



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Filipa Skřivana v právní věci

žalobce: **Zlínský kraj**
sídlem Třída Tomáše Bati 21, Zlín

proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2023, č. j. 14125/23/5000-10612-712342,

takto:

- I. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 12. 5. 2023, č. j. 14125/23/5000-10612-712342, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen uhradit žalobci na náhradě nákladů řízení 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Finanční úřad pro Zlínský kraj (dále jen „správce daně“) platebním výměrem ze dne 19. 10. 2021, č. j. 1829277/21/3300-31471-705708, vyměřil žalobci odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 22 911 Kč, a platebním výměrem ze dne 19. 10. 2021, č. j. 1829404/21/3300-31471-705708, vyměřil žalobci odvod do Národního fondu za porušení

rozpočtové kázně ve výši 194 736 Kč. Žalobci byla rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „poskytovatel“) č. 15_002/0000007-01 vydaným dne 14. 6. 2016 pod č. j. MSM-T-10303/2016-1 poskytnuta dotace v rámci projektu Krajský akční plán rozvoje vzdělávání pro území Zlínského kraje (dále jen „projekt KAP“). Správce daně na základě podnětu poskytovatele zjistil, že žalobce v žádostech o platbu dne 27. 10. 2017 a dne 30. 4. 2018 předložil poskytovateli k proplacení mzdové výdaje členů realizačního týmu, které byly zčásti nezpůsobilými výdaji, neboť souvisely s činností na navazujícím projektu s názvem Implementace krajského akčního plánu rozvoje vzdělávání pro Zlínský kraj (dále jen „projekt IKAP“). V rozsahu nezpůsobilých výdajů se tedy dle správce daně jednalo o porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a žalobci byl v tomto rozsahu uložen odvod za porušení rozpočtové kázně.

2. Žalovaný napadeným rozhodnutím snížil odvod dle prvního platebního výměru na 19 474 Kč a dle druhého platebního výměru na 165 525 Kč, tj. o 15 % z celkového odvodu. Přihlédl k tomu, že zčásti mohl být žalobce ovlivněn informacemi od poskytovatele, které vyznívaly nejasně. Ve zbytku ponechal žalovaný platební výměry beze změny.

II. Žaloba

3. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu. Má za to, že mělo dojít až ke 100% snížení odvodu nebo zrušení obou platebních výměrů a zastavení řízení. Žalobce se řídil metodickým výkladem a pokyny poskytovatele. Na společném jednání dne 23. 1. 2017 poskytovatel všem příjemcům dotace v rámci projektů KAP poskytl informace, na základě nichž pak žalobce (ale i ostatní kraje, např. Královéhradecký, Jihomoravský, Ústecký, Vysočina atd.) uplatňoval mzdové výdaje (náklady) pracovníků v projektu KAP, i pokud se tyto mzdové výdaje (náklady) týkaly přípravy projektu IKAP. Žalobce však nikdy neuplatňoval v rámci projektu KAP mzdové náklady týkající se samotné projektové žádosti pro projekt IKAP, tudíž nedošlo k duplicitnímu financování ze dvou různých zdrojů. V dokumentu „Metodický výklad Výkazy práce“ poskytovatel uvedl, že *„by měl příjemce vždy samostatně uvádět i činnosti související s vyhotovením konkrétního výstupu, který jasně odpovídá zaměření projektu (metodika, publikace, příprava dalších projektů/grantů apod.) tak, aby bylo možné ověřit způsobilost výdaje a k uvedenému výstupu také přiřadit konkrétní časovou dotaci“*. Tomu přisvědčilo i Generální finanční ředitelství, které Královéhradeckému kraji v obdobném případě prominulo odvod za porušení rozpočtové kázně a související penále dle § 44a odst. 13 rozpočtových pravidel. Žalovaný pochybil tím, že názor nadřízeného Generálního finančního ředitelství v nyníjší věci dostatečně nezohlednil.
4. Jednání poskytovatele bylo dle žalobce systémovým pochybením, jehož důsledky by neměly jít na vrub žalobce. Teprve v průběhu roku 2019 proběhl ve vztahu k projektu KAP audit Evropské komise, podle něhož neměly být výdaje uplatňované v rámci Projektů KAP týkající se přípravy projektových žádostí jiných projektů (např. projektů IKAP) shledány jako způsobilé. Na to reagoval poskytovatel dotace několikastránkovým textem, v němž odůvodnil, proč uznal v rámci projektu KAP Královéhradeckého kraje výdaje týkající se přípravy projektu IKAP. Poskytovatel zde mimo jiné argumentoval i tím, že projekty KAP a projekty IKAP jsou vzájemně navazující projekty; projekty IKAP implementují do praxe průběžné závěry a doporučení projektů KAP. Poté Evropská komise vydala své závěrečné stanovisko (jež je podle žalobce nepřezkoumatelné), na něž reagoval poskytovatel už jen tak, že výdaje vztahující se k činnostem, které souvisely se zpracováním žádosti o podporu projektů IKAP, označil za nezpůsobilé a vyzval žalobce k vrácení dotace. Jelikož žalobce

dotaci nevrátil, podal poskytovatel podnět správci daně. Z toho dle žalobce plyne, že poskytovatel považoval od počátku dotčené mzdové výdaje za způsobilé, k čemuž všem příjemcům dotace poskytl i metodický výklad. Svůj názor změnil až po závěrečném stanovisku Evropské komise. Audit Evropské komise i následná reakce poskytovatele se sice primárně týkaly jiného příjemce, avšak dopadají i na všechny ostatní příjemce dotace. Žalovaný se s těmito důkazy dle žalobce nevypořádal.

5. I když je žalovaný oprávněn a povinen si učinit vlastní názor stran porušení rozpočtové kázně a jeho závažnosti, dle žalobce žalovaný dostatečně nepřihlédl ke všem „polehčujícím okolnostem“, k míře (jednoznačného) zavinění poskytovatele dotace týkajícího se informací sdělených na jednání dne 23. 1. 2017 a výkladu vlastní metodiky ohledně způsobilosti výdajů a možnosti nárokovat mzdové výdaje v rámci Projektu KAP, i když se tyto týkaly přípravy projektu IKAP. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že kromě zápisu z jednání krajů ze dne 23. 1. 2017 jsou všechny ostatní důkazní prostředky nerelevantní, resp. že jen dokreslují celou situaci.
6. Žalobce dále namítá, že žalovaný oproti správci daně změnil právní kvalifikaci porušení rozpočtové kázně z ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel na ustanovení § 44 odst. 1 písm. j) téhož zákona, aniž by toto promítl do výroku napadeného rozhodnutí a posouzení přiměřenosti výše odvodů.
7. Žalobce upozorňuje, že nenárokoval mzdové výdaje zaměstnanců, které by souvisely s přípravou projektové žádosti projektu IKAP nebo přímo s vypracováním projektové žádosti IKAP, ale nárokoval maximálně mzdové výdaje související a týkající se konzultace, metodické podpory, samostudia materiálů a posouzení souladu projektu IKAP s metodikou projektu KAP, což by mělo být považováno za výstupy projektu KAP, které by mohly být použity v dalších projektech.
8. Není pravdou, jak tvrdí žalovaný, že informace poskytnuté na jednání dne 23. 1. 2017 byly ojedinělé, naopak byly jedny z mnoha. Taktéž není pravdou, že by byly zavádějící jen částečně nebo že by pouze potenciálně mohly být zavádějící. Naopak, pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí tvrdí, že takové informace byly zcela v rozporu s podmínkami projektu KAP a s podmínkami rozhodnutí o poskytnutí dotace, pak dle názoru žalobce musely být zavádějící nikoliv částečně, nýbrž zcela. Sám žalovaný připouští, že jednání žalobce bylo zapříčiněno poskytovatelem dotace, neboť žalobce jednal v souladu s informacemi podanými poskytovatelem dotace, který tak uvedl žalobce v omyl. Žalobci tudíž svědčilo legitimní očekávání, že uplatněné výdaje jsou způsobilými výdaji.
9. Žalobce má dále za to, že pokud je předložena poskytovateli dotace přímo za účelem kontroly způsobilosti výdajů žádost o platbu, kde jsou výslovně uvedeny činnosti týkající se přípravy projektu IKAP, a poskytovatel způsobilost výdajů kontroluje, nelze přenášet odpovědnost na žalobce.
10. Zdejší soud by měl dle žalobce posoudit, zda postup poskytovatele nepředstavuje nesprávný úřední postup ve smyslu zejména § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád) [dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“].

11. Žalobce proto navrhuje, aby zdejší soud napadené rozhodnutí včetně obou platebních výměrů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, eventuálně aby platební výměry změnil tak, že se ukládá odvod ve výši 0 Kč.

III. Vyjádření žalovaného a další podání stran

12. Žalovaný se žalobou nesouhlasí. Žalobce použil dotaci částečně na úhradu nezpůsobilých výdajů, a tím porušil rozpočtovou kázeň. Žalovaný si je vědom toho, že žalobce jednal dle informací uvedených na jednání poskytovatele, který ho tím uvedl v omyl. Tuto skutečnost žalovaný v napadeném rozhodnutí zohlednil při vyměření odvodu, omyl hodnotil menší mírou závažnosti, a odvod snížil o 15 %. Je to však žalobce, kdo je odpovědný za dodržování podmínek rozhodnutí o přiznání dotace. Žalovaný žalobci nevytýká, že by došlo k duplicitnímu financování. Dle činností uvedených v tabulce č. 3 zprávy o daňové kontrole ovšem žalobce uplatňoval výdaje související s vypracováním projektové žádosti IKAP. Dle žalovaného nelze považovat podmínky stanovené poskytovatelem za nejednoznačné a nejasné, neboť z Pravidel pro žadatele a příjemce, obecná část v bodě 8.8 Nezpůsobilé výdaje, jednoznačně vyplývá, že nezpůsobilým přímým výdajem jsou mimo jiné zejména mzdové výdaje členů realizačního týmu, které souvisí s jejich zapojením do mimoprojektových aktivit. Informace uvedené v zápisu z jednání krajů ze dne 23. 1. 2017 nemohly založit legitimní očekávání žalobce.
13. Žalovaný není vázán právním názorem poskytovatele. Prominutí odvodu je institutem mimořádné povahy, jehož smyslem není suplovat úvahu, která náleží do fáze samotného vyměření odvodu a penále. Žalovaný ani správce daně nejsou kompetentní konstatovat nesprávný úřední postup zaměstnance poskytovatele dle zákona č. 82/1998 Sb. Se změnou právní kvalifikace porušení rozpočtové kázně žalovaný žalobce seznámil a umožnil mu na tuto změnu reagovat, čehož také žalobce využil. Ve výroku platebních výměrů je uvedeno, že odvod je vyměřen podle § 139 a § 147 daňového řádu a podle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel. Vzhledem k tomu, že změnou právní kvalifikace ze strany žalovaného v odvolacím řízení nedošlo ke změně právních předpisů uvedených správcem daně ve výroku platebních výměrů, neměl žalovaný důvod do této výrokové části zasahovat. Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl.
14. Žalobce v replice setrval na svém procesním postoji. Upozorňuje, že v nynějším případě existovalo ujistění ze strany poskytovatele o způsobilosti příslušných mzdových výdajů, neboť informace sdělené na pracovní skupině s kraji dne 23. 1. 2017 považovali za správné i další zaměstnanci poskytovatele i ostatní kraje. Tabulka č. 3 ve zprávě o daňové kontrole vycházela ze sdělení žalobce a neumožňovala podrobný popis činností, které byly ve sledovaném období v rámci projektu KAP vykonávány. Žalobce dále uvádí, že kontrolní listy zpracované samotným poskytovatelem dotace, které žalovaný v odvolacím řízení obstaral, mají formu jakýchsi opisů kontrolních listů, o jejichž věrohodnosti a jednoznačné kontrole ve vztahu k projektu KAP či toho, kdo je vůbec podepsal, lze polemizovat.
15. Žalovaný podal k vyjádření žalobce dupliku, v níž taktéž setrval na svém procesním postoji. Doplnuje, že správce daně či žalovaný není oprávněn posuzovat pochybení na straně poskytovatele. K námitce, v níž žalobce zpochybňuje relevantnost kontrolních listů zaslaných poskytovatelem, žalovaný uvádí, že tuto námitku žalobce neuplatnil v zákonné dvouměsíční lhůtě pro podání žaloby, a je tudíž nepřipustná. Kontrolní listy žalovaný neměl důvod zpochybňovat.

16. Na toto vyjádření reagoval žalobce dalším podáním, v němž setrval na svém procesním postoji.

IV. Posouzení věci

17. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Za splnění podmínek § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl soud bez jednání.
18. Žaloba je důvodná.
19. Zdejší soud se nejprve zabýval namítanou vadou výroku napadeného rozhodnutí. Podle § 102 odst. 1 písm. d) daňového řádu *rozhodnutí obsahuje výrok s uvedením právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno*.
20. Smyslem požadavku, aby ve výroku byly uvedeny právní předpisy, podle nichž bylo rozhodováno, je zajistit informovanost daňového subjektu o tom, podle jakého předpisu mu byla daň vyměřena. Obsahem pojmu „právní předpis“ se zabýval např. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. II. ÚS 157/97 ze dne 27. 6. 2000 (N 99/18 SbNU 363), v němž vyslovil, že *„výraz „právní předpis“ v zákonném textu znamená tedy především formu práva. Nelze ho považovat za synonymní s pojmem „ustanovení“, které tvoří součást právního předpisu, je však zpravidla pouze jeho zlomkem“*. Výraz „právní předpis“ obsažený v § 102 odst. 1 písm. d) daňového řádu proto nelze dle zdejšího soudu vykládat natolik extenzivně, že by znamenal totéž, co konkrétní použité ustanovení právního předpisu (srov. též rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 8. 2020, č. j. 30 Af 71/2018 – 115). Rovněž Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem, že žádný právní předpis neukládá povinnost uvést ve výroku rozhodnutí, kterým se vyměřuje daň, ustanovení právního předpisu, podle něhož úřad rozhoduje, v tomto směru postačí odkaz na právní předpis (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2016, č. j. 6 Afs 243/2015 – 52).
21. V nynější věci je ve výroku platebních výměrů uvedeno, že správce daně rozhodl podle § 139 a § 147 daňového řádu a podle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel. Dle zprávy o daňové kontrole (odůvodnění platebních výměrů) se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. V seznámení se zjištěnými skutečnostmi (žalobci doručeno dne 1. 7. 2022) žalovaný informoval žalobce o změně právní kvalifikace na porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel, neboť dle žalovaného došlo k porušení rozpočtové kázně ještě před přijetím poskytnuté dotace, tj. ve dnech jednotlivých úhrad mzdových výdajů. Tomu odpovídá i odůvodnění napadeného rozhodnutí.
22. Pakliže ve výroku platebních výměrů jsou uvedena ustanovení daňového řádu upravující pravomoc správce daně stanovit daň a dále ustanovení rozpočtových pravidel upravující výši odvodu za porušení rozpočtové kázně, výrok platebních výměrů odpovídá požadavkům zákona. Uvedená ustanovení se použijí jak v případě původní kvalifikace, tak v případě nové kvalifikace. Žalovaný proto nepochybil tím, že změnu právní kvalifikace nepromítl do výroku napadeného rozhodnutí. Pokud žalovaný neshledal z hlediska závažnosti porušení rozpočtové kázně oproti původní kvalifikaci podstatný rozdíl, a ani žalobce tímto směrem v odvolacím řízení neargumentoval (třebaže byl se změnou kvalifikace v dostatečném předstihu seznámen), není vadou napadeného rozhodnutí to, že se žalovaný danou otázkou výslovně nezabýval.

23. Ze zprávy o daňové kontrole vyplývá, že Žádost o podporu ze dne 11. 11. 2015 obsahuje mimo jiné podrobný popis projektu KAP a klíčových aktivit projektu KAP (vždy název klíčové aktivity, popis klíčové aktivity, přehled nákladů). Správce daně nezjistil, že by byla účelem a cílem projektu KAP také jeho implementace v rámci navazujícího projektu IKAP. Navazující implementační projekt IKAP byl dalším samostatným projektem, byť vycházel z projektu KAP. Zjednodušeně se jedná o zavedení principů krajského akčního plánu, který byl vytvořen v rámci projektu KAP, do praxe. Dle rozhodnutí o poskytnutí dotace (část II, čl. 5 Způsobilý výdaje, odst. 5.1) je dotace určena pouze na úhradu způsobilých výdajů. Způsobilý výdaje jsou definovány v Pravidlech pro žadatele a příjemce (dále též „PpŽP“) – obecná část, v bodě 8.7.1. Dle Pravidel pro žadatele a příjemce – obecná část, v bodě 8.7.2 Způsobilý výdaje dle druhu jsou způsobilým výdajem v oblasti osobních výdajů „*mzdové výdaje: hrubá mzda, plat nebo odměna z dohod zaměstnanců pracujících na projektu včetně zákonných náhrad, resp. příplatků (např. za práci přesčas, práci ve svátek, pokud zaměstnanec vykonával v tomto časovém období práce přímo s projektem související, odměn a prémie, atp.)*“. Dále Pravidla pro žadatele a příjemce – obecná část v bodě 8.8 Nezpůsobilý výdaje uvádí, že nezpůsobilým přímým výdajem jsou mimo jiné zejména mzdové výdaje členů realizačního týmu, které souvisí s jejich zapojením do mimoprojektových aktivit. Také to jsou výdaje, které nejsou vynaloženy v souladu s cíli projektu a současně nejsou pro jejich dosažení nezbytné. Dle správce daně z podmínek stanovených rozhodnutím a Pravidly pro žadatele a příjemce nelze vyvodit závěr, že dotace poskytnutá v rámci projektu KAP může být použita také na navazující implementační projekt IKAP (resp. na výdaje související s implementačním projektem IKAP).
24. Tyto úvahy správce daně žalobce nijak konkrétně nerozporuje. Vyplývá z nich, že výdaje, které žalobce v předmětných žádostech o platby uplatnil (slovy žalobce – mzdové výdaje související a týkající se konzultace, metodické podpory, samostudia materiálů a posouzení souladu projektu IKAP s metodikou projektu KAP) nejsou v projektu KAP způsobilými výdaji. Není přitom podstatné, zda žalobce uplatňoval mzdové výdaje *související se samotnou přípravou projektové žádosti projektu IKAP* nebo výdaje pouze jiným způsobem spojené s projektem IKAP. Závěr by byl v obou případech shodný, tato polemika proto nemá pro posouzení nynější věci žádný význam.
25. Zdejší soud souhlasí s obecnými závěry, že za dodržení podmínek dotací jsou odpovědní 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. Žalobce se nemůže své povinnosti dodržovat závazné podmínky při čerpání dotací zprostit argumentem, že z informací poskytovatele dotace žádná pochybení nevyplynula.
26. To platí zejména ve vztahu k odkazu žalobce na kontrolní listy zpracované samotným poskytovatelem dotace (formulář F1) a argumentaci, že pokud poskytovatel kontroluje způsobilost výdajů při žádosti o platbu (kde jsou výslovně uvedeny mimo jiné činnosti týkající se přípravy projektu IKAP) a neshledá pochybení, nelze přenášet odpovědnost na žalobce coby příjemce dotace. Ve skutečnosti je tomu přesně naopak. Obecně platí, že na odpovědnost příjemce dotace nemá vliv skutečnost, že proběhla kontrola ze strany poskytovatele a ten žádné pochybení příjemce neshledal nebo neodhalil. Není rozhodující ani to, nakolik považuje příjemce dotace relevantní skutečnosti za na první pohled zřejmé

(žalobce se vyjadřuje v tom smyslu, že poskytovatel by musel být odborně zcela nezpůsobilý, nekompetentní nebo slepý, aby nezpůsobilost výdajů neodhalil).

27. Zbývá dodat, že zdejší soud nemůže posoudit, zda postup poskytovatele představuje nesprávný úřední postup ve smyslu zejména § 13 zákona č. 82/1998 Sb., neboť to není předmětem nynějšího řízení. Předmětem nynějšího řízení pak není ani prominutí odvodu dle § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech. Posouzení, zda byla porušena rozpočtová kázeň ve smyslu § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel, je zcela odlišnou otázkou oproti posouzení, zda a v jaké míře jsou naplněny důvody hodné zvláštního zřetele pro prominutí odvodu. Z rozhodnutí Generálního finančního ředitelství, kterým byl jinému příjemci ve skutkově obdobné věci prominut odvod za porušení rozpočtové kázně, proto žalobci ve věci vyměření odvodu žádné legitimní očekávání neplyne. Stejně tak tímto rozhodnutím není nijak předurčen ani postup žalovaného.
28. Stěžejní námitkou žalobce je to, že v nynější věci byl žalobce poskytovatelem ujištěn, že dané výdaje jsou v projektu KAP způsobilými výdaji. Žalobce proto jednal v souladu s tímto ujištěním a očekával, že tomu tak skutečně je.
29. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 Afs 60/2012 – 31, vyplývá, že předpokladem 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 Werkvoorziening* a další (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh., s. I-01561); bod 56].
30. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 5. 2021, č. j. 8 Afs 114/2019 – 52 dodal, že „z povahy ochrany legitimního očekávání (zde důvěry v jednání veřejné správy) vyplývá, že chráněno je legitimní očekávání v to, že pokud příjemce dotace postupoval při čerpání dotace v souladu s určitým konkrétním ujištěním poskytovatele dotace, a nejde-li o zjevné porušení platné právní úpravy, pak příslušnou dotaci obdrží a nebude povinen ji navrátit. Aby se však o takovou situaci jednalo, pak samozřejmě musí dané ujištění předcházet příslušnému jednání příjemce dotace. Jde tedy zpravidla o situaci, kdy příjemce dotace neví, jak má přesně postupovat, a proto se obrátí na poskytovatele dotace, aby mu určitý postup poradil nebo výslovně příjemcem navržený postup potvrdil jako souladný s pravidly poskytnuté dotace. Pokud pak příjemce v souladu s takto daným ujištěním jedná, má být chráněno jeho legitimní očekávání. Konkrétní ujištění tedy z povahy věci musí předcházet porušení rozpočtové kázně. Následná ujištění již nebudou schopna změnit nic na tom, že příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň na základě svého rozhodnutí, tedy neovlivněn předchozím konkrétním ujištěním poskytovatele dotace.“ (shodně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2023, č. j. 7 Afs 413/2021 – 32, nebo ze dne 19. 1. 2023, č. j. 1 Afs 316/2021 – 38). Legitimní očekávání nemůže založit emailová komunikace se zaměstnanci poskytovatele obsahující dotazy obecného charakteru bez konkrétních údajů o projektu a žadateli (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2018, č. j. 4 Afs 220/2017 – 41).
31. Ujištění příjemce nemusí mít formu právně závazného aktu. Může k němu dojít i např. prostřednictvím konzultací s pracovníky poskytovatele dotace (srov. rozsudek Nejvyššího

správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 9 Afs 144/2019 – 32). Podstatné je, zda bylo bez pochyb prokázáno, že příjemce dotace byl ujistěn o tom, že je určitý jeho postup v souladu se zákonnými či dotačními pravidly. Hodnocení bude vždy záviset na skutkových okolnostech konkrétního případu.

32. Žalobce upozorňuje na to, že se nenacházel v jedinečné situaci, obdobné projekty KAP na základě stejné výzvy probíhaly i v ostatních krajích v rámci České republiky. Poskytovatel (v terminologii unijního práva též řídicí orgán) poskytoval v rámci těchto projektů metodickou podporu formou pracovních jednání s kraji. V zápisu z pracovního jednání ze dne 23. 1. 2017 je uvedeno mimo jiné následující: *Dotaz: „Řízení projektu – úvazky: jaké je umožnění vykonávání činnosti řízení projektu?“ Odpověď: „Realizační tým KAPu může být využitelný i pro řízení nebo nastavování projektu implementačního, projekty by se provázaly. Navyšování úvazku nad hodnotu 1,2 není možné. Existují dvě varianty: ponížení úvazku na jednom projektu KAP a jeho převedení na druhý projekt, tzn. že bude stále úvazkem 1,0, ale do pracovní náplně osoby se vloží část úvazku i na druhý projekt. V druhém projektu na osobu se nebudou nárokovat mzdové prostředky anebo je varianta druhá – že jej v prvním projektu nějakým způsobem omezíte (podstatné změny) a kapacitu této osoby převedete do druhého projektu.“*
33. Z uvedeného dle zdejšího soudu vyplývá, že poskytovatel výslovně připouští, že do pracovní náplně členů realizačního týmu KAP je možné zahrnout i činnosti na druhém projektu (zjevně projekt IKAP), pakliže se v navazujícím projektu nebudou nárokovat tytéž mzdové prostředky. Nejedná se o ujistění adresované pouze žalobci, nýbrž všem krajům zapojeným do stejných projektů v rámci dané výzvy, jejichž zástupci se dané výzvy účastnili.
34. Skutečnost, že žalobce (a i ostatní příjemci dotace) byli poskytovatelem dotace ujistováni o tom, že výdaje vynaložené k přípravě bezprostředně navazujících projektů IKAP lze financovat z rozpočtu projektů KAP, vyplývá i z ostatních dokumentů ve správním spise, jejichž autorem je poskytovatel dotace. Některé z nich byly vyhotoveny až poté, kdy žalobce požádal o sporné platby. Dle obsahu nicméně vypovídají o tom, jak poskytovatel postupoval také v minulosti. Např. ze žalobcem odkazované Reakce řídicího orgánu na Follow-up k auditní misi Evropské komise č. EMPG314CZ0264: *„ŘO si uvědomuje, že ideální variantou by bylo, aby možnost financování přípravy IKAP z rozpočtu KAP byla explicitně uvedena v PpŽP – specifická část nebo v Postupech KAP. Tato informace byla ovšem zástupcům příjemců několikrát prezentována v rámci společných jednání příjemců KAP. Důkazem toho, že se jednalo o obecně známou věc, je skutečnost, že činnosti spojené s přípravou IKAP byly vykazovány zaměstnanci i v dalších projektech KAP.“*
35. Rovněž v dokumentu „Metodický výklad Výkazy práce“ poskytovatel dotace uvádí: *„Dále ŘO upozorňuje, že nad rámec výjimek uvedených v PpŽP (např. účasti na služební cestě, poradě, workshopu, vzdělávacím kurzu, konferenci apod., u kterých pracovník datum/období konání uvádí vždy) by měl příjemce vždy samostatně uvádět i činnosti související s vyhotovením konkrétního výstupu, který jasně odpovídá zaměření projektu (metodika, publikace, příprava dalších projektů/grantů apod.) tak, aby bylo možné ověřit způsobilost výdaje a k uvedenému výstupu také přiřadit konkrétní časovou dotaci“.* I zde je tedy mezi činnosti související s vyhotovením konkrétního výstupu zařazena příprava dalších projektů/grantů.
36. Konečně také v podnětu k prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně adresovanému správci daně (který byl podnětem k zahájení kontroly, která vyústila ve vydání napadeného rozhodnutí) poskytovatel dotace výslovně uvádí, že „v tomto případě

došlo k pochybení na straně Poskytovatele dotace, neboť příjemce dotace uvedl v omyl... Lze tak konstatovat, že příjemce dotace jednal v dobré víře, že neporušuje podmínky pro čerpání dotace z OP VVV“.

37. Vše výše uvedené dle zdejšího soudu v souhrnu osvědčuje tvrzení žalobce, že poskytovatel dotace dlouhodobě ujišťoval žalobce i ostatní příjemce dotace o tom, že výdaje spojené s přípravou implementačních projektů IKAP, jejichž účelem je zavedení výstupů projektů KAP do praxe, jsou způsobilými výdaji v rámci projektů KAP. Jedná se o ujištění dostatečně konkrétní a adresná, a kromě zápisu z jednání s kraji ze dne 23. 1. 2017 je potvrzuje ve svých vyjádřeních také samotný poskytovatel dotace. Těchto ujištění se žalobci dostalo předtím, než žádal o proplacení předmětných výdajů (a dle pracovních výkazů také předtím, než daní pracovníci činnosti, o jejichž proplacení žalobce žádal, v rámci projektu vykonávali).
38. Zdejší soud se proto neztotožňuje se závěrem napadeného rozhodnutí, že tvrzení poskytovatele mohla být pro žalobce pouze částečně zavádějící a tuto skutečnost lze zohlednit při vyměření výše odvodu, nikoliv při úvahách o tom, zda žalobce porušil rozpočtovou kázeň. Podklady správního spisu ve svém souhrnu prokazují, že poskytovatel v předstihu ujistil žalobce o správnosti sporného postupu, a žalobce tedy v souladu s citovanou judikaturou mohl očekávat, že příslušnou dotaci obdrží, a nebude povinen ji navrátit.
39. Zároveň se dle zdejšího soudu nejedná o situaci, v níž by se příjemce dopustil zjevného porušení platné právní úpravy. Třebaže žalovaný dospěl k závěru, že dané výdaje nebyly v rámci projektu KAP způsobilými výdaji (a jak již bylo řečeno, žalobce nepředkládá žádnou konkrétní konkurující argumentaci, kterou by provedený výklad Pravidel pro žadatele a příjemce zpochybnil), nejedná se o závěr *prima facie* zřejmý. Poskytovatel naproti tomu vycházel z toho, že Pravidla pro žadatele a příjemce v obecné části nijak neupravují způsobilost mzdových výdajů souvisejících s přípravou žádostí o podporu jiných projektů OP VVV, a z toho dovodil, že za splnění ostatních podmínek (časová souslednost, vyloučení duplicitního financování apod.) lze dané výdaje považovat za způsobilé. I tato podmínka pro vznik legitimního očekávání proto byla dle zdejšího soudu splněna. Jelikož žalovaný legitimní očekávání žalobce při hodnocení jednání žalobce jako porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel nezohlednil, napadené rozhodnutí nemůže obstát.

V. Závěr a náklady řízení

40. Zdejší soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem vyjádřeným výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci měl plný úspěch ve věci žalobce, proto má právo na náhradu nákladů řízení. Ze soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady řízení za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a jiné náklady žalobce nepožaduje. Žalovaný je proto povinen žalobci na nákladech řízení nahradit částku 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

28/2023

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 nejbližze 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.

Brno 25. ledna 2024

David Raus v.r.
předseda senátu