



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Gabriely Bašné ve věci

žalobců:

a) **Místní akční skupina POŠUMAVÍ**, zapsaný spolek,
IČO 71214313, sídlem Plánická 174, Klatovy

b) **MAS Brána do Českého ráje, z. s.**, IČO 27045757
sídlím Libuň 27

oba zastoupeni advokátem JUDr. Jiřím Konečným
sídlím Jugoslávská 481/12, Praha 2

proti

žalovanému:

Ministerstvo zemědělství
sídlím Těšnov 65/17, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 4. 2015, č. j. 14491/2015-MZE-14113

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 9. 4. 2015, č. j. 14491/2015-MZE-14113, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení 25 747 Kč do rukou jejich zástupce JUDr. Jiřího Konečného, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Dne 25. 6. 2009 předložili žalobci u Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „Fond“) žádost o dotaci v rámci opatření IV.2.1 Realizace projektů spolupráce Programu rozvoje venkova ČR na období 2007-13 na projekt s názvem Místní dědictví – bohatství, na které zapomínáme, reg. č. 09/007/4210a/232/000005. Předmětem projektu spolupráce bylo zmapování místního kulturního dědictví s cílem zaměřit se na venkovskou lidovou architekturu včetně prezentace výsledků v internetové aplikaci na mapovém serveru a vydání publikace. Projekt byl schválen ke spolufinancování a dne 15. 2. 2010 byla mezi žalobci a Fondem uzavřena dohoda o poskytnutí dotace.
2. Následně na základě zjištění vyplývajících z odborných vyjádření znalce Fond shledal, že výdaje vynaložené v rámci projektu na internetové stránky a webové aplikace jsou neúměrně vysoké, a proto provedl korekce u obou příjemců dotace: v případě žalobce a) výši 345 138,60 Kč a v případě žalobce b) ve výši 315 138,60 Kč. Vzhledem ke korekci vyšší než 3 % z požadované dotace, musel Fond žalobcům udělit i sankci dle čl. 30 odst. 1 Nařízení Komise (EU) č. 65/2011 ze dne 27. 1. 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, pokud jde o provádění kontrolních postupů a podmíněnosti s ohledem na opatření na podporu rozvoje venkova. Celková výše korekce a sankce činí u žalobce a) 661 396 Kč a u žalobce b) 602 628 Kč.
3. Žalovaný obdržel dne 10. 7. 2014 a 14. 7. 2014 návrhy žalobců na zahájení řízení o sporu z dohody o poskytnutí dotace. Dle návrhu nebyl žádný relevantní důvod, proč by Fond měl korekce a sankce udělit. Žalobci uvedli, že prokázali, že výdaje na internetové aplikace byly skutečně vynaloženy a odůvodněny a vynaložení a prokázání výdajů proběhlo v souladu s Pravidly, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007-2013 (dále jen „Pravidla“).
4. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný ve společném řízení návrhy žalobců zamítl. Žalovaný konstatoval, že podle Pravidel Fond pro objektivní posouzení nároku na dotaci může kdykoliv od registrace žádosti o dotaci vyžádat od žadatele, resp. příjemce dotace, jakékoli doplňující údaje a podklady potřebné pro posouzení průběžného plnění kterékoli z podmínek pro poskytnutí dotace, na jejichž základě má být či již byla požadovaná dotace poskytnuta. V případě pochybností může Fond provádět kontroly po celou dobu trvání závazku stanoveného v dohodě, kde je uvedeno, že lhůta vázanosti projektu na účel je 5 let

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

od data podpisu dohody. Příjemce dotace se tedy nemůže dovolávat legitimního očekávání vyplývajícího pouze z toho, že uzavřel dohodu s poskytovatelem dotace.

5. Dle žalovaného zásadním důkazem, ke kterému bylo při hodnocení věci přihlédnuto, je odborné vyjádření znalce J. Z. Žalobci byli několikrát upozorněni, že toto odborné vyjádření může zpochybnit jedině odborné vyjádření zpracované jiným soudním znalcem. Závěry znalce nebyly žalobci vyvráceny. Přitom žalovaný v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů nepřihlédl k odborným vyjádřením J. V., protože vzhledem k osobnímu vztahu jejich autora k posuzované věci postrádají dostatečnou míru přesvědčivosti.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. Úvodem podané žaloby žalobci uvádějí, že zadání veřejné zakázky na dodávku internetových aplikací proběhlo v souladu se zákonem, Pravidly a dohodou o poskytnutí dotace. Nabídka zhotovitele byla (při ceně jako jediném kritériu pro výběr vítězné nabídky) nejnižší, což samo o sobě stvrzuje, že se jedná o cenu nikoli přemrštěnou.
7. Následně žalobci vznášejí řadu námitek vůči závěrům znalce:
- k ceně internetových domén. Zhotovitel účtuje 333 Kč bez DPH ročně, ale znalec tvrdí, že průměrná cena na trhu činí cca 280 Kč bez DPH ročně. Znalec však zejména nevzal v úvahu, že některé služby, požadované v rámci internetových aplikací, jsou nad rámec základní ceny registrace dále zpoplatňovány (jedná se zejména o papírovou fakturaci, ochranu před expirací domény, technickou podporu, vedení jmenných serverů a zabezpečení DNSSEC). Znalec navíc vycházel při stanovení jím uváděných průměrných cen pouze z běžného srovnání s nabídkami 4 poskytovatelů, vybranými podle neznámého klíče, resp. „dle svého uvážení“ z nejméně desítek možných poskytovatelů.
 - k ceně webhostingu a serverhostingu. Znalec u nabídek webhostingu posuzuje nabídky pro datový limit 1 GB, který je pro potřeby internetových aplikací nedostatečný. Stejně tak znalec neřeší, že pro potřeby internetových aplikací bylo třeba zajistit plně spravovaný server. Znalec opět uvedl, že srovnávací nabídky vybral „dle svého uvážení“.
 - k ceně mapových podkladů. Znalec v odborných vyjádřeních mylně uvádí, že položka ve výši 80 000 Kč ve faktuře zhotovitele představuje cenu mapového serveru a služby profesionálních mapových podkladů, přestože měl být použit mapový server Minnesotské univerzity, a tuto okolnost prezentuje jako rozpor se zadáním, aniž by to dále odůvodnil. Mapové podklady nemohly být s ohledem na požadavek stability a udržitelnosti internetových aplikací čerpány z veřejných (bezplatných) zdrojů a byly tedy zhotovitelem zakoupeny od PLANstudio, spol. s r. o. (nikoli např. z mapového serveru Minnesotské univerzity, jak uvádí znalec). K tomu, jaká by měla být obvyklá cena mapových podkladů vyhovujících zadání a parametrům projektu se znalec nevyjádřil, přesto trval na tom, že účtovaná cena obvyklá nebyla.
 - k ceně za redakční systém a testování. S ohledem na požadavek funkčnosti a udržitelnosti internetových aplikací, včetně adekvátní záruky ze strany zhotovitele, nemohl být použit žádný volný (zdarma poskytovaný) redakční systém, ale jednalo se o programování nového redakčního systému zhotovitelem na objednávku žalobců.
- Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Testování pak samozřejmě prováděl rovněž sám zhotovitel, a to v rozsahu potřebném pro zprovoznění funkčních internetových aplikací. Srovnávací ceny uváděné znalcem jsou proto zcela mimo realitu. Jak ukazuje i odborné vyjádření KIT ČZU, je obvyklá cena za tvorbu webového portálu s vlastním redakčním systémem 50-150 tisíc Kč bez DPH. Pokud se od ceny účtované žalobcům odečtou výdaje na provoz internetových aplikací (zejména webhostingové služby popsané výše), odpovídala by cena uvedenému rozmezí.

- k ceně za menu a obsah webové aplikace. Dle znalce není zřejmé, jaká byla časová náročnost portálu, a o jaký obsah se jedná. Co se však týče časové náročnosti, je pouze a jen na zhotoviteli, jaký čas stráví tvorbou zadaného díla, a není tedy vadou zakázky a jejího vyúčtování, pokud není časový rozsah tvorby stanoven. Co se týče pořízení obsahu webové aplikace, je konkrétní obsah, jeho podoba a rozsah, zřejmý z projektu, se kterým se znalec zřejmě nedostatečně seznámil, a rovněž z podoby webové aplikace jako takové. Pokud jde o plnění portálu obsahem, nebylo samostatně zhotovitelem fakturováno a je zahrnuto v odpovídajících položkách k jednotlivým prvkům internetových aplikací, jichž se týkalo.
8. Dle žalobců proces specifikace zadání zakázky je plně dokumentován příslušnými protokoly a zápisy z jednání, obsaženými ve spise žalovaného, a není tak zřejmé, zda se s nimi znalec seznámil a nerefletoval je, anebo se s nimi opomněl seznámit. Není proto na místě výtku znalce, že není jasně daná časová náročnost, není specifikován obsah „předanalýzy“, ani není doloženo, kdo s kým a jak dlouho konkretizoval požadavky žalobců.
 9. Dále žalobci poukazují na to, že znalec argumentuje tím, že neměl dostatek podkladů k posouzení některých prvků díla zhotovitele, a tento nedostatek pak klade k tíži žalobců. Přitom znalec měl možnost další potřebné podklady a informace upřesnit a vyžádat.
 10. Znalec z objemu dílčích částí tvorby internetových aplikací a z termínů jejich vyhotovení odhaduje časovou náročnost tvorby, kterou pak násobí znalcem vybranými hodinovými sazbami, aby ukázal na nadsazenost účtované ceny služeb zhotovitele. Tento postup znalce je chybný a naprosto zavádějící (nezohledňuje, kolik osob se na práci podílelo, časové nasazení zhotovitele na jiných zakázkách anebo naopak jeho zvýšené časové nasazení na tomto projektu v době potřeby, související práce zhotovitele, které nejsou zohledňovány ve vyúčtování, zejména pak trvání konzultací včetně jednání v místech stanovených žalobci, prezentací výsledků apod.). Hodinové sazby, které pak znalec používal, jsou sazby průměrné mzdy v ČR - 117,80 Kč/hod, přičemž v oblasti informační a komunikační činnosti byla ve sledovaném období dle ČSÚ průměrná hrubá měsíční mzda cca 262 Kč/hod. Nadto použití kritéria mzdy není v případě zhotovitele jako OSVČ relevantní. Dále znalec opomíjí, že fakturovány zhotovitelem nejsou dny práce, ale výsledek práce.
 11. Znalec v odborných vyjádřeních spekuluje, že tvůrcem dílčích prvků internetových aplikací mohl být „asi“ jiný subjekt nežli zhotovitel. Dle žalobců bylo na zhotoviteli, aby zajistil dodání internetových aplikací jako celku dle smlouvy a projektu, a pokud k tomu (pro některé prvky) použil subdodavatele, nelze to považovat za vadu internetových aplikací či jejich ceny.
 12. Žalobci považují na nepravdivý závěr znalce, že by nebyla zajištěna doba udržitelnosti projektu. Toto tvrzení není ani nijak doloženo.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

13. Žalobci rovněž namítají, že odůvodnění napadeného rozhodnutí na str. 6 a násl. konstatuje obsah posudku, který však neodpovídá tomu, co je ve skutečnosti ve výroku posudku uvedeno.
14. Dále odůvodnění napadeného rozhodnutí vyčítají žalobci, že se znalec k mnoha jejich argumentům nevyjádřil, konkrétně jde o otázky:
 - kritérií výběru srovnávaných nabídek domén, webhostingu a serverhostingu,
 - obvyklé ceny mapových podkladů,
 - obvyklé ceny tvorby redakčního systému na klíč,
 - specifikace výtek ke grafickému návrhu webových stránek,
 - důvodu užití hodinových sazeb pro posouzení náročnosti práce zhotovitele,
 - závěrů odborných vyjádření KIT ČZÚ.
15. K posudku jakožto hlavnímu důkaznímu prostředku obstaranému žalovaným v rámci správního řízení žalobci uvádějí, že nesplňuje požadavky § 13 vyhlášky č. 37/1967 Sb., v platném znění, neboť neobsahuje odpovědi na všechny zadané otázky. Odpovědím se znalec vyhýbá, a to např. sdělením, že se k otázkám vyjádřil „per partes“ v rámci odpovědi na jiné otázky apod. Posudek postrádá hodnocení zjištěných fakt zvolenými nebo předepsanými postupy a metodami, a vyvození závěrů z těchto hodnocení. Znalecký posudek je v mnoha svých částech nepřezkoumatelný – někde odkazuje na odborná vyjádření, avšak často pouze obsahuje formulace jako „podle svého uvážení“ či „znalec má pochybnost“ či „v souladu s obvyklým oceněním“. Závěry znalce jsou nepodložené a nemohou být akceptovány jako podklady pro udělení korekcí a sankcí, posudek znalce nevyvrátil výtky žalobců a nelze ho akceptovat jako dostatečný podklad pro aprobaci trestání žalobců sankcemi a korekcemi dle napadeného rozhodnutí.
16. Žalobci namítají, že požadovali výslech znalce, avšak tento důkaz žalovaný neprovedl, ani se s jeho neprovedením v odůvodnění napadeného rozhodnutí nevypořádal.
17. Žalobci dále uvádějí, že žalovaný nebyl nestranný, neboť vycházel z odborných vyjádření jako Fond a ustanovil stejného znalce jako Fond, ačkoli Fond byl jednou ze stran sporu, jehož závěry a postup a jím opatřené podklady měl žalovaný přezkoumat. Zásadní důkaz, o který se žalovaný i Fond opírají (odborná vyjádření) byl pořízen ještě před zahájením řízení, bez možnosti jejich ovlivnění ze strany žalobců. V takové situaci nemůže bez dalšího dokazování a zejména další verifikace nestranným subjektem či aspoň výslechem znalce takový důkaz být jediným způsobilým podkladem pro uložení sankcí.
18. Žalobci nebyli žalovaným v rámci řízení upozorněni ani nijak poučeni, že odborná vyjádření mohou být zpochybněna jen vyjádřením jiného soudního znalce, odůvodnění napadeného rozhodnutí je tedy nepravdivé.
19. Žalobci závěrem namítají, že odborné vyjádření KIT ČZÚ nebylo provedeno jako důkaz ani nebylo jinak zohledněno a že se žalovaný vyhnul hodnocení požadavku udržitelnosti projektu.
20. Žalobci navrhuje, aby soud nechal zpracovat znalecký posudek soudního znalce z oboru kybernetika, odvětví výpočetní technika, k posouzení oprávněnosti výdajů vynaložených a uplatňovaných žalobci na základě dohody o poskytnutí dotace.
21. Žalobci navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí.
Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

22. Ve vyjádření k obsahu žaloby žalovaný uvádí, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Ans 4/2013-44 rozhodnutí o poskytnutí dotace (resp. zde uzavření veřejnoprávní smlouvy) není samo o sobě titulem k vyplacení dotace. Jako takové představuje ze strany poskytovatele dotace pouze závazný příslib, že dotaci příjemci poskytne při splnění daných podmínek. Dle žalovaného posouzení přiměřenosti výdajů jednotlivých položek je možné zevrubně prověřovat až při podání žádosti o proplacení, kdy je hodnocena plánovaná a skutečná realizace projektu.
23. Posouzení přiměřenosti výše nákladů vynaložených žalobci v rámci dotačního projektu vyžadovala úzce specializovanou odbornost, proto bylo zcela na místě, že Fond nechal vyhotovit znalecký posudek v situaci, kdy z žádosti o proplacení pojal podezření na výrazné nadhodnocení nákladů. Pro posouzení věci jsou závěry posudku J. Z. pochopitelně klíčové, protože ani Fond, ani žalovaný nemají odbornost k tomu, aby dokázali komplexně a přesně posoudit účelnost vynaložených nákladů požadovaných k proplacení.
24. K námitce, že napadené rozhodnutí na str. 6 a násl. konstatuje obsah posudku, který neodpovídá tomu, co je ve skutečnosti v jeho výroku uvedeno, žalovaný konstatuje, že výrok posudku je v rozhodnutí uveden na str. 8. a na předcházejících stránkách je shrnut obsah posudku. Žalovaný nesdílí žalobcův názor, že se znalec k části sporných otázek dosud nevyjádřil nikdy či že znalecký posudek je v mnoha částech nepřezkoumatelný. Dle žalovaného posudek je vnitřně nerozporný a přezkoumatelný, tj. způsobilý k tomu, aby sloužil jako dostatečný podklad ke zjištění stavu věci.
25. K námitce, že žalovaný neprovedl výslech znalce, žalovaný uvádí, že požádal žalobce o sdělení, jaké skutečnosti požadují prostřednictvím výslechu prověřit. Žalobci poslali žalovanému seznam 12 otázek, které požadují po znalci vysvětlit, a žalovaný následně zaslal obdržené sporné otázky znalci písemně. V prosinci 2014 žalovaný obdržel odpovědi na tyto otázky prostřednictvím dalšího Posudku z oboru kybernetika odvětví výpočetní technika J. Z. Z tohoto nového posudku bylo zřejmé, že znalec svá předchozí zjištění považuje stále za platná a že doposud neproběhly žádné změny, které by mohly vyvrátit jeho předchozí závěry vypracované Fond. Ve výroku znalec konstatoval, že hlavním problémem je dodavatel díla a ICT služeb z výběrového řízení, neboť P. Š., stejně jako autor odborného vyjádření pro účel sporného řízení z veřejnoprávní smlouvy J. V., jsou pedagogové a spolupracovníci na Katedře Informačních technologií Provozně ekonomické fakulty České zemědělské univerzity v Praze a přes společnost CompAct Bohemia s.r.o. z Klatov se aktivně účastnili projektu „Poznej svého souseda“. Dále znalec uvedl, že jednou zaplacené výsledky znovu použili na tento projekt spolupráce, tzn. stejnou práci na mapovém serveru, webové prezentaci si nechali znovu zaplatit prostřednictvím P. Š. za cenu v součtu vyšší, než je cena obvyklá. Na závěr znalec doplnil, že služby a dílo obou místních akčních skupin jsou v podstatě stejné a liší se jen obsahem 50 staveb lidové architektury v každém regionu, z 6 domén slouží 4 zrcadlové jedné webové prezentaci pracující s jedním mapovým serverem.
26. K námitce, že žalobci nebyli v rámci řízení upozorněni, že odborná vyjádření mohou být zpochybněna jen vyjádřením jiného soudního znalce, připomíná žalovaný, že podle § 141 odst. 4 správního řádu ve sporném řízení vychází správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy, zde se tedy uplatňuje projednací zásada. Nebylo důvodné nový posudek vyhotovovat, protože žalovaný považoval skutkový stav za dostatečně zjištěný, což je v napadeném rozhodnutí konstatováno.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

27. Žalovaný v rozhodnutí rovněž zdůvodnil, proč nepřihlédl k vyjádřením zpracovaným J. V., předkládaným žalobci. Bylo to z důvodu, že jmenovaný je s předmětným projektem spolupráce osobně provázán, proto jeho vyjádření postrádají dostatečnou míru přesvědčivosti.
28. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.
29. Fond k výzvě soudu sdělil, že nebude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

III.

Posouzení žaloby

30. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první zákona s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
31. Při jednání, které se u zdejšího soudu konalo dne 17. 10. 2018, setrvaly obě strany na svých dosavadních návrzích a argumentech. Zástupce žalobců zdůraznil, že žalovaný opomíjí, že je zodpovědný za zjištění skutkového stavu v souladu se zásadou materiální pravdy a že nemůže po žalobcích požadovat předložení jejich znaleckého posudku a že nemůže ignorovat odborná vyjádření jimi předložená. Na to žalovaný reagoval tím, že ve sporném řízení platí zásada projednací, nikoli zásada materiální pravdy. Na dotaz soudu, které výstupy znalce považuje za odborná vyjádření a které za znalecký posudek, žalovaný konstatoval, že již odborná vyjádření znalce vyžádaná Fondem splňují materiální náležitosti znaleckého posudku, tedy se materiálně jedná o znalecké posudky; znalecký posudek vyžádaný žalovaným pak splňuje náležitosti nejen materiálně, ale i formálně včetně svého formálního označení.
32. Žaloba je důvodná.
33. Mezi účastníky řízení není sporu, že stěžejním a rozhodujícím podkladem napadeného rozhodnutí byl znalecký posudek a odborná vyjádření J. Z. Zatímco žalovaný je považoval za dostatečný podklad pro vydání napadeného rozhodnutí, žalobci jsou z mnoha důvodů přesvědčeni o opaku. Předmětem sporu je tak především posouzení těchto podkladů vyhotovených znalcem.
34. Podle § 56 správního řádu *závisí-li rozhodnutí na posouzení skutečností, k nimž je třeba odborných znalostí, které úřední osoby nemají, a jestliže odborné posouzení skutečností nelze opatřit od jiného správního orgánu, správní orgán usnesením ustanoví znalce. Usnesení se oznamuje pouze znalci. O zamýšleném ustanovení znalce, popřípadě o ustanovení znalce správní orgán vhodným způsobem účastníky vyrozumí. Správní orgán znalci uloží, aby posudek vypracoval písemně a předložil mu jej ve lhůtě, kterou současně určí. Může znalce také vyslechnout.*
35. Účelem znaleckého posudku je poskytnutí odborných odpovědí na skutkové otázky, které vyžadují znalosti, jimiž správní orgán nedisponuje (§ 56 správního řádu). Znalecký posudek je pak jedním z podkladů rozhodnutí, z něhož správní rozhodnutí může vycházet při hodnocení skutkové stránky věci.
36. Základní náležitosti posudků jednotně definují právní předpisy (§ 13 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících) a kvalitativní kritéria posudků podrobně vyložila rozsáhlá a konstantní judikatura správních soudů. Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

K zodpovězení odborných otázek nemají soudy, často ani správní orgány, potřebné odborné znalosti, a proto se obrací na osoby, které jimi disponují, aby se k nim vyjádřily. Pokud soud vychází z odborných podkladů obsažených ve správním spisu, může se zaměřit jen na hodnocení jejich jednoznačnosti, určitosti, úplnosti a přesvědčivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2013, č. j. 6 Ads 19/2013-35, č. 2916/2013 Sb. NSS; www.nssoud.cz). Posudek lze považovat za úplný a přesvědčivý jen v případě, že se v něm znalec vypořádá se všemi rozhodnými skutečnostmi, přihlédne k námitkám účastníků řízení a posudkové závěry jednoznačně a konkrétně zdůvodní. Případné chybějící či nepřesně formulované náležitosti posudku způsobující jeho nepřesvědčivost nebo neúplnost. Soud takové vady nemůže nahradit vlastní úvahou (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 5 Ads 22/2003-48; ze dne 25. 11. 2003, č. j. 5 Ads 42/2003-61, č. 511/2005 Sb. NSS; nebo ze dne 9. 2. 2006, č. j. 6 Ads 25/2004-58).

37. V posuzovaném případě soud shledal, že žalovaný prakticky jen převzal závěry znalce J. Z. z odborného vyjádření ze dne 18. 8. 2011, č. 04-046/2011, z odborného vyjádření ze dne 12. 10. 2011, č. 07-049/2011, a ze znaleckého posudku ze dne 15. 12. 2014, č. 2014010, aniž by se jimi obsahově zabýval. Považoval totiž odborná vyjádření znalce i jeho následný posudek za dostatečné ke zjištění stavu věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Podle názoru žalovaného mohlo odborné vyjádření znalce zpochybnit jen odborné vyjádření zpracované jiným soudním znalcem. Námitky žalobců ani vyjádření zpracovaná J. V. závěry znalce dle žalovaného nezpochybnil (str. 11 napadeného rozhodnutí).
38. Soud však takový postup žalovaného shledal chybným z řady důvodů po formální i materiální stránce.
39. Za prvé, soud uvádí, že pokud správní orgány nemají dostatečné odborné znalosti pro posouzení určitých skutkových otázek a odborné posouzení nelze zajistit ani prostřednictvím jiného správního orgánu, nemají dle § 56 věty první správního řádu jinou možnost než ustanovit znalce, jemuž uloží zpracování znaleckého posudku. Doložená odborná vyjádření měla být hodnocena dle § 53 správního řádu jako prosté listinné důkazy.
40. Soud odmítá, aby odborné vyjádření bylo stavěno naroveň znaleckému posudku, neboť účel obou pramenů důkazů je odlišný (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2013, č. j. 6 As 22/2013-127, bod 22). Správní řád výslovně neoperuje s institutem odborného vyjádření, byť jistý náznak obsahuje samotný § 56 věta správního řádu v podobě odborného posouzení skutečností jiným správním orgánem. Jmenovaný institut je naopak výslovně zmíněn například v § 127 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, a v § 105 odst. 1 zákona č. 41/1961 Sb., trestní řád. Z dikce citovaných ustanovení je zřejmé, že odborné vyjádření je dobrozdáním odborníka příslušného oboru v jednodušších případech, kdy není potřeba vypracovat znalecký posudek. Oproti znaleckému posudku nemá odborné vyjádření stanovenou formu ani obsah a jeho zhotovitel nemusí být ani znalcem (odborné vyjádření poskytují například specializované správní orgány, lékaři a jiní odborníci). Z hlediska obsahu je odborné vyjádření zpravidla daleko stručnější než znalecký posudek. Zatímco obsahem odborného vyjádření je především odpověď na položené skutkové otázky, u znaleckého posudku musí být zahrnuty zejména i postupy, jak znalec hledal odpověď na položenou otázku, a použité prameny, ze kterých přitom vycházel. Pouze na jejich základě je totiž možné zkoumat jednoznačnost, určitost, úplnost a přesvědčivost závěrů znaleckého posudku. Nakonec je podstatná i skutečnost, že Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

požadavek na kvalitu a objektivitu znaleckého posudku podléhá trestněprávní ochraně (§ 346 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník), tak tomu ale není v případě odborného vyjádření.

41. Žalovaný pochybil, pokud odborným vyjádřením přisuzoval nedůvodně hodnotu vyšší pouze na základě pouhé skutečnosti, že je zpracoval znalec J. Z., aniž by je jakkoli obsahově zhodnotil. Nesprávný je i obecný závěr, že odborné vyjádření mohlo zpochybnit pouze jiné odborné vyjádření. Vzhledem k zásadě volného hodnocení důkazů v § 50 odst. 4 správního řádu nemají podklady shromážděné ve správním řízení předem (*a priori*) stanovenou váhu, nýbrž jejich váhu hodnotí správní orgán při rozhodování na základě posouzení každého podkladu samostatně i ve vzájemné souvislosti s podklady dalšími. Přitom každý podklad prochází základním zkoumáním, zda je k předmětu sporu relevantní, zda byl pořízen v souladu se zákonem a jak je věrohodný. Skutečnost, že určitý podklad vyhotovil odborník, sama o sobě nezakládá fikci správnosti tohoto podkladu. I námitky účastníka řízení mohou zpochybnit odborný podklad, pokud odhalí jeho nedostatky. Hodnocení kvality odborných podkladů co do jejich úplnosti, přesvědčivosti, logičnosti, vnitřní soudržnosti a bezrozpornosti nemusí být otázkou odbornou, ale je především otázkou kritického myšlení a zdravého rozumu. Proto není možné trvat na tom, že určitý odborný podklad může, přinejmenším pokud jde o právě shrnutá kritéria, zpochybnit pouze odborník.
42. Za druhé, soud konstatuje, že žalovaný zcela opomněl, že odborná vyjádření byla vyhotovena na zakázku jedné strany sporného řízení (odpůrce). Ačkoli je přípustné, aby účastník řízení předložil ve správním řízení jako podklad znalecký posudek, který nechal vyhotovit z vlastní iniciativy a na vlastní náklad, musí takový znalecký posudek splňovat veškeré náležitosti, jaké by měl znalecký posudek vyhotovený dle § 56 správního řádu na základě požadavku správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2015, č. j. 9 As 206/2014-48, č. 3283/2015 Sb. NSS). Doložená odborná vyjádření však tyto požadavky nesplňovala, a byla tak pouhými listinnými důkazy předloženými odpůrcem, který měl přirozeně zájem na výsledku sporu. Přitom není možné pominout, že vyhotovení odborných vyjádření zadal a hradil znalci J. Z. odpůrce a požadavek na jejich objektivitu nepodléhá trestněprávní ochraně. Žalovaný tak spor posoudil především na základě podkladů doložených odpůrcem, aniž by je kriticky zhodnotil sám a v kontextu námitek žalobců.
43. Za třetí, soud ze správního spisu shledal (návrh na zahájení řízení ze dne 14. 7. 2017), že žalobci požadovali výslech znalce J. Z., neboť se v mnoha ohledech neztotožňovali se závěry jeho odborných vyjádření. Přitom podrobně žalovanému formulovali otázky, které by znalci rádi položili (sdělení žalobců ze dne 4. 8. 2014).
44. Soud v obecné rovině konstatuje, že § 56 věta pátá správního řádu umožňuje správnímu orgánu znalce vyslechnout. Zpravidla bude takový postup na místě tehdy, pokud správní orgán obdržel písemně vyhotovený znalecký posudek, ale přetrvávají či vyvstanou další otázky, které je třeba vyjasnit. Výslech znalce přitom probíhá za stejných podmínek jako výslech svědka dle § 55 správního řádu.
45. Ze správního spisu je zřejmé, že žalovaný byl požadavkem žalobců na výslech znalce J. Z. zaskočen a nevěděl, jak nastalou procesní situaci uchopit. Řešení hledal prostřednictvím e-mailové komunikace se znalcem i Komorou soudních znalců České republiky. Nakonec se žalovaný rozhodl nechat znalce J. Z. zodpovědět otázky, které žalobci předložili, tak, že

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

znalci předložil objednávku na vypracování znaleckého posudku, v němž měl dané otázky zodpovědět.

46. Soud konstatuje, že tento postup je v mnoha ohledech procesně chybný. V posuzovaném případě k okamžiku zahájení sporného řízení neexistoval žádný znalecký posudek, k němuž by mohl být znalec J. Z. dle § 56 ve spojení s § 55 správního řádu vyslechnut. Znalcem vyhotovená odborná vyjádření byla prostými listinnými důkazy. Žalovaný tak měl v zásadě jen následující možnost. Pokud jeho odborné znalosti nestačily k posouzení předmětu sporu a ani doložené podklady nebyly dostatečné, musel nechat vyhotovit dle § 56 správního řádu znalecký posudek. Tento posudek však měl odborné otázky pojednávat zcela od základu a komplexně v jejich celistvosti, nikoli stavět na předešlých odborných vyjádření, která nebyla jako prosté listinné důkazy vhodným základem. S ohledem na požadavek objektivitы znaleckého posudku přitom navíc bylo vhodné, aby jej vyhotovil znalec odlišný od J. Z., kterého angažoval odpůrce již v předprocesní fázi sporu.
47. Pokud by soud připustil, že bylo možné znalce J. Z. k jeho předprocesním odborným vyjádřením vyslechnout, žalovaný měl postupovat tak, že by jej vyslechnul dle § 55 správního řádu. Výslech svědka jakož i znalce je ve správním řízení založen na principech ústnosti, přímosti a bezprostřednosti. Zvláště ve sporném řízení, které se svou povahou blíží civilnímu řízení spornému (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 5A 142/2013-68, bod 46 a násl.), je podstatné, aby navrhovatel i odpůrce měli možnost se výslechu znalce účastnit, pokládat mu otázky a aktivně reagovat na jeho odpovědi. Pokud žalovaný nechal znalce J. Z. otázky zodpovědět písemně, učinil zásadní procesní vadu, která poškodila především žalobce a mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.
48. Za čtvrté, soud si je vědom toho, že žalovaný se znalcem J. Z. komunikoval e-mailovými zprávami a že znalec informoval žalovaného, že není schopen se s ohledem na časový odstup bezprostředně vyjádřit k otázkám žalobců. Znalec přitom navrhl, že otázky zodpoví na základě jasné objednávky (e-mailová zpráva ze dne 12. 8. 2014). Pokud ale bylo záměrem žalovaného znalce vyslechnout, měl postupovat standardně dle § 55 správního řádu, a to i za případného využití institutů k zajištění účelu a průběhu řízení (zejména § 59, § 60 a § 62 správního řádu). Nepostupoval-li žalovaný tímto způsobem, zkrátil žalobce jako navrhovatele o možnost konfrontovat znalce J. Z., s jehož závěry nesouhlasili. Zároveň žalovaný fakticky, třeba i bezděčně, postupoval ve prospěch odpůrce, neboť v důsledku jeho kroků nemohla být věrohodnost odpůrcem doložených odborných vyjádření účinně zpochybňována.
49. Nakonec soud shledal na straně žalovaného pochybení i při zadávání znaleckého posudku, neboť žalovaný tak činil „e-mailovou objednávkou“, nikoli usnesením, jak předpokládá § 56 správního řádu. Nadto o svém záměru neinformoval účastníky řízení, jak dané ustanovení vyžaduje, čímž jim například znemožnil vyjádřit se k osobě znalce (§ 14 odst. 7 správního řádu). Ačkoli jistá míra neformálnosti v mezích právních předpisů může být ve vztahu k adresátům výkonu veřejné správy pozitivním jevem (§ 4 odst. 1 správního řádu), v tomto případě žalovaný svým neúčelným postupem zkrátil žalobce na jejich právech účastnit se výslechu.
50. Za páté, soud považuje za nedostatečný i obsah znaleckého posudku J. Z. ze dne 15. 12. 2014, č. 2014010. V kontextu výše uvedeného pochybil předem žalovaný, pokud nechal zpracovávat znalecký posudek ve vztahu k odborným vyjádřením na základě otázek

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

žalobců, nikoli jako svébytný, celistvý (komplexní) a původní podklad, který musí jako důkazní prostředek ve svých závěrech obstát sám o sobě.

51. Znalecký posudek znalce J. Z. nevyhovuje výše popsaným požadavkům. Základem posudku je převzetí závěrů odborných vyjádření, aniž by však tyto závěry byly v posudku odůvodněny. Znalecký posudek tak netvoří kompaktní celek. V konkrétní rovině lze zejména uvést, že z posudku nejsou patrné zdroje, z kterých znalec při výpočtu obvyklých cen vycházel, není vůbec patrné, kterými kritérii byl veden při výběru srovnávacích cen a jeho konstatování, že v tomto směru postupoval „dle své úvahy“ jsou netransparentní a zcela nepřezkoumatelná. Vážné pochybnosti vzbuzuje i stanovení ceny zakázky, kdy znalec vychází z všeobecné průměrné mzdy, zatímco předmět zakázky vyžaduje práci specialistů, odborníků v daném odvětví, jejichž průměrná cena práce je nepochybně vyšší než všeobecný celostátní průměr, nadto jsou opomenuty i regionální rozdíly v cenách práce. Nakonec i stylistická stránka znaleckého posudku snižuje jeho srozumitelnost a přehlednost, neboť text je tvořen mnoha hypertextovými odkazy, příkazovými znaky a vzájemnými odkazy na různé části textu. Znalcovy zjištění nejsou dostatečně propojena s podklady a srozumitelným odůvodněním, aby působila přesvědčivě. Závěry znaleckého posudku tak nemohou v této chvíli být podkladem správního rozhodnutí a napadené rozhodnutí, které je na tomto posudku jako stěžejním podkladem založeno, nemůže obstát.
52. Za šesté, jak již soud naznačil výše, žalovaný v napadeném rozhodnutí hodnotil veškeré dostupné podklady jen čistě formálně (str. 11 napadeného rozhodnutí), aniž by se zabýval jejich obsahem. Při volném hodnocení důkazů neobstojí závěr, že žalovaný dal přednost odborným závěrům znalce J. Z. a že tyto závěry žalobci ani J. V. nezpochybnili, pokud žalovaný tento vývod řádně nezdůvodnil. Jinými slovy, v napadeném rozhodnutí chybí věcné důvody pro to, proč žalovaný považoval námitky žalobců proti odborným závěrům za nedůvodné. Přitom přirozeně nestačí, pokud žalovaný uvedl, že veškeré tyto námitky dostatečně vypořádal znalecký posudek a že k vyjádření J. V. nelze z důvodu jeho osobního provázání s posuzovaným projektem přihlížet. I osoba s určitým zájmem na výsledku řízení totiž může vznést námitky, které jsou s to zpochybnit odborné vývody. V rámci zásady volného hodnocení důkazů přitom bylo úlohou právě žalovaného, aby pečlivě rozlišil relevantní argumentaci, která by mohla zpochybnit odborné vývody, od argumentace účelové, což se ale nestalo.
53. Vzhledem k uvedenému se soud nemohl zabývat věcnými námitkami žalobců, neboť v důsledku vad stěžejního a rozhodujícího podkladu napadeného rozhodnutí v tuto chvíli zcela abscentuje zjištění skutkového stavu posuzované věci a soud by za této situace nahrazoval činnost žalovaného. Z tohoto důvodu také nebylo na místě, aby soud zadával, jak navrhovali v žalobě žalobci, zpracování znaleckého posudku, neboť by takto soud místo žalovaného zcela nově a od základu konstruoval skutkový stav a ze své prezkumné role by se nepřípustně posunul do role nalézací. Teprve na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu a přezkoumatelné argumentace žalovaného je možné docílit věcného přezkumu správním soudem.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

54. Soud uvážil, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení (§ 78 odst. 1 věta první s. ř. s.). Soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Žalovaný bude vycházet z toho, že doložená odborná vyjádření jsou prostými listinnými důkazy předloženými odpůrcem a že následný znalecký posudek z nich vycházející není způsobilým podkladem dle § 51 odst. 1 správního řádu. Jednotlivé odborné podklady bude žalovaný hodnotit z hlediska jejich obsahu a námitkami žalobců se bude zabývat materiálně, nikoli prostým odkazem na spisový materiál. Byť to nebylo žalobci namítáno, z instruktivních a preventivních důvodů soud upozorňuje, aby v případě zadání nového znaleckého posudku žalovaný důkladně zvážil, zda vhodnějším znalcem nebude znalec z oboru ekonomika, odvětví ceny a odhady, se specializací zahrnující hodnocení internetových stránek a webových aplikací (tedy např. se specializací služby v oblasti informačních a komunikačních technologií), neboť předmětem sporu a důvodem krácení dotace je především posouzení ceny. Vystane-li v řízení potřeba vyslechnout znalce či jinou z osob, učiní tak žalovaný řádným procesním postupem.

55. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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 řízení měli plný úspěch žalobci, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobcům na nákladech řízení 25 747 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku do rukou jejich zástupce.
56. Náklady řízení o žalobě sestávají za každého z žalobců ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení advokátem, jež náleží za 3 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, účast na jednání) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Dále k nákladům řízení patří i 3 režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobců doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku odpovídající této dani. Soud dále při výpočtu odměny za zastoupení advokátem vyšel i z § 12 odst. 4 advokátního tarifu, podle nějž při společných úkonech při zastupování dvou nebo více osob náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 %. Náklady na soudní poplatky tak činí 6 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem činí 19 747 Kč.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. října 2018

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.