



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudců
JUDr. Jitky Hroudové a Mgr. Marka Zimy ve věci

žalobce: **Rychvaldská pekárna s. r. o.**, IČ 27769348,
se sídlem Orlovská 476, 735 32 Rychvald,

zastoupeného JUDr. Jakubem Dohnalem, Ph.D., advokátem,
se sídlem Plzeňská 3350/18, 150 00 Praha 5

proti
žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, IČ 47609109
se sídlem Na Františku 1039/32, 110 15 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 3. 3. 2021, č. j.
MPO 575081/20/61100/010000,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 3. 3. 2021, č. j. MPO 575081/20/61100/010000, **se ruší** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **11 228 Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobce JUDr. Jakuba Dohnala, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu (dále jen „ministr“) ze dne 3. 3. 2021, č. j. MPO 575081/20/61100/010000 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo rozhodnuto o částečném vyhovění námitkám žalobce, o částečném zrušení opatření žalovaného ze dne 13. 2. 2020, č. j. MPO 16517/20/61110/61150 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), a o tom, že žalobci bude vyplacena částka dotace ve výši 1 381 846,89 Kč vztahující se k projektu č. CZ.01.2.07/0.0/0.0/16_058/0007644, nazvanému „Rychvaldská pekárna s. r. o. – Rekonstrukce provozovny“, v rámci něhož žalobce požadoval úhradu části dotace ve výši 1 975 565,18 Kč.

Žaloba

2. Žalobce se v podané žalobě předně zabýval místní a věcnou příslušností Městského soudu v Praze, dále aktivní legitimací žalobce k podání žaloby a v části IV. žaloby popsal dosavadní průběh řízení. Následně předestřel vytýkané vady napadeného rozhodnutí. Dle žalobce ministr nesprávně právně posoudil otázku provedení tzv. podstatných změn závazků ze smlouvy a též nesprávně uplatnil pravidla pro udělení finanční opravy.
3. Žalobce se v podané žalobě nejprve věnoval nesprávnému právnímu posouzení otázky provedení tzv. podstatných změn závazků ze smlouvy. K položce vytápění kotelny v hodnotě 79 000 Kč žalobce uvedl, že jelikož se jedná o změny dle bodu 49) Pravidel pro výběr dodavatelů, s platností od 2. 5. 2017 (dále jen „PpVD“), lze po žalobci těžko chtít, aby doložil výsledky měření tepelných ztrát před stavebními úpravami a po nich, neboť potřebu těchto měření před stavebními úpravami nemohl předvídat. Tato měření z logiky věci nemohl žalobce provést, jelikož před stavebními úpravami netušil, že tyto práce nakonec nebude potřeba provádět. Žalobce zrekapituloval, že až po realizaci stavebních prací bylo zjištěno, že místnost kotelny není oproti předpokladu potřeba vytápět ústředním vytápěním, neboť provedené stavební úpravy dostatečně zamezily únikům tepla z této místnosti. Žalobce sice mohl tuto část vytápění v realizaci stavby ponechat, ale bylo by to zcela nadbytečné, a tedy zcela v rozporu se základními zásadami 3E. V případě neprovedených prací u vytápění kotelny se tak jedná o změnu, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, tedy o změnu smlouvy dle bodu 49) PpVD. Částka 79 000 Kč by se tak dle žalobce neměla započítávat do kvóty 15 % tzv. nepodstatných změn *de minimis*, které je příjemce dotace oprávněn provést dle bodu 47) PpVD. Žalobce provedl změny v celkové hodnotě 745 320,39 Kč, což odpovídá 14,9 % z původní hodnoty zakázky a zcela tak vyhověl tak požadavkům bodu 47) PpVD.
4. Žalobce dále namítl, že ministr nepostupoval dostatečně, pokud provedl pouhý matematický výpočet a dospěl k hodnotě 16,49 %, z čehož automaticky usoudil, že se jedná ve smyslu bodu 47) PpVD o tzv. podstatnou změnu závazku ze smlouvy, neboť hodnota změny závazku je vyšší než 15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy na zakázku na stavební práce, tedy než jak dovoluje prahový limit uvedený bodu 47) písm. b) PpVD. Žalobce má za to, že u uvedeného postupu zcela absentuje přezkoumatelné odůvodnění toho, jak ministr dospěl k závěru, že předmětná změna závazku naplnila skutkové podstaty změny závazku dle bodu 46) PpVD. Pouhé konstatování výše procentní hodnoty změny závazku v žádném případě nesplňuje nároky na posouzení podstatnosti či nepodstatnosti změny závazku v intencích zásady materiální pravdy. K uvedené argumentaci žalobce

odkázal též na metodiku Ministerstva pro místní rozvoj k § 222 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění (dále jen „ZZVZ“), a konstatoval, že dle této metodiky platí, že pokud jsou naplněny podmínky podle § 222 odst. 3 ZZVZ, tedy pokud zadavatel prokáže, že změna by neumožnila účast jiných dodavatelů, neovlivnila výběr dodavatele, nezměnila ekonomickou rovnováhu smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele a významně nerozšířila předmět veřejné zakázky, není již třeba prokazovat podmínky podle ostatních odstavců. Jinými slovy v daném konkrétním případě platí, že i v případě, že hodnota předmětné změny závazku je u zakázky na stavební práce vyšší nebo rovna 15 %, i v takovém případě lze odůvodnit nepodstatnost změny tím, že nejsou naplněny důvody dle bodu 46) PpVD.

5. Žalobce dále namítl, že žalovaný nesprávně uplatnil pravidla pro udělení finanční opravy, když žalobci udělil finanční opravu dle bodu 19 Kategorizace nedostatků při zadávání zakázek se stanovením výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, č. j. MPO 36277/17/61100 (dále jen „Kategorizace nedostatků“). Dle žalobce žalovaný opomenul základní princip při udělování finančních oprav vyplývající z rozhodnutí Komise C(2013) 9527 ze dne 19. 12. 2013, kterým se stanoví a schvalují pokyny ke stanovení finančních oprav, jež má Komise provést u výdajů financovaných Unií v rámci sdíleného řízení v případě nedodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (dále jen „Rozhodnutí Komise“). Toto Rozhodnutí Komise je přitom předobrazem a pramenem Kategorizace nedostatků. Z uvedeného Rozhodnutí Komise plyne, že finanční oprava se primárně uplatní metodou tzv. přesného vyčíslení finančního vlivu na dotčenou zakázku. Až v situaci, kdy tuto metodu použít nelze, se užije metoda procentuální korekce. Žalobce je přesvědčen, že v daném případě lze přesně vyčíslit finanční důsledky pro danou zakázku, když ty jsou dány tím, o kolik měl žalobce dle tvrzení žalovaného překročit kvótu 15 % procent nepodstatných změn *de minimis*. Ve věci přitom není sporné, že tato kvóta je překračována jen a pouze v důsledku méněprací ve výši 79 000 Kč u vytápění kotelny.
6. Zároveň lze provést i test ve smyslu bodu 46) PpVD, neboť je zřejmé, že neprovedení prací ve výši 79 000 Kč bez DPH u zakázky s původní hodnotou ve výši 5 074 000 Kč bez DPH není s to umožnit účast jiných dodavatelů, popř. ovlivnit výběr dodavatele v původním výběrovém řízení, pokud by zadávací podmínky původního výběrového řízení odpovídaly této změně. Rovněž nelze tvrdit, že neprovedením těchto prací došlo ke změně ekonomické rovnováhy jakéhokoli ze závazků ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele. Je zároveň vyloučeno, aby neprovedení předmětných prací vedlo k významnému rozšíření rozsahu plnění zakázky.
7. Žalobce má tak za to, že žalovaný pochybil, pakliže stanovil finanční opravu procentuální, tedy ve výši 25 % ze způsobilých výdajů vztahujících se k zakázce, neboť okolnosti případu odůvodňovaly užití udělení finanční opravy metodou tzv. přesného vyčíslení finančního vlivu na dotčenou zakázku. Provedení finanční opravy přesným vyčíslením finančního vlivu je přitom dle žalobce odrazem zásady proporcionality, neboť stěží si lze představit, že by testem proporcionality mohlo projít krácení dotace ve výši 25 % ze způsobilých výdajů vztahujících se k zakázce, představující krácení dotace o částku 570 825 Kč, a to vše jakožto sankce za neprovedení prací ve výši 79 000 Kč u zakázky v hodnotě ve výši 5 074 000 Kč.

Vyjádření žalovaného k žalobě

8. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zrekapituloval průběh správního řízení. Ve vztahu k částce 79 000 Kč žalovaný uvedl, že žalobce svá tvrzení nepodložil žádným důkazním

materiálem.

Žalovaný nenakládá na žalobce nikterak přehnané nároky, když např. neprovedenou práci (omítky) považoval za změnu dle 49) PpVD, a to pouze na základě vyjádření doc. Ing. J. S., Ph.D. předloženého žalobcem v námitkách. K dokazování prostřednictvím měření tepelných ztrát žalovaný uvedl, že to byl pouhý demonstrativní příklad. Pokud si žalobce stojí za argumentací o nepředvídatelnosti nepotřebnosti vytápění kotelny, mohl udělat měření alespoň po dokončení stavebních prací a dle toho následně dovodit její potřebnost/nepotřebnost. Pouhé konstatování nepotřebnosti vytápění kotelny přímo od žalobce není zcela dostačující. Pokud žalobce tvrdí, že jde o změnu, která byla způsobena okolnostmi, které nemohl předvídat, musí být schopen své tvrzení v rámci administrace příslušné žádosti o platbu (a nejpozději spolu s podáním námitek) relevantním způsobem doložit.

9. Žalovaný nesouhlasil s tím, že by pouze konstatoval výši procentní hodnoty změny závazku. Ministr jasně argumentoval, proč nesouhlasí s žalobcem v otázce podřazení konkrétních změn pod různé oblasti. V rámci položky neprovedené práce dokonce přisvědčil žalobcově názoru týkajícího se omítek ve sklepě. U položky vytápění kotelny to však neudělal. Žalovaný dále uvedl, že celkově změny související se změnou konstrukce zpevněných ploch, schodištěm na půdu a vytápěním kotelny v součtu přesáhnou 15 % původní hodnoty zakázky. Uvedené změny činí konkrétně 16,49 % původní hodnoty závazku ze smlouvy a napadeným rozhodnutím bylo proto potvrzeno krácení dotace ve výši 25 %, a to na základě porušení bodu 47) PpVD. Žalovaný má za to, že z odůvodnění lze jednoznačně vyčíst, že žalovaný v rámci kontroly zakázky shledal, s ohledem na provedené technické změny oproti projektové dokumentaci, že změny zahrnující více i méněpráce přesahují 15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy dle bodu 47) PpVD. Tím pádem výše uvedené naplňuje podstatu podstatné změny závazku ze smlouvy, kterou dle bodu 46) PpVD žalobce nesmí umožnit.
10. K metodice Ministerstva pro místní rozvoj žalovaný konstatoval, že žalobce nebyl zadavatelem veřejné zakázky ve smyslu ZZVZ, ale prováděl výběrové řízení na základě postupů požadovaných žalovaným zakotvených právě v PpVD, která tvořila přílohu Rozhodnutí o poskytnutí dotace, č. j. MPO 72587/17/61400 (dále jen „RoPD“). Žalovaný dodal, že žalobce by i dle této metodiky musel prokázat, že by jím provedená změna neznemožnila účast jiných dodavatelů, neovlivnila výběr nejvhodnější nabídky, nezměnila ekonomickou rovnováhu smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele a významně nerozšířila předmět veřejné zakázky. Tato podmínka dle žalovaného nebyla naplněna, tj. žalobce nepředložil dostatečně přesvědčivé a relevantní důkazy, přestože důkazní břemeno leželo na jeho straně.
11. K Rozhodnutí Komise žalovaný uvedl, že stanovuje pravidla pro samotnou Komisi, resp. pro jí prováděné finanční opravy. Nejde o jakkoliv závazný dokument pro žalovaného. Žalobci bylo dopředu známo, podle jakých pravidel bude v případě jeho pochybení žalovaný dotaci krátit. Dle § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“) je to žalovaný, kdo má pravomoc stanovit snížený odvod za porušení rozpočtové kázně. Pokud tak učiní, k čemuž v tomto případě došlo, musí žalovaný dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel v rámci neproplacení dotace či její části dle tohoto ustanovení stanovit výši neproplácené části dotace právě v mezích stanoveného sníženého odvodu za porušení rozpočtové kázně. Žalobcem navržená podoba krácení je nadto irelevantní. Žalobce pochybil v tom, že

celkový součet méně a víceprací přesáhl 15 % hodnoty původního závazku. Nelze proto konstatovat, že problém je v jedné dílčí konkrétní změně, tu odečíst (zde méněpráce ve výši 79 000 Kč u vytápění kotelny), o zbytku změn říci, že ty se již do oněch 15 % „vejdou“ a tedy konstatovat, že ve vztahu k nim k žádnému pochybení nedošlo. Vzhledem k tomu, že bylo provedeno nespočet změn, ať už v důsledku méně či víceprací, žalovaný vyhodnotil dané změny jako takové, které podstatně mění charakter stavby i technické řešení, a problém je právě jejich součet, nikoliv jedna konkrétní změna. Navíc není vůbec zřejmé, jak žalobce dospěl k tomu, proč právě jedna daná konkrétní změna by měla být ta jediná „krácená“ (a nikoliv kterákoliv jiná).

Doplnění žaloby

12. Žalobce zaslal soudu dne 6. 9. 2021 podání, ve kterém uvedl, že doplňuje žalobní bod týkající se nesprávného uplatnění pravidla pro udělení finanční opravy a uvádí, že žalovaný nebyl vůbec oprávněn udělit finanční opravu za porušení PpVD, jelikož v samotném RoPD žalovaný v Obecné části uvedl, že v případě porušení PpVD se nebude jednat o neoprávněné použití dotace dle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel. Ačkoliv pak žalovaný v jiném článku uvedl, že ustanovení Obecné části RoPD jsou platná jen tehdy, pokud jeho Zvláštní část nestanoví jinak, nemůže mít tato skutečnost dle žalobce žádný vliv na existující rozpor mezi jednotlivými částmi RoPD, resp. na jeho nesrozumitelnost bránící možnosti dojít k jednoznačnému závěru, zda porušení konkrétní podmínky je, či není neoprávněným použitím prostředků. Žalobce rovněž odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že dotační podmínky musí být vymezeny jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem. Nakonec zdůraznil, že neexistence práva žalovaného krátit dotaci z důvodu porušení PpVD je těžkou vadou napadeného rozhodnutí, ke které je soud dle názoru žalobce povinen přihlížet ex officio.
13. K žalobnímu bodu, který se týká nesprávného právního posouzení otázky provedení tzv. podstatných změn závazků ze smlouvy, žalobce dále doplnil důkaz, a to odborné vyjádření doc. Ing. J. S., Ph.D. Uvedl, že z tohoto vyjádření plynou důvody, pro které žalobce nerealizoval položku „ústřední vytápění kotelny“ a podporují tak tvrzení žalobce, že až při realizaci ostatních stavebních prací bylo zjištěno, že místnost kotelny není oproti předpokladu potřeba vytápět ústředním vytápěním, neboť tyto úpravy dostatečně zamezily únikům tepla z této místnosti. Tuto skutečnost žalobce mohl zjistit až po provedení předmětných stavebních prací.

Vyjádření žalovaného k doplnění žaloby

14. Žalovaný ve svém vyjádření k doplnění žaloby uvedl, že považuje argumentaci žalobce za velmi zjednodušenou. Tato argumentace je v podstatě založena na vytržení jedné části RoPD z kontextu, aniž by došlo k jejímu řádnému výkladu i s ohledem na ostatní části RoPD. Žalovaný na straně jedné připouští, že RoPD obsahuje vnitřní rozpor mezi ustanoveními uvedenými v replice, na straně druhé je přesvědčen, že ten lze výkladem překonat, a to zejména přihlédnutím k následujícím skutečnostem. Z celého kontextu RoPD vyplývá, že žalovaný zamýšlel za porušení PpVD dotaci krátit, resp. její část nevyplatit postupem dle § 14e rozpočtových pravidel, i přes to, že povinnost PpVD dodržet byla v úvodní části RoPD zařazena mezi ostatní povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. k) rozpočtových pravidel (Hlava I, čl. I, odst. 1). Vůle žalovaného jako poskytovatele dotace je však naprosto zřejmá, když zcela konkrétně stanovil, že v případě porušení PpVD se bude jednat o porušení rozpočtové kázně a bude provedeno krácení dotace (Hlava

II., zvláštní část, čl. II odst. 1). Tento článek, resp. celá Hlava II RoPD je přitom považován za speciální úpravu k obecné části v Hlavě I. RoPD (jak stanoví Hlava I, čl. I, odst. 3). Z tohoto muselo být i žalobci zřejmé, že v případě nedodržení PpVD bude provedena finanční korekce dotace. Výše uvedené ustanovení Hlavy II., ač je formálně zařazeno mezi ostatní povinnosti, výslovně uvádí, že případné porušení PpVD povede ke krácení dotace, přičemž přímo odkazuje i na dokument, podle kterého by se při určování výše neproplacené dotace mělo postupovat (příslušná Kategorizace nedostatků). Z tohoto zcela jednoznačně vyplývá, že žalovaný za nesplnění povinnosti řídit se PpVD zamýšlel část dotace nevyplatit a chce ji nevyplatit. I přes uvedený rozpor v RoPD byla vůle žalovaného natolik zřejmá, že z důvodu absence existence reálné objektivní pochybnosti ohledně výkladu RoPD není namístě krácení dotace neprovádět. Žalobce byl s návrhem RoPD dopředu srozuměn a k jeho srozumitelnosti nebo jednoznačnosti neměl žádné námítky. Tento rozpor byl objeven až pod drobnohledem specializované advokátní kanceláře, kdy se žalobce snaží bránit v situaci, v níž nepostupoval podle předem jasné daných pravidel a je za to následně sankcionován.

15. Ke krácení dotace pak žalovaný dodal, že Kategorizace nedostatků vychází z Rozhodnutí Komise. Uvedené rozhodnutí se použije na všechny fondy v rámci sdíleného řízení zahrnuté ve víceletém finančním rámci na období 2014 – 2020. Cílem finančních oprav, tak jsou tímto dokumentem definovány, je napravit stav tak, aby všechny výdaje přihlášené k financování Unii byly zákonné a správné, v souladu s právními předpisy členských států a Unie. Ačkoliv toto rozhodnutí nezavazuje přímo jednotlivé příjemce operací, poskytovatel dotace, tj. žalovaný, musí takto stanovené opravy zařadit do své dokumentace k poskytování dotací, což učinil právě formou Kategorizace nedostatků. Pokud by totiž žalovaný neuplatňoval stejné finanční opravy za stejná pochybení, nebyla by takto vyplacená dotace způsobilá k proplacení z EU. Rozhodnutí Komise nepřejímá žalovaný bez dalšího, přizpůsobuje text podmínkám ČR a dalším podmínkám poskytování dotací tak, aby pravidla stanovená příjemcům dotací byla jednoznačná a srozumitelná, stejně jako případné korekce za jejich nedodržení. Kategorizace nedostatků od počátku byla přílohou RoPD, žalobce o ní věděl a potvrdil, že je mu znám právní rámec poskytování dotací a potvrdil, že si je vědom skutečnosti, že v případě vydání RoPD bude povinen plnit podmínky z RoPD vyplývající a že jejich případné nesplnění bude sankcionováno.
16. K předloženému odbornému vyjádření žalovaný konstatoval, že jeho vznik se datuje rok po podání první žaloby a 6 dní po podání druhé žaloby. Žalovaný považuje časovou souslednost za ne zcela logickou i s ohledem na to, že vyjádření není podloženo žádným technickým výměrem, pouze deklaruje předchozí tvrzení žalobce s více než ročním odstupem od ukončení realizace projektu.

Průběh řízení před správními orgány

17. Ze správního spisu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující, pro rozhodnutí ve věci samé, podstatné skutečnosti:
18. Žalovaný na základě RoPD přiznal žalobci dotaci ve výši 45 % způsobilých výdajů projektu, jejíž absolutní částka může činit nejvýše 2 037 156,48 Kč, na projekt „Rychvaldská pekárna s.r.o. – Rekonstrukce provozovny“ v rámci programu NEMOVITOSTI - Výzva II.
19. Dne 9. 12. 2019 podal žalobce žádost o platbu, kde byla uvedena částka požadovaná k vyplacení, a sice 1 975 565,18 Kč. Žalovaný posoudil tuto žádost a postupem podle § 14e

rozpočtových pravidel opatřením ze dne 13. 2. 2020 zkrátit požadovanou částku dotace v rozsahu 100 %, neboť žalobce porušil podmínky RoPD, konkrétně ustanovení v Hlavě II., Článku I., odst. 2, když předložil kolaudační souhlas ze dne 30. 12. 2019, čímž došlo k nesplnění indikátoru 46601 povinného k naplnění. Indikátor povinný k naplnění měl být splněn ke dni 10. 11. 2019. Žalobce se dále dopustil pochybení spočívající v prodloužení termínu dokončení díla dle Dodatku č. 1 ke Smlouvě o dílo. Tímto pochybením došlo k porušení bodů 46), 47) a 49) PpVD, sankce byla stanovena ve výši 25 % dle bodu 19. Kategorizace nedostatků. Dalšího porušení bodů 46), 47) a 49) PpVD se žalobce dopustil tím, že provedl změny, které podstatně mění charakter stavby i technické řešení předmětu zakázky, a to ve výši 22,02 % původní hodnoty předmětu zakázky. Sankce za toto pochybení byla stanovena dle bodu 19. Kategorizace nedostatků ve výši 25 %.

20. Proti prvostupňovému rozhodnutí žalobce podal námitky. Rozhodnutím ze dne 29. 4. 2020 bylo rozhodnuto o částečném vyhovění námitkám žalobce, o částečném zrušení prvostupňového rozhodnutí a o tom, že žalobci nebude vyplacena dotace vztahující se k projektu č. CZ.01.2.07/0.0/0.0/16_058/0007644, nazvanému „Rychvaldská pekárna s. r. o. – Rekonstrukce provozovny“, v rámci něhož žalobce požadoval úhradu části dotace ve výši 1 975 565,18 Kč. Proti tomuto rozhodnutí žalobce následně podal správní žalobu. Městský soud rozhodl rozsudkem ze dne 22. 9. 2020, č. j. 11 A 57/2020-47, tak, že uvedené rozhodnutí ministra ze dne 29. 4. 2020 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (dále jen „zrušující rozsudek“). V zrušujícím rozsudku soud uvedl, že ministr ve svém rozhodnutí o krácení dotace ve výši sta procent nereflektoval zásadu proporcionality a jeho rozhodnutí tak trpí nezákonností, jelikož při stanovování výše krácení dotace nevycházel z principu přiměřenosti. Dále soud rozhodnutí vytkl, že nebyla vypořádána námitka týkající se neprovedení omítek.
21. Ministr následně vydal napadené rozhodnutí. Tímto rozhodnutím vyměřil žalobci krácení dotace ve výši 1 % (z původních 100 %) za pochybení spočívající v předložení kolaudačního souhlasu o zhruba jeden a půl měsíce po konci realizace projektu, dále zrušil krácení dotace ve výši 25 % za porušení PpVD spočívající v prodloužení termínu dokončení díla a dále potvrdil krácení dotace ve výši 25 % z důvodu porušení PpVD spočívající v provedení méně a víceprací dle Dodatku č. 1 k Smlouvě o dílo ze dne 17. 5. 2019, jež podstatně mění charakter stavby i technické řešení. Žalobci následně na základě tohoto rozhodnutí byla vyplacena částka dotace ve výši 1 381 846,89 Kč (oproti žalobcem požadované částce 1 975 565, 18 Kč.)

Posouzení věci Městským soudem v Praze

22. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „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.). Soud ve věci rozhodl bez jednání, neboť žalovaný s takovým postupem souhlasil a žalobce se k výzvě soudu, zda s takovým postupem souhlasí, nevyjádřil. Soud tedy má za to, že i žalobce s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.). Navíc pro takový postup byly splněny i podmínky dle § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s.
23. Městský soud se nejprve zabýval stěžejními námitkami žalobce soustředěnými pod žalobním bodem, kterým žalobce poukazoval na to, že žalovaný nesprávně právně posoudil otázku provedení tzv. podstatných změn závazků ze smlouvy.

24. K tomuto žalobnímu bodu soud v první řadě uvádí, že podle bodu 46) PpVD zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy, kterou uzavřel na plnění zakázky. Za podstatnou změnu se považuje taková změna, která by
- a) výrazně rozšířila předmět zakázky,
 - b) za použití v původním výběrovém řízení umožnila účast jiných dodavatelů;
 - c) za použití v původním výběrovém řízení mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky;
 - d) měnila ekonomickou rovnováhu smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele.
25. Podle bodu 47 písm. b) PpVD se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na zakázku nepovažuje změna, která nemění celkovou povahu zakázky a jejíž hodnota je nižší než 15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy na zakázku na stavební práce.
26. Podle bodu 49 PpVD se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na zakázku nepovažuje změna,
- a) jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat,
 - b) nemění celkovou povahu zakázky a
 - c) hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech změn podle tohoto odstavce.
27. Soud dále konstatuje, že ministr v napadeném rozhodnutí ke druhé sankci za porušení PpVD v bodech 46), 47) a 49) spočívající v provedených méněpracích a vícepracích dle Dodatku č. 1 ke Smlouvě o dílo ze dne 17. 5. 2019 uvedl, že žalobcem předložené členění změn pod body 47), 49) a 50) akceptuje, avšak s výjimkou zařazení změny „*Neprovedené práce - omítky ve sklepech + vytápění kotelny*“. Konkrétně ministr nesouhlasil se zahrnutím změn souvisejících s nerealizováním „*vytápění kotelny*“ do změn dle bodu 49) PpVD. Zároveň ministr upřesnil, že část položky vztahující se pouze k omítkám ve sklepech v hodnotě 276 348,50 Kč za změnu dle bodu 49) PpVD považuje, a to na základě vyjádření doc. Ing. J. S., Ph.D. předloženého žalobcem společně s podanými námitkami.
28. Soud dále uvádí, že mezi změny dle bodu 47 PpVD žalobce zařadil položky „*změna konstrukce zpevněných ploch*“ a „*schodiště půda*“ (viz námitky žalobce ze dne 25. 2. 2020). Avšak žalobce v podané žalobě (a rovněž v podaných námitkách) nesouhlasil se správnými orgány ohledně zahrnutí položky „*vytápění kotelny*“ pod bod 47 PpVD, neboť v případě neprovedených prací ve výši 79 000 Kč u vytápění kotelny se jednalo o změnu, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které žalobce nemohl předvídat. Jde tedy o změnu dle bodu 49) PpVD. Žalobce v podané žalobě akcentoval, že pokud by uvedená položka zařazena pod bod 47 PpVD nebyla, změny *de minimis* by nepřekročily 15 %.
29. Jak již soud konstatoval ve zrušujícím rozsudku, je nutno přisvědčit správním orgánům, že důvody pro nerealizování položky „*vytápění kotelny*“ nepodložil žalobce žádnými relevantními důkazy (viz bod 38. zrušujícího rozsudku). K dokazování prostřednictvím měření tepelných ztrát před stavebními úpravami a po nich soud uvádí, že z napadeného rozhodnutí je zjevné, že ministr toliko demonstroval, jak by žalobce mohl prokázat, že lze uvedenou položku podřadit pod bod 49 PpVD. Nejednalo se tedy o dodatečně vznesený

požadavek správního orgánu, jak se žalobce zjevně domnívá. Soud přitom souhlasí s žalovaným, že pouhé konstatování nepotřebnosti vytápění kotelny přímo od žalobce není dostačující.

30. V tomto ohledu soud nepominul, že žalobce v rámci podaného doplnění žaloby uplatnil důkaz, který dosud nebyl před správními orgány (ale ani v předcházejícím soudním řízení) předložen. Jednalo se o odborné vyjádření doc. Ing. J. S., Ph.D. ze dne 24. 5. 2021 ohledně umístění akumulární nádrže.
31. K dokazování před správním soudem lze předně odkázat na komentářovou literaturu (Blažek, T. a kol. Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016, komentář k § 77 s. ř. s.): *„Účastník správního řízení by měl zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání by se měl obrátit na správní soudy s žalobou. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivních veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy. Není totiž možné, aby se žalobce pokoušel napravit v řízení soudním svoji liknavost během správního řízení a teprve v řízení před správními soudy navrhoval provedení nových důkazů namítaje, že skutkový stav nebyl ve správním řízení zjištěn dostatečně. Na druhou stranu však platí, že soud nemůže paušálně zamítnout návrhy na provedení nových důkazů v soudním řízení s odůvodněním, že nelze provádět důkazy, které účastník nenavrhoval ve správním řízení (rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2006, sp. zn. 1 As 42/2005 [1617/2008 Sb. NSS]). Vždy bude nutné posoudit, proč účastník takový důkaz ve správním řízení nenavrhoval, zda tak vůbec učinit mohl apod.“*
32. Ke svému návrhu na provedení důkazu odborným vyjádřením žalobce uvedl, že z tohoto vyjádření plynou důvody, pro které žalobce nerealizoval položku „ústřední vytápění kotelny“. Jak přitom soud již opakovaně konstatoval, žalobce v řízení před správními orgány tvrzené důvody pro nerealizování této položky nepodložil žádnými relevantními důkazy. Soud dále uvádí, že dle Dodatku č. 1 Smlouvy o dílo ze dne 17. 5. 2019 a dokumentu „Přehled dílčích termínů výměny krovu a dalších prací na akci“, založených ve správním spisu, bylo provedení rekonstrukce dokončeno v říjnu 2019. Žalobcem předložené odborné vyjádření je však datováno až ke dni 24. 5. 2021 a bylo předloženo teprve s doplněním žaloby dne 6. 9. 2021. Žalobce nikterak neodůvodnil, z jakého důvodu bylo toto vyjádření vypracováno až po více než roce a půl po dokončení rekonstrukce a předloženo teprve v rámci soudního řízení. Soud má za to, že nelze připustit, aby žalobce svou liknavost před správními orgány napravoval až v rámci (opakovaného) soudního řízení, a dokonce až v rámci doplnění žaloby předkládal odborné vyjádření, ze kterého dle žalobce plynou důvody, pro které nerealizoval položku „ústřední vytápění kotelny“. Soud proto uvedený důkaz neprovedl.
33. Žalobce dále namítl, že v napadeném rozhodnutí absentuje přezkoumatelné odůvodnění, jak ministr dospěl k tomu, že změna závazku naplnila skutkové podstaty změny závazku (a konkrétně které) dle bodu 46 PpVD.
34. V první řadě soud shrnuje, že bod 46 PpVD stanoví, že zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na plnění zakázky a současně definuje, co se za takovou podstatnou změnu závazku považuje (viz výše). Bod 47 PpVD pak stanoví, které změny se při splnění stanovených podmínek nepovažují za podstatné změny. Pokud se tedy žalobce dovolával bodu 47 písm. b) PpVD, byl povinen doložit, že byly kumulativně splněny v tomto bodu stanovené podmínky (tj. že změna nemění celkovou povahu zakázky a že

hodnota změny je nižší než 15 % původní hodnoty závazku ze smlouvy na zakázku na stavební práce).

35. Je nutno opakovaně zdůraznit, že ministr v napadeném rozhodnutí akceptoval žalobcem uvedené členění změn provedených v rámci Dodatku č. 1 Smlouvy o dílo ze dne 17. 5. 2019 (vyjma položky „*vytápění kotelny*“). Sám žalobce mezi změny dle bodu 47 PpVD zařadil položky „*změna konstrukce zpevněných ploch*“ a „*schodiště půda*“ (viz námitky žalobce ze dne 25. 2. 2020). V daném případě soud tedy považuje za stěžejní, že za situace, kdy ministr shledal, že podmínky aplikace výjimky podle bodu 47 písm. b) PpVD naplněny nebyly, bylo dle stanoviska soudu namístě zabývat se tím, zda tyto dvě položky společně s položkou „*vytápění kotelny*“, kterou ministr nepovažoval za položku dle 49 PpVD (k tomu viz výše), byly či nebyly změnami podstatnými dle bodu 46 věty druhé PpVD. Takovéto posouzení však v napadeném rozhodnutí zcela absentuje. V tomto ohledu je tedy napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a soud tedy shledal námitku žalobce důvodnou.
36. V návaznosti na již uvedené soud nicméně uvádí, že jako nepřipadnou je nutno shledat argumentaci žalobce, uvedenou v další části podané žaloby, že finanční důsledek pro danou zakázku lze přesně vyčíslit o tolik, o kolik je překračována kvóta 15 % (tj. dle žalobce o 79 000 Kč). Uvedená argumentace vyplývá z nesprávné aplikace bodu 47 PpVD, ke které se uchýlily již správní orgány. Ministr totiž v napadeném rozhodnutí uvedl, že potvrzuje sankci na základě porušení bodu 47) PpVD. Soud však zdůrazňuje, že žalobce mohl oprávnění k aplikaci výjimky podle bodu 47 písm. b) PpVD prokázat či neprokázat, nemohl však označený bod porušit (resp. dle žalobce porušit toliko o částku nad stanovenou kvótu), neboť ten mu žádnou povinnost nestanovuje. Žalobce však mohl porušit bod 46) věta první PpVD, umožnil-li změnu závazku ze smlouvy na plnění zakázky, která se ve smyslu bodu 46) PpVD věta druhá považuje za podstatnou. To však ministr u uvedených položek dosud neposoudil. Soud přitom nemůže uvedené posouzení jakkoliv předjímat.
37. Pro úplnost lze dodat, že pokud žalobce poukazoval na metodiku Ministerstva pro místní rozvoj vztahující se k § 222 ZZVZ, jedná se o poukaz na metodiku odlišného poskytovatele dotace, už z tohoto důvodu nemůže být odkaz na tuto metodiku případný. Soud však shodně s žalovaným považuje za podstatné, že žalobce nebyl zadavatelem veřejné zakázky ve smyslu ZZVZ, ustanovení tohoto zákona (ani metodika vztahující se k ustanovením tohoto zákona) tak pro nyní řešený případ nejsou relevantní. Proto soud nepřistoupil k provedení důkazu uvedenou metodikou, jak žalobce v podané žalobě navrhl.
38. Žalobní bod uplatněný v podání ze dne 6. 9. 2021, poukazující na rozpor jednotlivých částí RoPD s akcentem na to, že žalovaný s ohledem na znění RoPD nebyl oprávněn udělit finanční opravu za porušení PpVD, nemá předobraz v žádném včas uplatněném žalobním bodu, jakkoliv žalobce uvádí v úvodu svého podání opak. Jde tedy o nový žalobní bod, o nějž byla žaloba rozšířena až po uplynutí lhůty pro podání žaloby (ta uplynula dne 19. 5. 2021), soud se jím proto věcně nezabýval.
39. Žalobce si byl uvedené skutečnosti zjevně vědom, když v doplnění žaloby rovněž uváděl, že uvedenou vadu považuje za vadu, ke které by měl soud přihlídnout z úřední povinnosti. Soud však v rozsahu, v jakém je oprávněn a povinen přihlížet k vadám z úřední povinnosti, takové vady neshledal (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73, č. 1546/2008 Sb. NSS, a usnesení

rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

Závěr a náklady řízení

40. S ohledem na shora uvedené závěry soud napadené rozhodnutí bez nařízení jednání zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který vyslovil soud v tomto rozsudku, je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšnému žalobci soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Tato částka sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a nákladů na zastoupení ve výši 8 228 Kč. Náklady na zastoupení tvoří odměna za dva účelné úkony právní služby po 3 100 Kč [převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby – § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)], dvě paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu a náhrada za daň z přidané hodnoty (dále jen „DPH“) ve výši 1 428 Kč, kterou je zástupce žalobce, jenž je společníkem advokátní kanceláře, která je plátcem DPH, povinen odvést (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Soud žalobci nepřiznal odměnu a náhradu hotových výdajů za doplnění žaloby ze dne 6. 9. 2021, neboť nic nebránilo zástupci žalobce zahrnout tuto argumentaci již do původní žaloby. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen uhradit k rukám zástupce žalobce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního 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.

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 14. června 2022

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu