ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Petra Průchy a soudkyně Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **Vysoké učení technické v Brně**, IČ 00216305, se sídlem Antonínská 548/1, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/7, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. února 2014, č. j. MSMT-45910/2013-3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. března 2018, č. j. 10 A 70/2014 - 40, ve znění opravného usnesení ze dne 29. května 2018, č. j. 10 A 70/2014 - 55,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. března 2018, č. j. 10 A 70/2014 - 40, ve znění opravného usnesení ze dne 29. května 2018, č. j. 10 A 70/2014 - 55, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalovaný jako poskytovatel dotace a řídící orgán Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace (dále jen „OP VaVpI“) rozhodl dne 28. února 2011 o poskytnutí dotace žalobci na projekt Dostavba a rekonstrukce areálu Fakulty stavební VUT v Brně při ulici Veveří a Žižkova. Maximální výši dotace stanovil na 548 812 782 Kč (z toho 466 490 864,70 Kč mělo pocházet z prostředků krytých z rozpočtu Evropské unie a 82 321 917,30 Kč z ostatních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na část národního spolufinancování), přičemž výdaje žalobce byly propláceny ve formě *ex-ante* financování. Dle článku XVIII rozhodnutí o poskytnutí dotace byl žalobce oprávněn provést změny

projektu (s určitými výjimkami) pouze za předpokladu, že tyto změny předem písemně oznámí žalovanému a žalovaný je schválí.

[2] Dne 29. listopadu 2011 zaslal žalobce žalovanému oznámení o podstatných změnách v projektu zahrnující mimo jiné rozšíření stavebních prací u stavebního objektu SO.14 (budova Z; předpokládané výdaje ve výši 523 295 Kč). Žalobce v oznámení o podstatných změnách též vyčíslil úspory na 67 199 132,83 Kč.

[3] Na základě tohoto oznámení byl dne 5. ledna 2012 schválen dodatek k rozhodnutí o poskytnutí dotace, který snížil maximální výši dotace na 481 613 649 Kč (tedy o žalobcem oznámené úspory). Dle přílohy č. 1 k tomuto dodatku došlo též ke změně technického popisu rekonstrukce budovy Z v areálu Fakulty stavební VUT tak, že ke stávajícímu textu popisujícímu rekonstrukci suterénu a vrátnice přibyla věta: „*V neposlední řadě bude v rámci rekonstrukce objektu provedena rekonstrukce elektroinstalace auly, včetně provedení nezbytných navazujících stavebních prací.*“

[4] Dne 3. prosince 2012 zaslal žalobce žalovanému průběžnou monitorovací zprávu č. 10/013 zahrnující též oznámení nepodstatné změny v projektu, která spočívala v „*upřesnění rozsahu stavebních prací navazujících na schválenou rekonstrukci elektroinstalace v aule Z*“, přičemž „*rozdíl mezi původně plánovaným [...] a finálním rozsahem stavebních prací je důsledkem dopracování příslušné projektové dokumentace.*“ Dle technického listu změny stanovil žalobce orientační dopad hlášené změny ve výši 2 474 861 Kč. Ve svém stanovisku k nepodstatné změně žalobce uvedl, že nezbytnost provedení navazujících stavebních prací vyvolala rekonstrukce elektroinstalace auly Z, která byla schválena v rámci předešlého oznámení o podstatných změnách v projektu, jedná se tedy o stavební práce související.

[5] Dne 10. ledna 2014 obdržel žalobce od projektové manažerky žalovaného e-mailem informaci o schválení monitorovací zprávy s výjimkou nepodstatné změny projektu související se stavebními pracemi v aule budovy Z. Žalobce ve své odpovědi označil postup žalovaného za nepřezkoumatelný, neboť postrádá věcnou argumentaci, a vyjádřil úmysl vznést proti postupu žalovaného námitky. Žalovaný reagoval sdělením, že na základě předložených dokumentů navrženou změnu neschválil, přičemž postupoval zcela v souladu se závaznými dokumenty OP VaVpI. Jelikož se jedná o významnou změnu stavebně-technické části projektu, byl žalobce povinen oznámit ji jako podstatnou. V dodatku k rozhodnutí o poskytnutí dotace schválil žalovaný rekonstrukci elektroinstalace auly v budově Z v hodnotě 523 295 Kč, nicméně žalobce realizoval práce v celkové hodnotě 2 998 156,82 Kč. Nutnost realizace navazujících stavebních prací přitom byla žalobci známa již v době zadání projektu k přepracování a žalobce tuto změnu měl oznámit ještě před vyhlášením výběrového řízení na zhotovitele těchto prací.

[6] Žalobce podal proti postupu žalovaného námitky, jimž žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím nevyhověl. Konstatoval přitom, že žalobce podcenil stavebně technický průzkum rekonstruovaného objektu a změnu měl hlásit jako podstatnou.

[7] Následně podal žalobce žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, *in eventum* žalobu proti jeho rozhodnutí. Žalobce uváděl, že rozhodnutí žalovaného o námitkách je jen završením jeho pokračujícího protiprávního jednání, na něž je třeba

nahlížet jako na celek a kvalifikovat je jako nezákonný zásah. Tento zásah potom žalobce specifikoval jako „protiprávní zadržování nárokových finančních prostředků žalobce ve výši 2 474 861 Kč“. Pro případ, že by však Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) posoudil rozhodnutí o námitkách jako rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá se žalobce zrušení tohoto rozhodnutí.

[8] Usnesením ze dne 14. února 2018, č. j. 10 A 70/2014 - 34 vyzval městský soud žalobce, aby vyjasnil, zda podává žalobu proti nezákonnému zásahu, či proti rozhodnutí správního orgánu. V odůvodnění městský soud žalobce poučil, že podle ustálené judikatury nejsou ve správním soudnictví přípustné alternativní ani eventuální petity, které by zaměňovaly či směšovaly různé žalobní typy. Žalobce má možnost podat více žalob, a to i v jediném podání, musí však za každou zaplatit soudní poplatek.

[9] Žalobce v reakci na výzvu soudu vyjádřil názor, že oznámení žalovaného o nevyplacení části dotace je správním rozhodnutím, a navrhl, aby městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného o námitkách a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[10] Městský soud následně žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl pro nepřípustnost. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, městský soud zdůraznil, že ke krácení dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. února 2015, docházelo ve formě soudně přezkoumatelného rozhodnutí. Žaloby proti rozhodnutí o námitkách podaných příjemcem dotace jsou v zásadě přípustné, vyplývá-li z nich, že žalobce fakticky brojí proti zkrácení dotace z důvodu porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, přičemž rozhodnutí o námitkách je třeba za takové situace prohlásit za nicotné z důvodu nedostatku pravomoci žalovaného o takovém opravném prostředku rozhodnout. Žalobce však na výzvu soudu k upřesnění žaloby učinil předmětem řízení rozhodnutí o námitkách, které se týkaly pouze neschválení oznámené nepodstatné změny v projektu. Na tuto okolnost se soustředila i veškerá žalobní tvrzení. Žalobce tudíž nenapadá definitivní zkrácení dotace z důvodu zjištěného porušení povinnosti v rámci realizace projektu. Městský soud dále uvedl, že vzhledem k omezení žaloby pouze na přezkum rozhodnutí o námitkách se nemohl zabývat otázkou, zda by postup žalovaného spočívající v neschválení nepodstatné změny v projektu nemohl představovat nezákonný zásah – i když tento závěr do budoucna nevylučuje – neboť by tím porušil zásadu rovnosti účastníků řízení. Úkon, proti němuž žalobce brojil námitkami, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť v právní sféře žalobce by se projevilo až případné krácení dotace opřené o závěry o porušení dotačních pravidel. Povahu rozhodnutí proto nemá ani rozhodnutí o námitkách proti takovému úkonu a nelze je tak prohlásit za nicotné.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[11] Žalobce (dále též „stěžovatel“) podal proti usnesení městského soudu včas kasační stížnost. Stěžovatel je přesvědčen, že postupoval jediným možným způsobem, tedy

v souladu s Příručkou pro příjemce podal námitky proti postupu žalovaného. Pokud by námitky nepodal, nemusel by mít možnost bránit se u soudu. Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že měl brojit proti definitivnímu zkrácení dotace z důvodu zjištěného porušení povinností. Předmětem výtek stěžovatele vůči žalovanému byl proces vedoucí ke zkrácení dotace. Pokud by městský soud žalobě vyhověl, musel by žalovaný znovu rozhodovat o samotné podstatě věci, tedy případně i opětovně rozhodnout o zkrácení dotace. Žalovaný se vůbec nevypořádal s argumenty, které stěžovatel v námitkách předestřel, a proto je třeba rozhodnutí o námitkách považovat za absolutně nepřezkoumatelné.

[12] Nejvyšší správní soud v průběhu řízení o kasační stížnosti zjistil, že v písemném vyhotovení usnesení městského soudu doručeném účastníkům řízení se vyskytla chyba v psaní spočívající v tom, že toto rozhodnutí bylo označeno jako usnesení i rozsudek zároveň. Na výzvu Nejvyššího správního soudu tuto chybu městský soud opravil postupem podle § 54 odst. 4 ve spojení s § 55 odst. 5 s. ř. s. (opravné usnesení ze dne 29. května 2018, č. j. 10 A 70/2014 - 55).

[13] Dle názoru žalovaného není kasační stížnost důvodná, neboť městský soud odmítl žalobu zcela v souladu se zákonem. Žalovaný nad rámec argumentace městského soudu doplnil, že rozhodnutí o námitkách vůbec nebylo správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Stěžovatel měl případně brojit proti rozhodnutí, kterým žalovaný nevyhověl jeho žádosti o změnu v projektu.

[14] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaného na vědomí stěžovateli, který již nevyužil svého práva podat k němu repliku.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[16] Na úvod Nejvyšší správní soud konstatuje, že námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného o námitkách nelze podřadit pod kasační důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jehož jediného se lze dovolávat v řízení o kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98).

[17] Podle § 3 písm. a) rozpočtových pravidel se dotací rozumí *peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel*, přičemž na dotaci není právní nárok (§ 14 odst. 1 rozpočtových pravidel), čímž je „*myšlena situace, kdy o poskytnutí dotace nebylo dosud rozhodnuto nebo nebyla uzavřena smlouva o jejím poskytnutí*“ (výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 270/2015 - 48). Okamžikem vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace vzniká příjemci dotace legitimní očekávání, že, dodrží-li veškeré podmínky čerpání dotace, mu budou přiznané finanční prostředky vyplaceny (nález Ústavního soudu ze dne 16. června 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, N 109/77 SbNU 577, vyhlášený pod č. 177/2015 Sb.).

[18] Rozpočtová pravidla neupravují proces čerpání dotací nijak podrobně. Ve znění relevantním pro nyní posuzovaný případ zmiňovala pouze žádost o poskytnutí dotace a rozhodnutí o této žádosti (§ 14), postup v případě přeměny příjemce dotace (§ 14a – § 14d), krácení – slovy zákona nevyplacení části – dotace (§ 14e), odnětí dotace (§ 15) a odvod za porušení rozpočtové kázně (§ 44 – § 44a). Podrobnější podmínky čerpání dotací jsou stanoveny právě v rozhodnutí o poskytnutí dotace a dokumentech, na něž toto rozhodnutí odkazuje (zpravidla půjde o různé příručky, pokyny či metodiky pro příjemce dotací z jednotlivých dotačních programů).

[19] Stěžovatel žalobou (po její úpravě na výzvu městského soudu) brojil proti rozhodnutí žalovaného o námitkách podaných na základě přílohy č. 30 Příručky pro příjemce Operačního programu výzkum a vývoj pro inovace 2007 – 2013 (dále jen „příručka“). Dle tohoto dokumentu je žadatel o dotaci či její příjemce oprávněn podat písemně námitku proti postupu řídícího orgánu (v tomto případě žalovaného), o jehož správnosti vznikly pochybnosti. Jako typickou situaci, kdy je podání námitek na místě, uvádí příručka právě posouzení navržených změn v projektu. Námitky je třeba podat ve lhůtě 15 kalendářních dnů od okamžiku, kdy žadatel či příjemce obdrží rozhodnutí či vyrozumění řídícího orgánu nebo je informován o kroku, s nímž nesouhlasí. Řídicí orgán je povinen žadatele či příjemce písemně informovat o vyřešení podané námitky.

[20] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. května 2017, č. j. 4 Afs 60/2017 - 40 konstatoval, že rozpočtová pravidla ve znění účinném do 19. února 2015 [a s ohledem na článek II zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, aplikovatelném i na pozdější rozhodování a postupy žalovaného navazující na rozhodnutí o poskytnutí dotace vydané před tímto datem] nepřipouštěla opravný prostředek proti rozhodnutí o nevyplacení části dotace podle § 14e tohoto zákona. Úkon žalovaného, jímž vypořádal námitky podané proti tomuto rozhodnutí, nebylo možné považovat za rozhodnutí o opravném prostředku a tím pádem ani za správní rozhodnutí vůbec. Tyto závěry lze bezesporu rozšířit na rozhodnutí o námitkách proti jiným rozhodnutím poskytovatele dotace, neboť ani v tomto případě nejde o řízení o opravném prostředku ve smyslu správního řádu. Rozpočtová pravidla ani v minulosti, ani po novelizaci provedené zákonem č. 25/2015 Sb. žádnou obecnou pravomoc poskytovatele dotace rozhodovat o námitkách příjemce proti svému postupu neobsahovala a neobsahují, předmětná úprava vychází pouze z příručky. Městský soud tedy svou pozornost správně soustředil na sdělení žalovaného o neschválení změny v projektu a nikoli na rozhodnutí žalovaného o námitkách. Naopak není správná argumentace stěžovatele, že podání námitek proti postupu žalovaného bylo nutným předstupněm podání žaloby ke správnímu soudu – jakkoli takový postup nemůže být stěžovateli na újmu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50).

[21] Předmětem námitek stěžovatele byl nesouhlas se sdělením žalovaného, který neuznal jednu ze stěžovatelem oznámených změn v projektu jako změnu nepodstatnou. Toto oznámení v žádném případě nemohlo mít charakter oznámení o nevyplacení dotace ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel, jak správně dovodil městský soud. Citované ustanovení (ve znění účinném do 19. února 2015) připouštělo nevyplacení části dotace pouze v případě, *že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek*

spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, které by mohlo mít za následek porušení rozpočtové kázně (srov. bod 43 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, *in fine*). Žalovaný žalobci ani v náznacích nevyčítal pochybení při zadávání veřejných zakázek na rekonstrukci auly v budově Z, důvodem pro neschválení navržené změny byla pouze chybná klasifikace této změny ze strany žalobce. Zatímco nepodstatnou změnu v projektu, za niž žalobce upřesnění rozsahu stavebních prací navazujících na schválenou rekonstrukci elektroinstalace v budově Z považoval, postačí hlásit v rámci monitorovací zprávy či současně se zápisem do stavebního deníku a žalovaný ji schvaluje až společně s monitorovací zprávou, podstatné změny je příjemce dotace povinen oznámit bez zbytečného odkladu předem a žalovaný je musí schválit zvlášť (kapitola 5.3 příručky). Je nicméně zřejmé, že chybné posouzení charakteru změny v projektu není porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel navíc poskytovatel dotace vydává tehdy, jestliže již přiznanou (poskytnutou) dotaci nelze vyplatit z důvodu pochybení na straně příjemce dotace. V této věci však stěžovatel v oznámení nepodstatné změny projektu seznámil žalovaného se skutečností, že na rekonstrukci auly v budově Z vynaložil 2 998 156,82 Kč namísto původně předpokládaných a schválených 523 295 Kč.

[22] Městský soud však na posuzovaný problém hleděl zbytečně zužujícím způsobem, když toliko hledal cesty, jak oznámení o neschválení oznámené změny v projektu připodobnit k rozhodnutí o nevyplacení části dotace podle § 14e rozpočtových pravidel (především odstavce 57 a 58 napadeného usnesení). Zároveň lze z argumentace městského soudu vyčíst jistou lítost, že stěžovatel postup žalovaného nekvalifikoval jako nezákonný zásah, k jehož posouzení městský soud v tomto řízení neměl prostor. Pokud však městský soud odmítl žalobu proto, že napadený úkon nebylo možné považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, fakticky tím konstatoval, že tento úkon nezkrátil žalobce na jeho veřejných subjektivních právech. Tento znak je však správním rozhodnutím i nezákonným zásahům správních orgánů společný, odlišnosti spočívají v prvé řadě ve formě působení veřejné správy – rozhodnutí jsou obecně činěna ve formalizované podobě, zásahy konkrétní formu zpravidla postrádají a mají spíše podobu faktických úkonů (srov. podrobněji odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2018, č. j. 6 As 103/2018 - 53). Na druhou stranu, nedodržení zákonem předpokládané formy nebrání kvalifikaci určitého úkonu jako rozhodnutí (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. srpna 2014, č. j. 7 As 100/2014 - 52, č. 3151/2015 Sb. NSS, a ze dne 18. srpna 2016, č. j. 9 As 204/2015 - 40).

[23] Nejvyšší správní soud přitom nesdílí závěr městského soudu, že se neschválení nepodstatné (a tedy ex-post oznamované) změny v projektu v právní sféře žalobce neprojeví. V kapitole 5.3.2. příručky je uvedeno, že pokud ke schválení změny ze strany žalovaného nedojde „*stávají se automaticky veškeré výdaje související s neschválenou změnou projektu nezpůsobilými. Pokud zároveň nebyla tato změna oznámena příjemcem předem, může jít, podle její povahy, i o porušení rozpočtové kázně příjemcem, se všemi důsledky s toho vyplývajícími.*“ Znovu žádat o schválení jednou neschválené změny nelze.

[24] Z toho je zřejmé, že sdělení žalovaného o tom, že neschválil nepodstatnou změnu v projektu, která mu byla nahlášena v rámci monitorovací zprávy (až po jejím uskutečnění), práva a povinnosti příjemce dotace ovlivní. V prvé řadě to činí

nezpůsobilými všechny výdaje vynaložené v souvislosti s touto změnou (v případě stěžovatele by šlo o 2 474 861 Kč, tedy o rozdíl mezi skutečnou hodnotou prací provedených na tomto stavebním objektu a původně nahlášenou podstatnou změnou v projektu – rekonstrukcí auly v budově Z). Nezpůsobilé výdaje jsou „*výdaje, které nemohou být obecně financovány z OP VaVpI, nebo v konkrétním případě porušují pravidla OP VaVpI stanovená v dokumentaci pro danou výzvu [...] Pokud tyto výdaje v projektu existují, musí být vyčísleny v rozpočtu projektu a být vždy financovány z jiných zdrojů žadatele/příjemce*“ (kapitola 2.2 příručky). Jinými slovy, vynaloží-li příjemce dotace na změnu v projektu, kterou (mylně) považuje za nepodstatnou, určité výdaje, a žalovaný tuto změnu z jakéhokoli důvodu neschválí, nemá žadatel právo pokrýt tyto výdaje z prostředků vyplacených v rámci dotace.

[25] Nejvyšší správní soud tedy konstatuje, že materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. sdělení žalovaného naplňuje. Po neschválení oznámené změny v projektu totiž nastupuje automatický následek v podobě klasifikace vynaložených výdajů jako nezpůsobilých a nemožnost jejich proplacení z prostředků poskytnutých v rámci dotace. Navazovat může též závěr o porušení rozpočtové kázně a uložení povinnosti příjemce provést odvod za porušení rozpočtové kázně (§ 44a rozpočtových pravidel). Rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně je sice soudně přezkoumatelné, to však nebrání úvaze, zda lze samostatně soudně přezkoumat i jemu předešlé úkony poskytovatele dotace – zvlášť v situaci, kdy k porušení rozpočtové kázně nemusí dojít vždy (srov. analogicky úvahy Ústavního soudu vyjádřené ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14). Dle rozpočtových pravidel účinných do 19. února 2015 nebylo možné příjemce dotace odkazovat ani na soudní ochranu prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí poskytovatele o nevyplacení části dotace podle § 14e, kteréžto bylo podmíněno porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek (viz výše).

[26] Má-li však určitý způsob výstupu činnosti veřejné správy mít povahu správního rozhodnutí, musí pravomoc poskytovatele dotace takové rozhodnutí vydat založit zákon, nikoli metodiky či příručky toho kterého dotačního programu (z tohoto předpokladu ostatně vychází i výše citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu, která označovala za nicotná rozhodnutí o námitkách proti oznámení o nevyplacení části dotace podle § 14e rozpočtových pravidel, neboť zákon v té době poskytovateli dotace pravomoc rozhodnout o takových námitkách nesvěřoval, respektive vůbec nepředpokládal existenci takového opravného prostředku). Podle článku 2 odst. 3 Ústavy, respektive článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech stanovených zákonem a způsobem zákonem předpokládaným.

[27] Jak již bylo výše zmíněno, rozpočtová pravidla upravují celkem čtyři druhy rozhodnutí poskytovatele dotace: rozhodnutí o poskytnutí dotace, rozhodnutí vydávaná v souvislosti s přeměnou či zánikem příjemce dotace, rozhodnutí o nevyplacení (pozastavení výplaty) dotace a rozhodnutí o odnětí dotace; o odvodu za porušení rozpočtové kázně rozhodují finanční úřady. Na první pohled lze vyloučit, že by v tomto případě žalovaný uděloval souhlas s přeměnou či zánikem stěžovatelky, rovněž rozhodnutí o nevyplacení dotace podle § 14e (rozpočtových pravidel) již Nejvyšší správní soud vyloučil. O odnětí dotace (§ 15 rozpočtových pravidel) zde taktéž nejde.

[28] Zůstává tedy otázka posouzení neschválení nepodstatné změny v projektu jako rozhodnutí o poskytnutí dotace, respektive rozhodnutí o jeho změně. Podle § 14 odst. 14 písm. a) rozpočtových pravidel může poskytovatel dotace *změnit v rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci práva nebo povinnosti uvedené v odstavci 3 písm. c), e) až h), j) a k) na základě žádosti příjemce* (pozn. soudu – citovaný text obsahuje chybu v psaní, správně by měl odkazovat na odstavec 4). Negativní rozhodnutí o poskytnutí dotace – tedy rozhodnutí o jejím neposkytnutí – podléhalo soudnímu přezkumu i navzdory § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. února 2015 (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 45, č. 3324/2016 Sb. NSS).

[29] Na základě žádosti o změnu rozhodnutí o dotaci tak poskytovatel dotace vydává rozhodnutí (vyhovující, případně s určitými podmínkami, či zamítavé). Kromě zamítavého rozhodnutí poskytovatele dotace lze soudně přezkoumat i takové, v němž poskytovatel žádosti příjemce dotace vyhověl, avšak stanovil mu určité podmínky vztahující se zpravidla k zajištění dosažení původního účelu dotace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2018, č. j. 1 Afs 429/2017 - 35). Rozpočtová pravidla, ve znění účinném do 19. února 2015, definici žádosti o dotaci, respektive o změnu rozhodnutí o poskytnutí dotace, neobsahovala (v 14 odst. 3 stanovila pouze její náležitosti). Kapitola 2.2 příručky potom vymezuje žádost o poskytnutí dotace jako projektovou žádost, „*tj. formulář žádosti o poskytnutí dotace a jeho přílohy [...], které obsahují informace o projektu a jeho předkladateli [...] Vzhledem k tomu, že v Projektové žádosti, resp. projektu, mohou nastat změny, postupuje příjemce vždy v souladu s aktuálním zněním žádosti, tj. dle Projektové žádosti ve znění všech změn povolených, resp. schválených ŘO OP VaVpI, které nastaly po datu přijetí žádosti.*“ Poznámka pod čarou pro vyloučení pochybností uvádí, že „*mezi povolené změny se řadí i změny, které obvykle nepodléhají schválení ze strany ŘO Op VaVpI (např.* ***nepodstatné změny projektu oznámené v monitorovací zprávě****)*“ (zvýraznil Nejvyšší správní soud).

[30] Z uvedeného vyplývá, že nejen předběžná žádost o schválení podstatné změny, ale i hlášení nepodstatné změny projektu učiněné *ex post* v monitorovací zprávě je žádostí o změnu rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť od okamžiku schválení změny je příjemce dotace vázán podmínkami stanovenými v rozhodnutí o poskytnutí dotace ve spojení s nahlášenou a schválenou změnou. Oznámení o neschválení nahlášené nepodstatné změny v projektu je tím pádem rozhodnutím o zamítnutí žádosti o změnu rozhodnutí o poskytnutí dotace (respektive rozhodnutím o neposkytnutí dotace v širším slova smyslu).

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Městský soud se tedy ve svém závěru, že napadený úkon žalovaného není soudně přezkoumatelným rozhodnutím, zmýlil. Oznámení o neschválení podstatné změny v projektu má totiž povahu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o změnu rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 odst. 14 písm. a) rozpočtových pravidel, ve znění rozhodném pro posuzovaný případ (v nyní účinném znění je příslušná právní úprava zahrnuta v samostatném § 14o). Takové rozhodnutí musí (alespoň v režimu rozpočtových pravidel účinných do 19. února 2015) podléhat soudnímu přezkumu, neboť v jeho důsledku dochází k významnému dotčení práv příjemce dotace – výdaje vynaložené na

neschválenou změnu se totiž automaticky stávají výdaji nezpůsobilými a nelze je z dotačního titulu pokrýt.

[32] Nejvyšší správní soud proto shledal kasační stížnost důvodnou, pročež v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm městský soud přezkoumá závěry žalovaného o neschválení stěžovatelem oznámené nepodstatné změny v projektu, a to v rámci nastíněném rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v bodech 29 až 35 výše citovaného rozsudku č. j. 9 Ads 83/2014 - 46. Městský soud též zohlední, že jeho závěry ohledně nemožnosti vyslovit nicotnost rozhodnutí žalovaného o námitkách stěžovatele ze shora uvedených důvodů neobstály.

[33] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. srpna 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu