3 věty druhé RoPD „[z]a způsobilé lze uznat pouze ty výdaje projektu, jež splňují podmínky uvedené v Pravidlech způsobilosti a publicity, která jsou přílohou Rozhodnutí.“
32. Dle hlavy I., čl. VII. odst. 1, 2 věty první RoPD „[p]oskytovatel dotace je oprávněn dotaci krátit (tj. nevyplatit dotaci nebo její část), pokud příjemce prokazatelně: porušil povinnosti stanovené právními předpisy nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta (týká se zejména Pravidel pro výběr dodavatelů, Pravidel způsobilosti a publicity).“
33. Dle hlavy III., čl. II. (Seznam příloh k Rozhodnutí) odst. 1 RoPD jsou přílohou RoPD „[P]ravidla způsobilosti a publicity (v aktuálním znění).“

34. Dle tabulky č. 2 Pravidel způsobilosti a publicity *„[v]ymezení způsobilého výdaje: pracovník může mít maximálně 1,0 úvazku (ve výjimečných a odůvodněných případech až 1,2 úvazku) v rámci organizace, včetně partnerů, realizující projekt, tzn. i včetně činnosti mimo zapojení do daného projektu pod stejným zaměstnavatelem. Osobní náklady pracovníků, kteří se přímo podílejí na realizaci projektu a jen za dobu, kdy pracují na projektu; z tohoto pohledu je důležitá přímá souvislost s realizací projektu/programu, způsobilým výdajem tak nejsou např. náklady související s mateřskou/rodičovskou dovolenou (a to ani náhrada platu/mzdy za řádnou dovolenou poskytnutou mezi mateřskou a rodičovskou dovolenou), u státních zaměstnanců ani platové nároky v době zařazení mimo službu apod. Jako způsobilý výdaj není možné nárokovat náhrady platu (např. za dovolenou) u pracovníků s částečným úvazkem/DPP/DPČ. Účetní a jiné doklady: Mzdová tabulka s prohlášením o úhradě - z hlediska požadavků na publicitu bude součástí Podpis prohlášení zaměstnance, potvrzující seznámení s kofinancováním mzdy z prostředků OP PIK.“*
35. Dle hlavy III., čl. II. (Seznam příloh k Rozhodnutí) odst. 5 RoPD je přílohou RoPD *„[V]ymezení způsobilých výdajů.“*
36. Dle části 2 Vymezení způsobilých výdajů *„[m]zdy a pojistné: Osobní náklady výzkumných pracovníků, techniků a ostatního podpůrného personálu v rozsahu nezbytném pro účely projektu, popř. jejich alikvotní část odpovídající pracovnímu vytížení zaměstnance na projektu. V rámci osobních mezd pracovníků nepracujících celým svým úvazkem u zaměstnavatele na projektu nelze do způsobilých výdajů zahrnout dovolené a svátky. Mezi podpůrný personál je možné zařadit např. projektového manažera, koordinátora projektu, pracovníka nákupu apod. Osobní náklady podpůrného personálu je nutné vždy odůvodnit a konkretizovat jeho činnosti. Bez uvedené činnosti budou takové osobní náklady Řídicím orgánem kráceny. Pracovníci musí být v pracovních právních vztazích k žadateli, resp. příjemci dotace, včetně dohod o práci konaných mimo pracovní poměr (DPČ, DPP). Maximální přepočtený pracovní úvazek zaměstnance se musí rovnat maximálně 1,0. Vyšší úvazky nebudou v žádostech chápány jako způsobilé a Řídicí orgán tak má právo je krátit kdykoliv v průběhu realizace a udržitelnosti projektu. Do způsobilých výdajů není možné zahrnout náklady v rámci FKSP a náklady na pracovníky, kteří by v projektu měli pouze administrovat žádost o podporu. Osobní náklady není možné účelově navyšovat pro účely projektu ve vztahu k osobám do projektu zapojených (referenční mzdy daných pracovníků v minulých účetních obdobích jsou srovnatelné s osobními náklady uvedenými v projektu).“ (zvýraznění doplněno soudem.)*
37. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
38. Dle § 14 odst. 1 ZRP *„[n]a dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.“*
39. Dle § 14e odst. 1 ZRP *„[p]oskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. i).*

40. Dle § 14e odst. 2 ZRP „[p]oskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.“
41. Dle § 14e odst. 3 ZRP „[v] rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.“
42. Dle § 14e odst. 4 ZRP „[b]ylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.“
43. Dle § 6 odst. 1 písm. c) bod 1 zákona o daních z příjmu, „[p]říjmy ze závislé činnosti jsou odměny člena orgánu právnické osoby,“
44. Dle § 3 odst. 2 bod 16 zákona o pojistném „[p]ojistné jsou povinni v rozsahu a za podmíněk stanovených v odstavcích 2 a 3 platit tito poplatníci: zaměstnanci, jimiž se pro účely tohoto zákona rozumějí členové kolektivních orgánů právnické osoby, kteří nejsou uvedeni v bodech 1 až 3, 5 až 8, 13, 18 a 19,“
45. Dle § 5 písm. a) zákona o veřejném pojištění „[p]ojištěnec je plátcem pojistného, pokud je zaměstnancem; za zaměstnance se pro účely zdravotního pojištění považuje fyzická osoba, které plynou nebo by měly plynout příjmy ze závislé činnosti podle zvláštního právního předpisu [§ 6 zákona o daních z příjmů].“
46. Dle § 24 vyhlášky č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví, „[p]oložka "D. Osobní náklady" obsahuje mzdové náklady, včetně příjmů společníků obchodní korporace ze závislé činnosti, odměny členům orgánů obchodní korporace, náklady na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění zákonné i ostatní a sociální náklady zákonné i ostatní, včetně sociálních nákladů fyzické osoby.“
47. Dle § 59 odst. 1 zákona o obchodních korporacích „[p]ráva a povinnosti mezi obchodní korporací a členem jejího voleného orgánu se řídí přiměřeně ustanoveními občanského zákoníku o příkazu, ledaže ze smlouvy o výkonu funkce, byla-li uzavřena, nebo ze zákona plyne něco jiného. Ustanovení občanského zákoníku o správě cizího majetku se nepoužijí.“
48. Dle § 59 odst. 2 zákona o obchodních korporacích „[s]mlouva o výkonu funkce se v kapitálové společnosti sjednává písemně a schvaluje ji, včetně jejích změn, nejvyšší orgán společnosti; bez tohoto schválení nenabude smlouva účinnosti. Nerozhodl-li nejvyšší orgán společnosti jinak, je schválená smlouva účinná ode dne jejího uzavření, nebo ode dne vzniku funkce, podle toho, který z těchto dnů nastal později.“

49. Dle § 2 odst. 4 správního řádu „[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“
50. Podstatou projednávané věci je především otázka, zda lze výkon funkce Ing. P. posoudit jako pracovněprávní vztah, a zda žalobkyni mohlo na základě vyplacení dotace za 1. a 2. etapu projektu vzniknout legitimní očekávání.
51. Soud o věci uvažil následovně.
52. Soud v první řadě vypořádal první a třetí žalobní námitku, kterými žalobkyně namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího opatření.
53. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.
54. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází rovněž z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).
55. V prvním žalobním bodu žalobkyně tvrdila, že se žalovaný nevypořádal s námitkami žalobkyně, a to jednak s povahou pojmu osobní náklady a zákonností jeho definice a jednak s porušením zásady legitimního očekávání žalobkyně a jejího práva spoléhat se na příslib učiněný žalovaným jako poskytovatelem dotace. K první části námitek, které žalovaný dle žalobkyně nevypořádal, soud konstatuje, že napadené rozhodnutí vypořádání uvedeného obsahuje. V napadeném rozhodnutí žalovaný ozřejmil, že „nesouhlasí s argumentací příjemce dotace. Dle Přílohy č. 1 – Vymezení způsobilých výdajů – Programu APLIKACE – IV. Výzva, jsou výdaje na mzdy způsobilé za předpokladu, že se jedná o pracovně-právní poměr. Jak je patrné ze zaslaných Námitek, příjemce dotace si je vědom skutečnosti, že jeho jednání bylo s výše uvedenou podmínkou v rozporu.“ Dále vyhodnotil, „že fakt, že z hlediska zákona o daních

z příjmu, zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti či zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou předmětné příjmy považovány za příjmy ze závislé činnosti a podléhají stejným pravidlům z pohledu zdravotního a sociálního pojištění jako mzdy zaměstnanců, je pro posouzení tohoto konkrétního případu irelevantní. Je v kompetenci poskytovatele dotace stanovit podmínky, za kterých dotaci poskytne. V případě předmětné Výzvy byla jako předpoklad způsobilosti nákladů na mzdy stanovena mj. podmínka, že se bude jednat o mzdy pracovníků v pracovně-právním vztahu k příjemci dotace. Vzhledem ke skutečnosti, že smlouva o výkonu funkce pracovně-právní vztah nezakládá, jedná se o nezpůsobilý výdaj.“ Ačkoliv se tedy žalovaný vymezením příjmů dle každého jednotlivého žalobkyní označeného zákona nezabýval, uvedl, z jakého důvodu tak neučinil a proč by takové posouzení nebylo pro věc relevantní. Žalovaný nezpochybňoval definice příjmů uvedené v citovaných zákonech, ale konstatoval, že bez ohledu na to, jakou povahu má příjem pana P. dle těchto zákonů, tak pan P. není v pracovně-právním vztahu k žalobkyni, což v případě předmětné Výzvy bylo stanoveno jako předpoklad způsobilosti nákladů na mzdy. Námitky týkající se osobních nákladů proto byly, v rozsahu, který byl pro věc relevantní, žalovaným vypořádány. Žalobkyně dále uvedla, že se žalovaný nevypořádal s tvrzeným porušením legitimního očekávání žalobkyně. S tímto tvrzením se soud rovněž neztotožnil, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že „nesouhlasí se závěrem příjemce dotace, že mu proplacením ŽoPI za první a druhou etapu vzniklo legitimní očekávání, že příjmy Ing. P. jsou způsobilým výdajem. Již ze skutečnosti, že PM API použil termín „pracovní smlouva“, muselo být příjemci dotace zřejmé, že příjmy Ing. P. vyplacené na základě smlouvy o výkonu funkce jsou nezpůsobilé. Legitimní očekávání, že příjmy Ing. P. jsou způsobilým výdajem, tak příjemci dotace nemohlo vůbec vzniknout. Poskytovatel dotace dále uvádí, legitimní očekávání v návaznosti na výše zmíněnou depeši taktéž příjemci dotace vzniknout nemohlo, a to z toho důvodu, že v této depeši nebyla způsobilost nákladů z příjmu ze smlouvy o výkonu funkce diskutována.“ Uvedené zdůvodnění, proč neshledal žalovaný námitku žalobkyně důvodnou, považuje soud za zcela adekvátní a srozumitelné, proto soud rovněž neshledal, že by tato námitka nebyla žalovaným vypořádána.

56. Třetí žalobní námitkou žalobkyně zpochybnila nedostatečné odůvodnění opatření MPO. Soud při přezkumu napadeného rozhodnutí vychází ze zásady, že odůvodnění opatření MPO i napadeného rozhodnutí žalovaného tvoří jeden celek. Dle ustálené judikatury NSS je správní řízení „ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada znamená, že řízení představuje jeden celek až do vydání rozhodnutí a pojímá se dohromady (ve svém komplexu). Jako jeden celek jsou vnímána též všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek ze dne 15. 3. 2017, čj. 5 Azs 270/2016-39). V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravit vady řízení před správním orgánem prvního stupně. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, a rozsudky ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, čj. 9 As 64/2007-98, či ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012-66), případné nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mohou být napraveny druhostupňovým rozhodnutím, jelikož rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek. To platí tím spíše, když odvolací orgán vychází ze stejného spisového materiálu, resp. stejných skutkových zjištění jako správní orgán prvního stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, čj. 7 Azs 86/2017-33)“ (rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 Azs 459/2018-26). Žalovaný byl proto v souladu s rozsudkem NSS ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012 - 48 „oprávněně provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy

a je správné. V této souvislosti je přitom třeba zdůraznit, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 80).“

57. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že opatření i přes zjevnou obsahovou stručnost ob stojí, a to právě s podporou napadeného rozhodnutí, které stručnou formulaci důvodů krácení dotace, obsaženou v opatření, rozvedlo a náležitě zdůvodnilo. K tomu soud dodává, že v posuzované věci je skutkový stav jednoznačný a v zásadě o něm není sporu. Rozhodnutí o poskytnutí dotace a související dokumenty jasně vymezují, že pracovník musí být v pracovně-právním vztahu k žadateli. Není sporu o tom, že pan P. v takovém vztahu nebyl (viz dále) a ani žalobkyně existenci takového vztahu netvrdila, když argumentovala shodnou povahou a závislou prací, nikoliv existencí pracovně-právního vztahu. Jak již soud konstatoval shora, opatření MPO uvádí, byť velmi stručně, jakým jednáním (*„[s]mlouva o výkonu funkce nezakládá pracovně-právní vztah, proto není možné jejím prostřednictvím vykazovat činnost na projektu“*), došlo k jakému porušení (*„[d]le přílohy č. 1 Způsobilé výdaje pro program APLIKACE - Výzva IV. (https://www.agentura-api.org/wp-content/uploads/2017/08/APL_Vyzva-IV_Priloha-c-1-Vymezeni-zpusobilych-vydaju.pdf) jsou mzdové výdaje mimo pracovně-právní vztah nezpůsobilé.“*) a jaký následek žalobkyni postihne (*„[c]elkové způsobilé výdaje, které jste uvedl v žádosti o platbu, byly zkráceny o částky, viz tabulka níže.“*) Formální náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 68 a 69 správního řádu jsou rovněž naplněny, když je z něj jednoznačně zřejmé, jaké věci se rozhodnutí týká, kdo a kdy jej vydal, na základě čeho, vůči komu směřuje atd. Z těchto důvodů shledal soud opatření, doplněné a argumentačně rozvinuté napadeným rozhodnutím, za přezkoumatelné.
58. Městský soud rovněž neshledal žádné důvody pro to, aby zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení, které by bránily jeho přezkoumání v rozsahu uplatněných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84), proto přikročil k vlastnímu přezkumu napadeného rozhodnutí v rozsahu žalobkyní uplatněných námitek (druhé a čtvrté).
59. Ve druhé žalobní námitce žalobkyně uvedla, že příjem pracovníka J. P. ze Smlouvy o výkonu funkce je z pohledu českého práva příjmem ze závislé činnosti a „osobním nákladem společnosti“, stejně jako mzdy zaměstnanců na základě pracovních smluv. Namítala, že se jedná o příjem za výkon činnosti sjednané mezi členem představenstva a danou společností, stejně jako je mzda příjmem za činnost provedenou zaměstnancem pro zaměstnavatele. Dále uvedla, že ve vymezení způsobilých výdajů je pod kategorií mzdy a pojistné v prvním odstavci nejprve specifikováno, o osobní náklady jakých pracovníků se jedná. Ve druhém odstavci jsou upraveny podrobnosti o vztahu těchto pracovníků k žadateli, o typu úvazku a informace, že náklady na FKSP nelze zahrnout. Účast pana P. na projektu a jeho zapojení do něj nebylo MPO ani žalovaným zpochybněno. Porušení bylo shledáno ve vztahu k odstavci druhému, ve kterém je vymezeno, že *„[p]racovníci musí být v pracovně-právním vztahu k žadateli, resp. příjemci dotace, včetně dohod o práci konaných mimo pracovní poměr (DPČ, DPP).“* Z tohoto důvodu MPO, žalovaný, ani nyní soud nebude posuzovat, jaké povahy příjmy pana P. jsou, neboť předmětem porušení není podstata jeho příjmu, ale samotný právní základ, na jakém jsou mu příjmy (ať je jejich povaha jakákoliv) vypláceny.

Rozhodujícím je na tomto místě posouzení, zda je pan P. v pracovněprávním vztahu k žadateli.

60. Možný souběh smlouvy o výkonu funkce a pracovní smlouvy a použití ustanovení zákoníku práce na smlouvu o výkonu funkce již bylo judikaturou čteně řešeno. Velký senát Nejvyššího soudu se v rozsudku ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 4831/2017 odchýlil od závěrů formulovaných v rozsudcích Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 737/2004, sp. zn. 21 Cdo 894/2004, sp. zn. 21 Cdo 1634/2004, sp. zn. 21 Cdo 4028/2009, sp. zn. 29 Cdo 2379/2010, sp. zn. 21 Cdo 3066/2013, sp. zn. 21 Cdo 3613/2015, sp. zn. 21 Cdo 1355/2017, či sp. zn. 21 Cdo 1876/2017, a v usneseních Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 781/2005, či sp. zn. 21 Cdo 3180/2015, a stanovil, že člen statutárního orgánu obchodní korporace a tato obchodní korporace si mohou pro svůj vztah ujednat režim zákoníku práce. Ve smlouvě o výkonu funkce v nyní posuzované věci ani v jejím dodatku ale smluvně ujednaný režim zákoníku práce není. I pokud by však byl takový režim sjednán, dle shora citovaného rozsudku NS ani takové smluvní ujednání „z jejich vztahu (jde-li o výkon činností spadajících do působnosti statutárního orgánu) neučiní vztah pracovněprávní; i nadále půjde o vztah obchodněprávní, který se řídí obchodním zákoníkem a dále – v důsledku smluvního ujednání – těmi (v úvahu přicházejícími) ustanoveními zákoníku práce, jejichž použití nebrání kogentní právní normy upravující (především) postavení člena statutárního orgánu obchodní korporace a jeho vztah s obchodní korporací“. NS dále uvedl, že „výkon funkce člena statutárního orgánu není závislou prací ve smyslu § 2 odst. 1 ZPr, takové ujednání neučiní ze vztahu mezi členem statutárního orgánu a obchodní korporací vztah pracovněprávní. Ani tehdy, „podřídí-li“ se zákoníku práce, nelze člena statutárního orgánu považovat (v rozsahu činností spadajících do působnosti statutárního orgánu) za zaměstnance (§ 6 ZPr) a obchodní korporaci za zaměstnavatele (§ 7 ZPr). Jejich vztah i nadále zůstává vztahem obchodněprávním [...]“.
61. Pokud tedy nelze považovat vztah člena statutárního orgánu obchodní korporace k obchodní korporaci za pracovněprávní ani v situaci, kdy je smlouva o výkonu funkce v režimu zákoníku práce, o to méně je takovým vztahem ve chvíli, kdy smlouva o výkonu funkce takové ujednání neobsahuje. Soud vedený právě vymezenými úvahami uzavírá, že vztah pana P. k žalobkyni není vztahem pracovněprávním a v důsledku toho není jeho příjem (ať je jeho povaha jakákoliv) způsobilým výdajem, neboť podmínka pracovněprávního vztahu je jednou z podmínek stanovených přílohou k rozhodnutí o poskytnutí dotace.
62. Čtvrtou žalobní námitkou žalobkyně reagovala na tvrzení žalovaného, že legitimní očekávání nemohlo žalobkyni vůbec vzniknout, neboť jí muselo být zřejmé, že příjmy Ing. P. vyplacené na základě smlouvy o výkonu funkce jsou nezpůsobilé. Žalobkyně uvedla, že i z „nezákonného“ příslibu (což však není dle jejího názoru tento případ) může vzniknout legitimní očekávání. Žalobkyně se domnívá, že její legitimní očekávání bylo v daném případě založeno na dvou totožných případech (vyplacení dotace na základě žádosti o platbu č. 1 a 2) a očekávala schválení i žádosti o platbu č. 3.
63. Dle odborné literatury vychází zásada legitimního očekávání z požadavku ustálené rozhodovací praxe správních orgánů, která představuje jistý limit, spíše však korektiv jejich činnosti směrem pro futuro. Souvisí právě s předvídatelností, a to jak procesního postupu, tak i následně přijatého řešení. Jak uvedl ÚS (srov. náleze ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03), „ÚS již ve své judikatuře konstatoval, že ke znakům právního státu a mezi jeho základní

hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty..., jehož neopominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánu veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky“.

64. V nyní rozhodované věci se žalobkyně dovolávala legitimního očekávání, které jí mělo vzniknout vyplacením dotace za první a druhou etapu projektu na základě žádosti o platbu č. 1 a č. 2, tedy legitimní očekávání mělo být založeno jednáním MPO. NSS v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 Afs 64/2012-33 vymezil, že „[p]ředpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy [rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata* (C-414/08, Sb. rozh., s. I-02559); viz zejména body 102 a 107 rozsudku]. Zásady legitimního očekávání se tak nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy [rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorpening a další* (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh., s. I-01561); bod 56]. Soudní dvůr proto neshledal, že by došlo k zásahu do zásady legitimního očekávání ani v případě, v němž příslušný vnitrostátní orgán nemohl v okamžiku, kdy rozhodl o poskytnutí pomoci, nevědět, že příjemce nedodržel pravidla pro zadávání veřejných zakázek, neboť vybral poskytovatele pověřeného uskutečněním operace financované z této pomoci ještě před tím, než mu byla pomoc poskytnuta [rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10)]“. Proto dle uvedeného rozsudku NSS „za dodržení všech podmínek dotací jsou odpovědni výlučně příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce dotace. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem.“
65. Ze shora uvedených závěrů NSS a SDEU pro nyní posuzovanou situaci plyne, že skutečnost, že MPO podle obsahu správního spisu mohlo vědět, resp. vědělo, že Ing. P. vykonává činnost na základě smlouvy o výkonu funkce, nikoliv na základě pracovní smlouvy, automaticky legitimní očekávání žalobkyně nezakládá. Aby žalobkyni mohlo legitimní očekávání vzniknout, musí jít o konkrétní ujištění ze strany příslušného orgánu; samotná skutečnost, že MPO bylo při rozhodování o poskytnutí dotace a při vyplacení dotace na základě žádosti o platbu č. 1 a 2 obeznámeno s tím, že Ing. P. vykonává činnost na základě smlouvy o výkonu funkce, neznamená, že by se žalobkyně mohla úspěšně dovolávat zásady legitimního očekávání, neboť tím, kdo odpovídá za dodržení pravidel a podmínek poskytnutí dotace je zásadně její příjemce, nikoliv poskytovatel. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38). Soud proto dále posuzoval, zda byla žalobkyně konkrétně ujištěna ze strany MPO, že prostředky vyplacené na základě smlouvy o výkonu funkce jsou uznatelným nákladem.
66. Žalobkyně v bodu 9 žaloby uvedla, že „[p]ři žádosti o platbu č. 1 byla uznatelnost mzdových nákladů pracovníka J. P. diskutována s Poskytovatelem dotace a ze strany Poskytovatele byla potvrzena prokazatelnost nákladů na řešení Projektu.“ Dále je v bodu 30 žaloby uvedeno, že žalobkyně byla „poskytovatelem dotace ujištěn[a], což bylo následně potvrzeno i schválením samotných žádostí o platbu, o oprávněnosti uplatnění mzdových nároků pracovníka J. P., nelze

tolerovat postup, při kterém v žádosti o platbu č. 3 (tj. ve III. etapě Projektu) došlo ke Krácení dotace o mzdové náklady pracovníka J. P.“ (pozn. zvýraznění doplněno soudem). Soud však uvedené ze spisového materiálu poskytnutého žalovaným neshledal. Jelikož soud vychází ze zásady presumpce úplnosti správního spisu - vyvratitelné domněnky, že jde o spis úplný a ani ze spisového přehledu ani z celého obsahu správního spisu nemá soud pochybnosti o jeho úplnosti, je dle soudu zřejmé, že *diskusí s poskytovatelem a ujištěním* mínila žalobkyně komunikaci prostřednictvím následujících depeší.

67. Při posouzení založení možného legitimního očekávání je nutné vycházet z depeše č. 2 a č. 3 a odpovědi na ně. Depeši č. 2 MPO stručně požadovalo „*doložte mzdový výměr*“. Žalobkyně k tomuto odpověděla, že „*[p]an ing. J. P., který je členem projektového týmu, má smlouvu o výkonu funkce člena představenstva – jedná se o závislou činnost. Pan P. dostává měsíční odměnu za danou činnost/výkon funkce, tudíž nemá mzdový výměr jako takový. [...]*“ (pozn. zvýraznění doplněno soudem).
68. Na uvedené reagovalo MPO depeši č. 3, ve které konstatovalo, že „*[v] pracovní smlouvě, ani v dodatku, jsem nedohledala místo výkonu práce. Prosím o odkaz, kde máte uvedeno, popř. doložte nový, kde již budou všechny náležitosti – číslo projektu, platnost od-do, úvazek a místo výkonu práce. Výkaz práce – úvazek na projektu se neshoduje s úvazkem, který uvádíte v pracovní smlouvě a v podnikatelském záměru. Napravte.*“ (pozn. zvýraznění doplněno soudem). Na depeši č. 3 žalobkyně reagovala informací, že „*[d]okládáme nový dodatek obsahující požadované náležitosti, zejména definující místo výkonu funkce v rámci záložky Dokumenty – P. dodatek – 3. oprava. [...]*“.
69. Ze shora uvedeného je zjevné, že ke konkrétnímu ujištění ze strany MPO ve vztahu k uznatelnosti mzdových nákladů Ing. P. nedošlo. Ačkoliv žalobkyně poskytla ministerstvu informaci, že Ing. P. pracuje na základě smlouvy o výkonu funkce, z následující depeše MPO je zjevné, že ministerstvo tuto informaci nereflektovalo, když uvedlo, že v „*pracovní smlouvě*“ ani v jejím dodatku není uvedeno místo výkonu práce a vyzvalo žalobkyni k nápravě. Žalobkyně proto nemohla nabýt legitimního očekávání, neboť z obsahu komunikace mezi účastníky je zcela zjevné, že ze strany MPO došlo k omylu, který jako konkrétní ujištění o uznatelnosti mzdových nákladů Ing. P. vykládat nelze. Soud proto uzavírá, že komunikaci žalobkyně s ministerstvem její legitimní očekávání založeno nebylo.
70. Ve vztahu k argumentaci žalobkyně o založení možného legitimního očekávání i v případě nezákonného postupu správního orgánu, kterou podložila rozsudkem NSS a nálezem ÚS, soud konstatuje, že uvedené rozsudky se vztahovaly právě na situace, kdy došlo ke konkrétnímu ujištění ze strany správního orgánu. V předchozích bodech soud dospěl k jednoznačnému závěru, že v nyní projednávané věci nemohlo legitimní očekávání žalobkyně vzniknout, protože nedošlo ke konkrétnímu ujištění ze strany MPO, proto je bezpředmětné zabývat se posuzováním, zda se toto (neexistující) legitimní očekávání vztahovalo k postupu správního orgánu zákonnému či nezákonnému.
71. Soud vypořádání čtvrté žalobní námitky uzavírá odkazem na rozsudek NSS ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233, kde v bodě 26 NSS konstatoval: „*[p]okud pak správní orgán zamýšlí rozhodnout v obdobném či shodném případě jiným způsobem, může tak učinit pouze, jak stanoví § 2 odst. 4 správního řádu, pokud je to důvodné. Jinými slovy, zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá v žádném případě absolutní hodnotu a je např.*

omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat. Zde musí Nejvyšší správní soud souhlasit s názorem krajského soudu, že zásada legitimního očekávání je omezena zejm. zásadou legality (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu) či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu).“

72. Závěrem soud poznamenává, že si je vědom judikatury NSS, dle které „[je] to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má žadatel povinnost se pohybovat. Je to tedy právě poskytovatel dotace, který svým rozhodnutím stanoví podmínky poskytnutí dotace, ale i případné změny těchto podmínek. Pokud se žadatel pohyboval v legálním prostoru, který poskytovatel dotace vymezil svým rozhodnutím, nelze mu takové jednání přičítat k tíži.“ Dále NSS uvedl, že, „poskytnutím dotace získává příjemce podporu, na kterou není právní nárok. Poskytovateli dotace proto nelze odepírat právo vymezit podmínky, na nichž bude pro účely poskytnutí dotace bezvýhradně trvat. Je jenom na něm rozhodnout, zda bude a za jakých podmínek určitý okruh projektů podporovat. Jestliže však učiní takovéto rozhodnutí, musí rovněž zohlednit, že jeho činnost ovlivňuje také následné ekonomické úvahy žadatelů o poskytnutí dotace a závazky, které na sebe tyto subjekty berou v souvislosti s realizací dotované zakázky a rovněž i v souladu se zásadou právní jistoty musí případné podmínky stanovit jasně a jednoznačně.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012-33). Uvedené judikатурní závěry se vztahují na ochranu právní jistoty a legitimního očekávání v situaci, kdy se žadatel pohyboval v mezích rozhodnutí o poskytnutí dotace. Tyto situace je ale nezbytné odlišit od nyní projednávané věci, kdy se žalobkyně v mezích rozhodnutí o poskytnutí dotace a souvisejících závazných dokumentů nepohybovala, neboť v části 2 dokumentu „Vymezení způsobilých výdajů“ pod položkou „mzdy a pojistné“ bylo výslovně a jednoznačně uvedeno, že pracovník musí být v pracovněprávním vztahu k žadateli resp. příjemci dotace, přičemž Ing. P. z důvodů shora vymezených tuto podmínku nesplňoval.
73. Soud proto po zvážení všech relevantních skutečností, jak jsou shora uvedeny, neshledal opodstatněnými žádné z žalobních námitek, jimiž žalobkyně brojila proti napadenému rozhodnutí.

VII. Závěr a náklady řízení

74. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
75. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha 31. května 2023

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu