



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **Zdravotnická záchranná služba Karlovarského kraje, příspěvková organizace**, IČO 00574660,
se sídlem nám. Závodní 390/98C, 360 06 Karlovy Vary

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
se sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 1. 9. 2019, č. j.: MPSV-2019/167412-832,

takto:

- I. Rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 1. 9. 2019, č. j.: MPSV-2019/167412-832, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám žalobce.

Odůvodnění:

I. Stručné vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž ministryně práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“) zamítla jeho námitky proti Oznámení Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „poskytovatel dotace“) o schválení zprávy o realizaci projektu a spolu s ní předložené žádosti o platbu ze dne 12. 6. 2019, jehož přílohou bylo Oznámení o nevyplacení části dotace z důvodu krácení podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“) na základě porušení pravidel Operačního programu Zaměstnanost (dále jen „opatření“ nebo „oznámení o nevyplacení části dotace“). Opatřením bylo rozhodnuto o nevyplacení části dotace ve výši 100 % z hodnoty dodatečných zakázek vyplývajících z podstatné změny smlouvy a 25 % ze smluvní ceny

původní zakázky výdajů z předmětné zakázky nárokových v podaných žádostech o platbu

CZ.03.4.74/0.0/0.0/16_033/0002842/2018/004/ANTE a CZ.03.4.74/0.0/0.0/16_033/0002842/2019/005/ANTE spolu s příslušnou částí nárokových nepřímých nákladů, v celkové výši 414 621,75 Kč, jelikož se poskytovatel dotace důvodně domníval, že příjemce dotace (tj. žalobce) v přímé souvislosti s ní porušil podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta.

2. Ze spisového materiálu vyplynulo, že žalobce dne 8. 4. 2016 podal žádost o podporu (dále jen „žádost o podporu“) pro projekt registrační číslo CZ.03.4.74/0.0/0.0/16_033/0002842 s názvem „Rozvoj lidských zdrojů v oblasti krizového řízení ZZS Karlovarského kraje“ (dále jen „projekt“). Poskytovatel dotace v souladu s § 14 zákona o rozpočtových pravidlech vydal rozhodnutí o poskytnutí dotace č. OPZ/4.1./033/0002842 (dále jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), kterým byla žalobci na základě žádosti o podporu poskytnuta dotace na realizaci projektu v celkové maximální výši 3 939 194,69 Kč. Následně žalobce v rámci projektu realizoval zadávací řízení na veřejnou zakázku dle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“). Veřejnou zakázku rozdělil na tři části, přičemž žaloba se týká toliko části 1 s názvem „Vzdělávání pro krizové situace“ (dále jen „veřejná zakázka“). Jako nejvhodnější byla v zadávacím řízení vybrána nabídka společnosti Aperta, s.r.o., IČO: 25436520 (dále jen „dodavatel“), s níž žalobce uzavřel dne 30. 1. 2018 smlouvu o poskytování služeb ve věci veřejné zakázky (dále jen „smlouva“). Dne 21. 11. 2018 uzavřely strany smlouvy dodatek č. 1, jímž v souladu s § 222 odst. 4 ZZVZ upravily předmět plnění smlouvy (dále jen „dodatek 1“). Dne 21. 12. 2018 uzavřely strany dodatek č. 2, jímž v souladu s § 222 odst. 4 ZZVZ upravily termín dokončení plnění ze smlouvy (dále jen „dodatek 2“).
3. Z odůvodnění oznámení o nevyplacení části dotace vyplynulo, že poskytovatel dotace došel k závěru, že dodatkem 1 došlo k podstatné změně závazku ze smlouvy, neboť bylo při zvýšení/snížení ceny školení překročeno 10 % původní hodnoty závazku. Při výpočtu neproplacené dotace ve výši 100 % z hodnoty dodatečných zakázek vyplývajících z podstatné změny smlouvy a 25 % ze smluvní ceny původní zakázky z nárokových výdajů vycházel poskytovatel dotace z tabulky č. 18, bodu 24, kapitoly 20.14 Pravidel OPZ, verze 9 (dále jen „Pravidla OPZ“). Proti oznámení o nevyplacení části dotace podal žalobce námitky (dále jen „námitky“), o nichž rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím.

II. Obsah žaloby

4. V *prvním žalobním bodě* žalobce namítal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí, neboť nesplňuje požadavky § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a rozpočtových pravidel. K tomu odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) týkající se náležitostí rozhodnutí. Žalovaný měl dle § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel ve výroku žalobou napadeného rozhodnutí konstatovat, zda je opatření oprávněné, oprávněné částečně či neoprávněné a námitky označit za důvodné či nedůvodné, což neučinil. Žalovaný se v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí rovněž nevypořádal dostatečně s tím, že byl dodržen účel dotace. Dále žalovaný neuvedl, zda se v projednávaném případě jednalo o krácení dotace konečné, či pouze dočasné, což dle judikatury musí činit. Nadto žalovaný žalobci teprve po vydání žalobou napadeného rozhodnutí zaslal Informace o nevyplacení části dotace ze dne 4. 9. 2019 (dále jen „informace o nevyplacení části dotace“), v nichž specifikoval výši skutečně nevyplacených prostředků.

5. Dále poukázal na absenci řádného odůvodnění výše korekce, kdy žalovaný neprovedl žádnou správní úvahu o přiměřenosti výše stanovené sankce, např. ve vztahu k dodržení účelu dotace. Žalovaný toliko konstatoval, že se v projednávaném případě nejedná o změnu dle § 222 odst. 2 ZZVZ, v ostatním se zřejmě spoléhal na oznámení o nevyplacení části dotace, které však není konečné. Není tedy zřejmé, zda bylo krácení dotace přiměřené závažnosti pochybení, jeho dopadům na realizaci projektu, resp. zda k němu mělo vůbec dojít. Takový stav je v rozporu s judikaturou, dle níž má být řádně zdůvodněno stanovení výše sankce a úvahy k uložení sankce vedoucí. K tomu odkázal na rozsudek NSS ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014-46.
6. Navíc došlo k porušení jeho legitimního očekávání, když poskytovatel dotace nevyplatil dotaci v očekávané výši bez řádného odůvodnění. Závěry vyslovené v žalobou napadeném rozhodnutí by měly být jednoznačné a dostatečně podložené a odůvodněné, což však nejsou. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48 uvedl, že informace, zda poskytovatel dotace využívá oprávnění nevyplatit dotaci ve vztahu k již vyplaceným finančním prostředkům, či naopak k ještě nevyplaceným, má být obsahem rozhodnutí o přijetí opatření dle § 14e rozpočtových pravidel. Poskytovatel dotace také musí specifikovat, zda výplatu dotace pouze pozastavuje, či zda ji s konečnou platností snižuje.
7. Ve *druhém žalobním bodu* namítal nesprávné právní posouzení věci. Uvedl, že změna smlouvy byla vyhrazenou změnou závazku dle § 100 odst. 1 ZZVZ, neboť podmínky pro ni jednoznačně vymezil v zadávací dokumentaci a současně nedošlo ke změně celkové povahy veřejné zakázky. V zadávací dokumentaci ze dne 20. 11. 2017, příloze 3.b. Obecné požadavky, bodě 13 je konkrétně uvedeno, že: „*Zadavatel si vyhrazuje možnost přizpůsobit skupiny účastníků se vzdělávání, tj. počet i složení účastníků, a to i v průběhu vzdělávání*“. Podmínky změny závazku byly tedy vymezeny dostatečně a určitě, účastníci zadávacího řízení s touto změnou počítali, neboť zadávací dokumentace od počátku avizovala, že počet účastníků je pouze předpokládán. Co to je jednoznačný způsob vyhrazené změny není v ZZVZ definováno, jedná se o neurčitý právní pojem, k němuž chybí i definice judikatorní. Formalistický výklad ZZVZ aplikovaný správními orgány je pro příjemce dotace nepředvídatelný, a je tak velmi obtížné formulovat vyhrazenou změnu závazku natolik jednoznačně, aby před kontrolními orgány obstála.
8. Skutečnost, že počet účastníků vzdělávání je jen předpokládán, byla od počátku zřejmá i vzhledem k činnosti žalobce (spočívající v záchraně lidských životů), kterou musí upřednostnit před vzděláváním. Bylo nutné předpokládat také personální změny. S ohledem na dostatečně určitě provedenou výhradu změny závazku neměl poskytovatel dotace, resp. žalovaný, ke krácení dotace vůbec přistupovat. Upozornil, že změnu v počtu účastníků vzdělávání navíc avizoval, když dne 13. 6. 2018 požádal o nepodstatnou změnu projektu, která byla dne 14. 6. 2018 poskytovatelem dotace schválena. Přesto následně poskytovatel dotace přistoupil ke krácení dotace. Postup poskytovatele dotace je tak zcela nekonzistentní. Vzhledem k absenci judikatury odkázal na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ze dne 22. 5. 2018, č. j. ÚOHS-R0035/2018/VZ-14930/2018/321/ZSř, dle něž může být výhrada formulována i obecně, neboť je obtížné předem definovat veškeré uvažované případy, které mohou nastat, musí z ní však být jednoznačně seznatelné, na jaké situace dopadá. Dle ÚOHS je zadavatel oprávněn provést předem vyhrazené změny v objemu, který si v rámci změnové doložky stanovil.
9. Shrnuje, že výhradu je třeba posuzovat v kontextu konkrétní uzavřené smlouvy a konkrétního zadávacího řízení, s přihlédnutím k jejímu obvyklému významu.

V projednávaném případě se jedná o vyhrazenou změnu vycházející z konkrétních legitimních důvodů na jeho straně. Právě proto, že v roce 2016, kdy žádost o podporu podával, nemohl znát přesný počet účastníků předmětných aktivit v roce 2018, kdy ke vzdělávání došlo, zakomponoval do zadávací dokumentace možnost změny v počtu účastníků. Učinil tak s vědomím, že v personální oblasti dochází k neustálým změnám, přičemž primárně musí být zajištěna jeho hlavní činnosti. Tato skutečnost je zřejmá i z přílohy č. 3.a. Popis současného stavu, kapitola 1.5, bod 4 zadávací dokumentace. Muselo tak být počítáno s tím, že se počet účastníků vzdělávacího kurzu může měnit. Navíc nebylo zpochybněno naplnění účelu dotace, což žalovaný nezohlednil. Uzavřel, že naplnil jednotlivé indikátory dotace dle rozhodnutí o poskytnutí dotace. Nemohlo dojít k tomu, že by se příslušné aktivity účastnil jen zlomek plánovaného počtu účastníků, jak tvrdil žalovaný, neboť pak by nesplnil podmínky dané rozhodnutím o poskytnutí dotace a poskytovatel dotace by mu mohl udělit sankci. Dodal, že nemá vliv ani to, že je v dodatku 1 uvedeno, že je uzavírán dle § 222 odst. 4 ZZVZ, neboť je zřejmé, že se jednalo o vyhrazenou změnu dle § 222 odst. 2 ZZVZ, nikoli o výjimku de minimis dle odst. 4 téhož ustanovení.

10. *Třetím žalobním bodem* namítal nepřiměřenost uložené sankce. Žalovaný nejen že neprovedl žádnou správní úvahu k výši sankce, výše sankce navíc byla uvedena jen v oznámení o nevyplacení části dotace. Neztotožnil se se způsobem, jakým poskytovatel dotace vypočítal její neproplacenou část, tedy z tabulky č. 18 bodu 24 v kapitole 20.14 (verze 9) Pravidel OPZ, tj. dle verze Pravidel OPZ účinné v době uzavření dodatku 1. V době vydání žalobou napadeného rozhodnutí však již byla účinná verze 10 Pravidel OPZ, v níž tabulka 18, bod 27 stanoví při podstatné změně smlouvy na plnění zakázky v rozporu se zákonem sankci ve výši 25 % z původní smluvní ceny a 25 % z nových dodávek. Žalovaný proto mohl přistoupit ke snížení sankce ve vztahu k dodržení účelu dotace, tedy mohl zohlednit příznivější úpravu, resp. neměl k uložení sankce vůbec přistoupit.
11. Žalobce navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i oznámení o nevyplacení části dotace, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nesouhlasil s *prvním žalobním bodem*. K absenci informace, zda byly námitky posouzeny jako důvodné či nikoli, uvedl, že z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí je zřejmé, že námitky byly shledány nedůvodnými. Dále ohledně formální stránky žalobou napadeného rozhodnutí uvedl, že jsou na něj přednostně aplikována rozpočtová pravidla, správní řád až subsidiárně. Dikce § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel neznámá, že by v rozhodnutí o námitkách musela být explicitně uvedena citace, zda je či není opatření oprávněné, pouze z něj musí vyplývat, jakým způsobem byly argumenty příjemce dotace zhodnoceny a zda poskytovatel dotace setrvává na svém názoru. Dodal, že jelikož námitky zamítl a vyjádřil se k argumentům v nich obsažených, přičemž dodržel požadavky správního řádu včetně poučení o opravných prostředcích, pouhá absence věty o oprávněnosti opatření nezakládá nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. V souladu s § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel prokazatelně uvedl, že námitky zamítá, což je zcela dostačující.
13. K absenci vyjádření, zda je kráceno s konečnou platností uvedl, že tato otázka byla vyřešena v rámci oznámení o nevyplacení části dotace, nebyla rozporována v námitkách, protože se k ní v žalobou napadeném rozhodnutí nevracel. V oznámení o nevyplacení části

dotace bylo uvedeno, že dle závěru NSS je poskytovateli dotace ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel dána pravomoc výlučně s konečnou platností rozhodovat o porušení podmínek stanovených v právních předpisech a v rozhodnutí o poskytnutí dotace, jejichž porušení by při neoprávněném použití či zadržení dotačních prostředků bylo spojeno s povinností odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44a rozpočtových pravidel. Vzhledem k tomu, že ke krácení dotace došlo před proplacením žádosti o platbu, v níž jsou výdaje na veřejnou zakázku nárokovány, nedošlo k okamžiku vydání opatření k porušení rozpočtové kázně, tudíž byla dána pravomoc poskytovatele dotace rozhodnout o nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel s konečnou platností, o čemž byl žalobce informován. K absenci specifikace, zda žalovaný pouze pozastavuje dotaci, či ji s konečnou platností snižuje, uvedl, že tato skutečnost nebyla v oznámení o nevyplacení části dotace uvedena proto, že nedochází ke skutečnému ponížení poskytnuté dotace, ale pouze k neproplacení konkrétního výdaje, na celkovou výši dotace však opatření nemá vliv, neboť ještě nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Žalobce je tak oprávněn požadovat proplacení nevyplacených prostředků za předpokladu, že do vyúčtování projektu do žádosti o platbu uvede jiné, způsobilé údaje. Závěrem uznal, že došlo-li by k dopadu na výši poskytnuté dotace, bylo by třeba tuto informaci v oznámení o nevyplacení části dotace uvést.

14. Ke *druhému žalobnímu bodu* souhlasil, že odkaz na nesprávné zákonné ustanovení nemá vliv na dodržení podmínek ZZVZ. Dále s odkazem na komentářovou literaturu obecně pojednal o charakteru vyhrazené změny. K žalobcovu argumentu ohledně formalistického výkladu zákona uvedl, že požadavek zákona na přesnější specifikaci vyhrazené změny není bezdůvodný. Nelze zpochybnit, že změna počtu účastníků bude mít vliv na celkovou výši plnění, a je tedy oprávněné požadovat po žalobci, jakožto zadavateli, aby tento dopad kvantifikoval, tedy aby uvedl, podle jakého mechanismu se bude vypočítávat celková výše plnění, které by mělo být uhrazeno. Již jen proto, že je pro každou vzdělávací akci třeba kalkulovat s fixními a variabilními náklady, se jedná o podstatnou informaci, která bude mít v praxi dopad na stanovení nabídkové ceny. Uchazeči by také měli mít právo vědět, zda možnost změny je hypotetická, či spíše pravděpodobná. Vždy bude rozdíl v tom, zda bude konkrétní školení povinné pro všechny zaměstnance, či se bude jednat o školení dobrovolné. Pro dodavatele je taktéž potřebná informace, o kolik účastníků může být školení poníženo, neboť byla-li by celková výše plnění navázána na každého účastníka a chodil-li by na školení pouze zlomek plánovaného počtu osob, mohl by být dopad na ekonomickou stránku dodavatele značný. Uzavřel, že se v souladu s § 222 odst. 2 ZZVZ jedná o podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, neboť v zadávací dokumentaci nebyly jednoznačně vymezeny podmínky pro případnou změnu v souladu s § 100 odst. 1 ZZVZ.
15. Ke *třetímu žalobnímu bodu* uvedl, že na postupy poskytovatele dotace se neuplatní principy správního trestání, protože není možné souhlasit s argumentem žalobce ohledně zohlednění nové nižší korekce dle verze 10 Pravidel OPZ. Oznámení o nevyplacení části dotace a rozhodování o námitkách se řídí rozpočtovými pravidly a Pravidly OPZ, z nichž vyplývá, že výše sankce se vypočítává z Pravidel platných v okamžiku porušení. Konkrétně odkázal na část II, bod 1.4. rozhodnutí o poskytnutí dotace. Dodal, že otázka přiměřenosti je již zahrnuta v procentuálním nastavení sankcí s ohledem na vynaložené prostředky. Sama tabulka č. 18 Pravidel OPZ, v níž jsou sankce uvedeny, vychází z míry závažnosti porušení jednotlivých pravidel. Dále odkázal na pasáž opatření, v níž se poskytovatel dotace věnoval závažnosti pochybení.

16. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení věci Městským soudem v Praze

17. Soud o věci samé rozhodl bez nařízení jednání, a to v souladu s ustanovením § 51 s. ř. s., neboť účastníci řízení takový postup akceptovali. Soud neprovedl navržené důkazy, neboť jsou součástí spisového materiálu žalovaného, z něhož při přezkumu zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí vychází.
18. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 věta první s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
19. Předmětem sporu mezi účastníky řízení bylo posouzení otázky, zda byla dotace krácena v souladu se zákonem.
20. Ze spisového materiálu soud zjistil tyto pro věc podstatné skutečnosti:
21. Z části II Obecné povinnosti, odst. 1, bodu 1.1. rozhodnutí o poskytnutí dotace vyplývá, že je žalobce při použití dotace povinen dodržovat podmínky stanovené právními předpisy EU a ČR, tímto rozhodnutím a Pravidly OPZ. Z bodu 1.4. téhož ustanovení je uvedeno, že „*Pravidla OPZ jsou pro příjemce závazná ve verzi platné v den učinění příslušného úkonu souvisejícího s realizací projektu, nebo v den porušení příslušného ustanovení plynoucího z právních předpisů, rozhodnutí či Pravidel OPZ.*“ Dle části V Sankce, odst. 2. rozhodnutí „*poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel stanovených tímto Rozhodnutím. Pokud poskytovatel odhalí porušení podmínek, je oprávněn neproplatit dotaci dle § 14e rozpočtových pravidel, a to maximálně do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. ve výši stanovené za porušení dané povinnosti v tabulce sankcí pro oblast zadávání obsažené v Obecné části pravidel pro žadatele a příjemce v rámci OPZ jako nejvyšší možná výše odvodu za předmětné porušení podmínek. Při stanovení výše sankce přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.*“
22. Ze smlouvy o poskytování služeb – k veřejné zakázce – části 1 a jejích příloh vyplývá, že žalobce uzavřel s dodavatelem smlouvu o poskytnutí plnění spočívající v aktivitách s názvem KA1 – Rozvoj základní záchranářské komunikace IZS a s názvem KA2 – Vzdělávání krizové intervence. Cena za služby činila podle čl. IV odst. 1 smlouvy 1 538 000 Kč bez DPH. Cena aktivity KA1 činila 2 350 Kč (bez DPH) na účastníka a cena aktivity KA2 činila 2 200 Kč (bez DPH) na účastníka.
23. Z dokumentu Obecné požadavky, bodu 13 vyplývá, že žalobce, jakožto zadavatel, si vyhradil možnost přizpůsobit počet i složení účastníků vzdělávání, a to i v jeho průběhu, tak, jak je citováno výše.
24. Z dodatku 1 vyplývá, že tento upravuje předmět plnění smlouvy tak, že u aktivity KA1 „*dojde k navýšení počtu účastníků kurzu ze 40 osob na 48 osob, tj. dojde k navýšení o 96 jednotek, celkem tedy na 576 jednotek*“ a u aktivity KA2 „*dojde ke snížení počtu účastníků kurzu z 25 osob na 16 osob, tj. dojde ke snížení celkem o 54 jednotek, celkem tedy na 96 jednotek*“. Čl. II. odst. 3 dodatku 1 mění cenu služby na 1 644 800 Kč bez DPH. Změna (nárůst) počtu účastníků aktivity KA1 přitom znamenala změnu ceny této aktivity o + 225 600 Kč, změna (pokles) počtu účastníků aktivity KA2 znamenala změnu ceny této aktivity o – 118 800 Kč. Po sečtení těchto částek došel žalobce k částce 106 800 Kč, o níž původní cenu služby navýšil, čímž docílil ceny služby stanovené v čl. II odst. 3 dodatku 1.

25. Z dokumentu s názvem Žádost o změnu (dále jen „žádost o změnu“) vyplývá, že žalobce žádal o nepodstatnou změnu č. 2, která spočívala mimo jiné v úpravě počtu účastníků v aktivitách KA1 a KA2. Spisový materiál obsahuje dokument s názvem Rozhodnutí o změně č. 1, který řeší dataci plnění, nikoli úpravu počtu účastníků aktivit, i z názvu lze dovodit, že se toto rozhodnutí nevztahuje k žádosti o změnu. Rozhodnutí o žádosti o změnu spisový materiál neobsahuje. Správní spis však obsahuje dokument s názvem Kontrolní list o žádosti o změnu týkající se nepodstatných změn, registrační číslo CZ.03.4.74/0.0./0.0/16_033/0002842 (dále jen „kontrolní list o žádosti“), týkající se žádosti o změnu č. 2, z něhož vyplývá, bylo dne 14. 6. 2018 shledáno, že žádost o změnu byla podepsána oprávněnou osobou, že jsou v ní správně vyplněny údaje, že je změna pro projekt nezbytná a efektivní a její provedení dostatečně zdůvodněné a že změny zařazené do žádosti patří svým charakterem mezi nepodstatné změny.
26. Soud při posouzení vyšel z následující právní úpravy:
27. Podle ustanovení § 14e odst. 1 věty první a druhé rozpočtových pravidel v rozhodném znění *poskytovatel 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. Podle odst. 3 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. Podle odst. 4 věty první bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí.*
28. Podle ustanovení § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel v rozhodném znění *v rozhodnutí o poskytnutí dotace může poskytovatel stanovit, že nesplnění některých podmínek podle odstavce 4 písm. g) nebo porušení povinnosti stanovené právním předpisem bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel procentní rozmezí nebo pevný procentní podíl vztahující se buď k celkové částce dotace, nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň, nebo stanoví pevnou částku odvodu; přitom přihlédne k závažnosti porušení rozpočtové kázně a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.*
29. Podle ustanovení § 100 odst. 1 ZZVZ v rozhodném znění *zadavatel si může v zadávací dokumentaci vyhradit změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nebo rámcové dohody, pokud jsou podmínky pro tuto změnu a její obsah jednoznačně vymezeny a změna nemění celkovou povahu veřejné zakázky. Taková změna se může týkat rozsahu dodávek, služeb nebo stavebních prací, ceny nebo jiných obchodních nebo technických podmínek.*
30. Podle ustanovení § 222 ZZVZ v rozhodném znění (1) *Není-li dále stanoveno jinak, nesmí zadavatel umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona. (2) Za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje uplatnění vyhrazených změn závazku sjednaných ve smlouvě na veřejnou zakázku na základě zadávacích podmínek podle § 100 odst. 1.*
31. Soud o věci uvažil takto:
32. Soud nevešel na námitky *prvního žalobního bodu*, týkající se nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Je skutečností, že dle § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel byl

žalovaný povinen rozhodnout o tom, zda jsou námitky oprávněné, částečně oprávněné či neoprávněné. Ze skutečnosti, že žalobou napadeným rozhodnutím námitky zamítl, je zcela zřejmé, že námitky považoval za neoprávněné. Považoval-li by totiž námitky za oprávněné, byť i jen částečně, reflektoval by to ve výroku i v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí námitky vypořádal, když na str. 8 a násl. uvedl, že se jedná o podstatnou změnu závazku, neboť v zadávací dokumentaci nebyly jednoznačně vymezeny podmínky pro změnu dle § 100 odst. 1 ZZVZ, a specifikoval, v čem tuto nejednoznačnost spatřoval (viz str. 9 žalobou napadeného rozhodnutí, kde žalovaný uvádí, že lze po žalobci oprávněně požadovat, aby uvedl, podle jakého mechanismu se v případě změny počtu účastníků bude vypočítávat celková výše plnění, které by mělo být uhrazeno).

33. Soud dále nepovažuje za zásadní absenci vypořádání se s dodržáním účelu dotace. Je tomu tak proto, že dotace byla krácena z důvodu porušení podmínek, za nichž byla poskytnuta. Ani v oznámení o nevyplacení části dotace ani v žalobou napadeném rozhodnutí nevytýkaly správní orgány žalobci nedodržení účelu dotace, nebyly tak povinny se k této otázce vyjadřovat.
34. Při posouzení námitky, že v žalobou napadeném rozhodnutí není uvedeno, zda se jedná o krácení dotace konečné, či dočasné soud přisvědčil žalovanému, že informace o konečném krácení dotace je obsažena v oznámení o nevyplacení části dotace. V něm poskytovatel dotace uvedl (str. 5) judikaturu, z níž vyplývá, že v případech dle § 14e rozpočtových pravidel je poskytovateli dotace dána pravomoc výlučně s konečnou platností rozhodovat o porušení podmínek, a následně vysvětlil konkrétní důvod, proč tomu tak je v projednávaném případě. Jelikož je dle ustálené judikatury třeba na správní rozhodnutí orgánů obou stupňů nahlížet jako na jeden celek, je uvedení informace o konečné platnosti krácení daně v oznámení o nevyplacení části dotace dostatečné, a její absence v žalobou napadeném rozhodnutí nezakládá jeho nepřezkoumatelnost.
35. Totéž platí i pro absenci uvedení výše sankce a správní úvahy o ní v žalobou napadeném rozhodnutí. V oznámení o nevyplacení části dotace je uvedena jak celková nevyplacená částka, tak způsob, jakým byla vypočtena. Poskytovatel dotace v souladu s § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel stanovil v části V odst. 2 rozhodnutí o poskytnutí dotace, že: *„pokud poskytovatel odhalí porušení podmínek, je oprávněn neproplatit dotaci dle § 14e rozpočtových pravidel, a to maximálně do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. ve výši stanovené za porušení dané povinnosti v tabulce sankcí pro oblast zadávání obsažené v Obecné části pravidel pro žadatele a příjemce v rámci OPZ jako nejvyšší možná výše odvodu za předmětné porušení podmínek“*. Jelikož v rozhodnutí o poskytnutí dotace není stanovena výše sankce za porušení podmínek dle § 14e rozpočtových pravidel a k tomu, že výše citovaný řádek 24 tabulky č. 18 Pravidel OPZ jasně stanoví, že za podstatnou změnu smlouvy dle § 222 ZZVZ je výše uložené sankce 100 % z hodnoty dodatečných zakázek vyplývajících z podstatné změny smlouvy a min. 25 % ze smluvní ceny původní zakázky, nebyl zde prostor pro úvahy o přiměřenosti sankce, co do jejího možného snížení. U sankcí, u nichž Pravidla OPZ umožňují zohlednění závažnosti pochybení, to výslovně uvádějí (viz např. řádky 7-20 tabulky č. 18). Přihlédnuto k závažnosti charakteru porušení podmínek bylo již právě v této tabulce. Žalobcem uváděné rozsudky NSS nejsou na projednávaný případ přílehlavé, neboť se v něm jedná o porušení rozpočtové kázně, v projednávaném případě však ke dni vydání oznámení o nevyplacení části dotace a žalobou napadeného rozhodnutí k porušení rozpočtové kázně (ještě) nedošlo, neboť k nevyplacení části dotace došlo před proplacením příslušné žádosti o platbu.

36. K legitimnímu očekávání soud obecně uvádí, že poskytnutí dotace ze státního rozpočtu je dobrou vůlí státu, jež musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které zavazují jejího příjemce. Je proto logické, že příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace (srov. např. rozsudek NSS ze dne 19. 3. 2008, čj. 9 Afs 113/2007-63). Rozhodnutí o poskytnutí dotace není samo o sobě titulem k vyplacení dotace, představuje závazný příslib poskytovatele dotace, že dotaci příjemci poskytne při splnění daných podmínek. K porušení legitimního očekávání (a zneužití správního uvážení) by tak došlo, pokud by žalobce splnil všechny požadované podmínky a poskytovatel dotace, resp. žalovaný by mu dotaci nevyplatil (srov. např. rozsudek NSS soudu ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002-59). K takové situaci však v projednávaném případě nedošlo, neboť žalobce podmínky dotace nesplnil. Nedošlo ani k porušení legitimního očekávání žalobce co do výše udělené sankce, jelikož si byl žalobce prokazatelně vědom (vzhledem k rozhodnutí o poskytnutí dotace), že případné sankce budou udíleny dle Pravidel OPZ.
37. Jelikož (ještě) nedošlo k porušení rozpočtové kázně a v důsledku opatření nedochází ke skutečnému ponížení poskytnuté dotace, ale k nevyplacení její části za určitý výdaj, nebyla (ještě) ovlivněna celková výše poskytnuté dotace. Není proto pochybením poskytovatele dotace, že v oznámení o nevyplacení části dotace neuvedl, zda je dotace pouze pozastavena či s konečnou platností snížena. Z oznámení o nevyplacení části dotace je zřejmé, že poskytovatel dotace využil oprávnění nevyplatit dotaci ve vztahu k ještě nevyplaceným finančním prostředkům, jak vyplývá z jeho odůvodnění.
38. Soud vešel na *druhý žalobní bod*, týkající se právního posouzení charakteru změny v projednávaném případě. Soud obecně souhlasí s žalovaným, že ne každá možnost změny uvedená v zadávací dokumentaci je změnou vyhrazenou dle § 100 odst. 1 ZZVZ. Z dikce § 100 odst. 1 ZZVZ vyplývá, že aby změna mohla být považována za vyhrazenou, musí se týkat rozsahu dodávek, služeb nebo stavebních prací, ceny nebo jiných obchodních nebo technických podmínek, její podmínky a obsah musí být v zadávací dokumentaci jednoznačně vymezeny a nesmí změnit celkovou povahu veřejné zakázky. Realizace takové vyhrazené změny pak není považována za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku a je připuštěna dle § 222 odst. 2 ZZVZ.
39. Žalovaný zastával názor, že v zadávací dokumentaci nebyly jednoznačně vymezeny podmínky změny, nejednalo se tak o vyhrazenou změnu dle § 100 odst. 1 ZZVZ, a proto došlo k podstatné změně závazku. Žalobce naopak měl za to, že k podstatné změně závazku v souladu s § 222 odst. 2 ZZVZ nedošlo, neboť podmínky změny byly stanoveny dostatečně a určitě, a šlo tak o změnu vyhrazenou. Nadto upozornil na to, že změnu avizoval v žádosti o změnu, kterou poskytovatel dotace schválil. Žalovaný se k tomuto tvrzení nikterak nevyjádřil. Pokud se týká posouzení otázky, zda se v projednávaném případě jedná o změnu vyhrazenou, dává soud za pravdu žalovanému, že způsob, jakým si žalobce dle svých slov změnu vyhradil („*Zadavatel si vyhrazuje možnost přizpůsobit skupiny účastníci se vzdělávání, tj. počet i složení účastníků, a to i v průběhu vzdělávání*“) není dostatečně jednoznačný. Nejsou v něm totiž jednoznačně vymezeny podmínky pro změnu (tzn. za jakých okolností ke změně dojde, jak se v případě změny bude konkrétně měnit výše plnění a jakým způsobem se bude vypočítávat apod.). S odhlédnutím od ostatních aspektů by se tak nejednalo o vyhrazenou změnu smlouvy.
40. Soud však zároveň ověřil, že spisový materiál obsahuje žádost o změnu a kontrolní list o žádosti, který se vztahuje k žádosti o změnu a v němž je ze strany poskytovatele dotace

potvrzeno, že žádost o změnu byla podepsána oprávněnou osobou, že jsou v ní správně vyplněny údaje, že je změna pro projekt nezbytná a efektivní a její provedení dostatečně zdůvodněné a že změny zařazené do žádosti patří svým charakterem mezi nepodstatné změny. Z toho tedy vyplývá, že žalobce měl pravdu, když uvedl, že žádost o změnu byla schválena. Správní spis zároveň neobsahuje žádné rozhodnutí o změně vyplývající z žádosti o změnu. Obsahuje však dokument s názvem Rozhodnutí o změně č. 1, kterým poskytovatel dotace rozhodl o jiné změně (změně č. 1, týkající se datace plnění), z čehož vyplývá, že by mělo pravděpodobně existovat také rozhodnutí o žádosti o změně, žalovaný jej však soudu, přes opakované výzvy, nedoložil. Jestliže tedy žalovaný kontrolním listem o žádosti potvrdil, že změny spočívající v úpravě počtu účastníků v aktivitách KA1 a KA2 jsou změnami svým charakterem nepodstatnými, a zároveň ve spisovém materiálu není obsažen jiný dokument, který by toto předchozí potvrzení vyvracel, příp. ani vyjádření žalovaného či poskytovatele dotace, že rozhodnutí o žádosti o změně nebylo vydáváno apod., byl postup žalovaného, resp. poskytovatele dotace, spočívající v následné změně názoru na charakter změny, nezákonný. Je tomu tak proto, že změna názoru (tj. následné vyhodnocení změny jako změny podstatné, v jehož důsledku bylo vydáno opatření a žalobou napadené rozhodnutí) nebyla ničím odůvodněna, správní spis neobsahuje spisový materiál, který by ji vysvětloval či zaznamenával a žalovaný ji ani následně nikterak nezdůvodnil. Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48 přitom musí být postup poskytovatele dotace při jakémkoliv nevyplacení peněžních prostředků pro příjemce srozumitelný a předvídatelný, což v projednávaném případě z výše uvedených důvodů není splněno.

41. Vzhledem ke shora uvedenému se soud nezabýval posouzením *třetího žalobního bodu*, neboť pro jeho vypořádání je nezbytné zodpovědět, zda se v projednávaném případě jednalo o podstatnou změnu či nikoli.

V. Závěr a náklady řízení

42. Žalobce se svou žalobou tedy úspěš; soud proto zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Žalovaný bude v dalším řízení povinen zejména náležitě odůvodnit a prokázat, z jakých důvodů došlo ke změně názoru o charakteru změny ve vztahu k předcházejícímu potvrzení žádosti o změnu kontrolním listem o žádosti a zda byla tato změna názoru řádně odůvodněna a patrna z příp. dalších úkonů žalovaného či poskytovatele dotace vůči žalobci.
43. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají z uhrazeného soudního poplatku z podané žaloby ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

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

Praha 26. října 2021

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu