



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Zdravotnická záchranná služba Karlovarského kraje, příspěvková organizace**, IČ 00574660, se sídlem Závodní 390/98C, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 1. 9. 2019, č. j. MPSV-2019/167412-832, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2021, č. j. 9 A 143/2019-75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ministryně práce a sociálních věcí ze dne 1. 9. 2019, č. j. MPSV-2019/167412-832, byly zamítnuty námitky žalobkyně proti oznámení Ministerstva práce a sociálních věcí 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 žalobkyni z operačního programu Zaměstnanost na projekt s názvem „Rozvoj lidských zdrojů v oblasti krizového řízení ZZS Karlovarského kraje“, a to ve výši 100 % z hodnoty dodatečných zakázek vyplývajících z podstatné změny smlouvy a 25 % ze smluvní ceny původní zakázky spolu s příslušnou částí nárokovaných nepřímých nákladů, tedy v celkové výši 414.621,75 Kč. Důvodem nevyplacení dotace byla skutečnost, že žalobkyně jako příjemkyně dotace porušila podmínky, za nichž byla dotace poskytnuta. Poskytovatel dotace totiž dospěl k závěru, že dodatkem č. 1 smlouvy o poskytování služeb ve věci veřejné zakázky, který byla uzavřena mezi žalobkyní a společností Aperta s.r.o.

jakožto vítěznou uchazečkou výběrového řízení, došlo k podstatné změně závazku ze smlouvy týkající se zajištění „Vzdělávání pro krizové situace“, neboť bylo při zvýšení/snížení ceny školení překročeno 10 % původní hodnoty závazku. Podstatou této změny bylo zvýšení počtu účastníků vzdělávacího kurzu KA1 ze 40 osob na 48 osob a současně snížení počtu účastníků kurzu KA2 z 25 osob na 16 osob.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 26. 10. 2021, č. j. 9 A 143/2019-75, uvedené rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku městský soud nejprve odmítl námitku nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí a se žalovaným se ztotožnil i v tom, že ne každá možnost změny uvedená v zadávací dokumentaci je změnou vyhrazenou dle § 100 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“). Z tohoto ustanovení totiž 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. Městský soud rovněž dal zapravdu žalovanému v tom, že způsob, jakým si žalobkyně podle svých slov změnu vyhradila (*„Zadavatel si vyhrazuje možnost přizpůsobit skupiny účastníků 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 (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.

[3] Městský soud však zohlednil, že spisový materiál obsahuje žádost o změnu a kontrolní list k ní se vztahující, 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 vyplývá, že žalobkyně měla pravdu, když uvedla, že žádost o změnu byla schválena. Správní spis sice neobsahuje žádné rozhodnutí o změně vyplývající z žádosti o změnu, avšak obsahuje 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, které žalovaný přes opakované výzvy soudu 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 nezduvodnil. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 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.

pokračování

[4] Z těchto důvodů městský soud zavázal žalovaného, aby v dalším řízení náležitě odůvodnil a prokázal, z jakých důvodů došlo ke změně názoru o charakteru změny ve vztahu k předcházejícímu potvrzení žádosti o změnu provedenému kontrolním listem a zda byla tato změna názoru řádně odůvodněna a patrna z případných dalších úkonů žalovaného či poskytovatele dotace vůči žalobkyni.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[5] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včasnou blanketní kasační stížnost. V jejím doplnění učiněném v měsíční lhůtě stanovené ve výzvě soudu stěžovatel namítl, že městský soud dospěl k nesprávnému závěru ohledně schválení změny. Podle stěžovatele totiž byla schválena pouze žádost o změnu v projektu, což však příjemci dotace nedává právo měnit uzavřené smlouvy v rozporu se zákonem. Změna v projektu totiž není totéž, co změna smlouvy. Z toho, že poskytovatel dotace schválil změnu v pravidlech pro realizaci projektu, tak nelze dovozovat závěr, že schválil i změnu v již uzavřené smlouvě s dodavatelem, resp. že by se v takovém případě jednalo pouze o nepodstatnou změnu smlouvy.

[6] V okamžiku schvalování změny projektu není podle stěžovatele vůbec hodnocen dopad této změny na zakázku, a to ani tehdy, je-li poskytovateli dotace známo, že v rámci projektu je vypsána pouze jedna zakázka. Je tomu tak proto, že poskytovatel dotace v rámci řízení o změně projektu neřeší, na základě jakého titulu bude provedena následná změna smlouvy s dodavatelem, nýbrž řeší pouze to, zda je navrhovaná změna v souladu s účelem a cílem dotace. Žalobkyně navíc v žádosti o změnu vůbec neuvedla, že na poskytování vzdělávacích kurzů, jichž se změna týkala, již vysoutěžila dodavatele (natož, aby v žádosti uvedla jeho jméno), a z formulace žádosti o změnu tak poskytovatel dotace nemohl usuzovat na způsob, jakým bude změna následně promítnuta do smluvních vztahů (tedy zda např. žalobkyně bude vypisovat samostatnou veřejnou zakázku na zvýšený rozsah kurzů).

[7] Ani v případě charakteru změny se stěžovatel neztotožňuje se závěry městského soudu. I přesto, že pro druhy změn projektu i zakázek jsou používány stejné pojmy (tj. „podstatná“ a „nepodstatná“ změna), rozhodně se nejedná o stejný institut. Pokud tedy poskytovatel dotace dospěl k závěru, že se v pojednávané věci jedná o nepodstatnou změnu projektu, nelze z toho dovozovat, že i následná změna smlouvy s již vysoutěženým dodavatelem bude rovněž považována za nepodstatnou. Změny zakázek (a tedy i smluv s již vysoutěženými dodavateli) totiž mají samostatný postup, který mimo jiné vyžaduje i to, aby příjemce dotace před uzavřením dodatku ke smlouvě s odběratelem tento dodatek prostřednictvím informačního systému předložil ke kontrole. To však žalobkyně v projednávané věci neučinila, a proto ani nemohla očekávat, že do souhlasu se změnou projektu bude inkorporován i souhlas se změnou zakázky. Městský soud se tak měl věcně zabývat otázkou, zda se v případě změny zakázky jednalo o změnu podstatnou, či nikoliv, a ne založit své rozhodnutí pouze na tom, že poskytovatel dotace odsouhlasil změnu projektu.

[8] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobkyně se ve svém vyjádření ztotožnila se závěry městského soudu a navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Konkrétně uvedla, že v důsledku způsobu, jakým byly projednávány změny, poskytovatel dotace v žalobkyni vyvolal legitimní očekávání, že jí navrhovaná změna je změnou nepodstatnou, která je stěžovatelem schválena. Žalobkyně rovněž zdůraznila, že stěžovatel je poskytovatelem dotace, který nastavuje dotační pravidla, a má tedy výhodnější postavení než žalobkyně. Proto jeho zavádějící vyjadřovací schopnosti nemohou být dávány k tíži žalobkyni jakožto slabší straně.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti uvedené námitky obsahově spadají pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., podle něž *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[11] Zásadní otázkou v posuzované věci je to, zda poskytovatel dotace v souladu se žádostí žalobkyně změnil rozhodnutí o poskytnutí dotace ohledně původně stanoveného počtu účastníků dvou vzdělávacích kursů určených pro její pracovníky nebo zda v tomto směru svým postupem alespoň založil žalobkyni legitimní očekávání.

[12] Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobkyně jako objednatel uzavřela dne 26. 1. 2018 se společností Aperta, s.r.o. jako poskytovatelem smlouvu o poskytování služeb, jejímž předmětem byla realizace specifických vzdělávacích programů s názvem KA1 - *Rozvoj základní záchranné komunikace IZS* a s názvem KA2 - *Vzdělávání krizové intervence*, a to v rámci projektu „Rozvoj lidských zdrojů v oblasti krizového řízení ZZS Karlovarského kraje“, registrační číslo CZ.03. 4. 74/0.0/0.0./16_033/0002842. Cena za tyto služby činila 1.538.000 Kč bez DPH (cena aktivity KA1 činila 2.350 Kč na účastníka a cena aktivity KA2 činila 2.200 Kč na účastníka). Tato smlouva byla následně změněna dodatkem podepsaným žalobkyní dne 16. 11. 2018 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*“. V důsledku této změny se cena za služby zvýšila o 106.800 Kč bez DPH.

[13] Před uzavřením dodatku ke smlouvě o poskytování služeb žalobkyně požádala dne 2. 6. 2018 o změnu s pořadovým číslem 2, kterou označila jako nepodstatnou a v níž uvedla, že „*hlavním důvodem žádosti o změnu č. 2 je přizpůsobení rozsahu projektu aktuálním potřebám ZZS a možnostem cílových skupin - žádost byla podána v 4/2016, realizace bude probíhat především letos ve 2018 - proto je nutné projekt přizpůsobit aktuálním potřebám ZZS. Změny spočívají především v úpravě počtu účastníků v aktivitách KA1, KA2 a KA3, přičemž na pokrytí požadovaných úprav se využijí úspory v projektu vzniklé zajištěním nižších nákladů na externě nakupované vzdělávací aktivity díky veřejné zakázce. Zároveň byly aktualizované jednotkové ceny dle výsledku VZ. Dále byla upravena sazba pro náhradu mzdy vč. odvodů zaměstnavatele. Změny jsou zapracovány u jednotlivých KA a v rozpočtu.*“ Z přílohy k této

pokračování

žádosti vyplývá, že žalobkyně požádala u aktivity KA1 o zvýšení jednotek na 576 a u aktivity KA2 o snížení jednotek na 96, což odpovídá údajům uvedeným v následně uzavřeném dodatku ke smlouvě o poskytování služeb, kterou uzavřela se společností Aperta, s.r.o. Rozhodnutí poskytovatele dotace o vyhovění žádosti žalobkyně o změnu č. 2 rozhodnutí o poskytnutí dotace netvoří součást spisového materiálu. Ten však obsahuje dokument s názvem Kontrolní list o žádosti o změnu týkající se nepodstatných změn, z něhož vyplývá, že dne 14. 6. 2018 bylo 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. Navíc je ve správním spise založeno rozhodnutí poskytovatele dotace o změně č. 1 rozhodnutí o poskytnutí dotace, které bylo vydáno na základě žádosti žalobkyně ze dne 26. 11. 2018 a na jehož základě došlo k posunutí termínu ukončení realizace projektu nejpozději do 31. 3. 2019.

[14]S přihlédnutím k obsahu těchto písemností a jejich časové posloupnosti, jakož i k tomu, že správní spis neobsahuje žádnou listinu svědčící o zamítnutí žádosti žalobkyně o změnu č. 2 rozhodnutí o poskytnutí dotace je zapotřebí vycházet z předpokladu, podle něhož bylo této žádosti vyhověno. Ostatně ani stěžovatel v kasační stížnosti nezmínil žádný dokument, který by svědčil o zamítnutí této žádosti, a pouze argumentoval, že jejím schválením došlo pouze ke změně pravidel pro realizaci projektu, což žalobkyni neopravňovalo měnit uzavřenou smlouvu s poskytovatelem předmětných služeb.

[15]S tímto názorem však nelze souhlasit. Součástí rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o poskytnutí dotace č. OPZ/4.1/033/0002842 ze dne 2. 3. 2017 byla totiž podle jeho části VII bodu 5 také jeho Příloha č. 1 - Informace o projektu, která obsahovala klíčové aktivity, cílovou skupinu, rozpočet projektu, cílové hodnoty indikátorů výstupů i výsledků a finanční plán. Podle části II bodu 2.2 tohoto rozhodnutí byla žalobkyně povinna realizovat projekt v souladu s Informací o projektu, která je Přílohou č. 1 rozhodnutí, a to ve znění jejích případných změn, k jejichž provedení je příjemce oprávněn anebo které schválil poskytovatel dotace. Jestliže tedy poskytovatel dotace vyhověl žádosti žalobkyně č. 2 o změnu předmětného projektu s názvem „*Rozvoj lidských zdrojů v oblasti krizového řízení ZZS Karlovarského kraje*“, registrační číslo CZ.03. 4. 74/0.0/0.0./16_033/0002842, což nebylo dosud relevantně zpochybněno, jak již bylo zmíněno, pak v důsledku této skutečnosti došlo i ke změně rozhodnutí o poskytnutí dotace ohledně počtu účastníků aktivit KA1 a KA2, které měly být realizovány kvůli splnění účelu dotace. Z žádného ustanovení rozhodnutí o poskytnutí dotace přitom nevyplývá, že by žalobkyně byla povinna požádat poskytovatele i o souhlas se změnou smlouvy uzavřenou s poskytovatelem předmětných služeb. Za této situace žalobkyně nepochybila, když se společností Aperta, s.r.o. uzavřela dne 16. 11. 2018 dodatek ke smlouvě o poskytování služeb, v němž byl zcela v intencích schválené změny projektu, jež se tak stala součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace, upraven nově předmět plnění ohledně počtu účastníků vzdělávacích kursů KA1 a KA2.

[16]Jelikož tedy žalobkyně uvedeným jednáním dodržela účel dotace a podmínky, za kterých jí byla dotace poskytnuta, nebyly splněny předpoklady pro nevyplacení její části stanovené v § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), na jehož základě byla v dané věci vydána rozhodnutí obou správních orgánů. Proto pokud poskytovatel dotace na základě

žádosti žalobkyně č. 2 rozhodl o změně smlouvy o poskytnutí dotace, když z obsahu správního spisu nelze mít o této skutečnosti důvodné pochybnosti, pak není rozhodné, zda v návaznosti na ni uzavřený dodatek smlouvy s poskytovatelem služeb představoval změnu podstatnou či nepodstatnou, nýbrž pouze to, že v tomto směru k žádnému porušení rozpočtové kázně nedošlo.

[17] Pouze v uvedeném ohledu Nejvyšší správní soud modifikoval závěr městského soudu vyslovený v napadeném rozsudku, který tak v podstatné míře obstál a je nutné ho považovat za zákonný, v důsledku čehož nebyl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pro správní orgán je tak pro účely dalšího řízení závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75).

IV. Závěr a náklady řízení

[18] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalobkyni v něm nevznikly žádné náklady.

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

V Brně dne 20. října 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu