



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Lukáše Hloucha v právní věci žalobce: **Město Horní Bříza**, se sídlem Třída 1. máje 300, Horní Bříza, zastoupeného JUDr. Michalem Zsemletem, advokátem, se sídlem Kardinála Berana 8, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Plzeňský kraj**, sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2018, čj. MF-18245/2017/1203-15, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2021, čj. 8 Af 16/2018-47,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **2057 Kč** k rukám jeho zástupce JUDr. Michala Zsemlera, advokáta, se sídlem Kardinála Berana 8, Plzeň, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **je povinna** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **2057 Kč** k rukám jeho zástupce JUDr. Michala Zsemlera, advokáta, se sídlem Kardinála Berana 8, Plzeň, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce vypracoval projekt „*Sanace lokality bývalé skládky a generátorovny v Horní Bříze*“ (dále jen „projekt“), který byl pod záštitou žalobce uskutečňován v letech 2011 až 2013 na základě smlouvy o dílo ze dne 10. 5. 2011 uzavřené mezi žalobcem jako objednatelem a

družením Syner a.s. a Eliod s.r.o. jakožto zhotoviteli (dále jen „smlouva o dílo“). Po uzavření smlouvy o dílo žalobce zjistil v dubnu 2012, jaký bude skutečný objem zeminy kontaminované dehty, a že prostředky získané z dotace Státního fondu životního prostředí (dále jen „SFŽP“) nemohly krýt veškeré náklady na toto odstranění.

[2] Proto žalobce v souvislosti s tímto projektem uzavřel s Plzeňským krajem (osoba zúčastněná na řízení) jako s poskytovatelem smlouvu ze dne 16. 10. 2012 o poskytnutí účelové investiční dotace na realizaci víceprací v rámci projektu. Osoba zúčastněná na řízení byla podle smlouvy o poskytnutí dotace povinna poskytnout žalobci dotaci ve výši 90 % nákladů na provedení víceprací uvedených v Dodatku č. 2 ze dne 16. 10. 2012 ke smlouvě o dílo (dále jen „Dodatek č. 2 ke smlouvě o dílo“), maximálně však ve výši 10 mil. Kč. Dotace měla být snížena o hodnotu méněprací v rámci projektu. Z přislíbené dotace však osoba zúčastněná na řízení uhradila žalobci pouze částku ve výši 4 817 353 Kč a argumentovala tím, že zbylá část dotace měla být financována z úspory vzniklé v důsledku méněprací na tomto projektu. Předmětem sporu mezi smluvními stranami je tedy nevyplacení části dotace z důvodu neoprávněného započtení nákladů na provedení méněprací od nákladů na provedení víceprací.

[3] Žalobce požadoval po osobě zúčastněné na řízení proplacení zbývajících částí nárokové úhrady za vícepráce ve výši 4 531 942,86 Kč včetně úroků z prodlení, kterou zdůvodnil následovně. Předpokládané náklady na vícepráce zejména na odtěžení a uložení kontaminované zeminy na skládku činily 20 504 176,76 Kč s DPH. Při uzavření Dodatku č. 2 však již byl znám objem méněprací, který byl vyčíslen na 9 452 793, 94 Kč s DPH (7 812 226,40 Kč bez DPH). S ohledem na tuto skutečnost se od předpokládaných nákladů na vícepráce, tj. 20 504 176,76 Kč s DPH, odečetly náklady na méněpráce 9 452 793, 94 Kč s DPH a rozdíl činil 10 960 049,08 Kč s DPH (9 133 374,23 Kč bez DPH). O tuto částku byla zvýšena cena díla. Skutečné náklady vynaložené na likvidaci zemin kontaminovaných dehty tedy odpovídaly částce ve výši 10 960 049,08 Kč s DPH (9 133 374,23 Kč bez DPH), což bylo vyúčtováno žalobci dvěma fakturami společnosti SYNER s.r.o. ve výši 5 784 946,96 Kč s DPH a ve výši 5 175 102,12 Kč s DPH. Žalobce pak postupoval tak, že snížil skutečné náklady za vícepráce o ušetřené náklady za práce, které nebyly provedeny (méněpráce), ve výši 431 231,20 Kč. Výsledná částka, kterou žalobce požadoval po osobě zúčastněné na řízení, činila 9 475 596,90 Kč představující 90 % nákladů za vícepráce.

[4] Jelikož osoba zúčastněná na řízení ani na výzvu žalobce neuhradila požadovanou zbývajících část nárokové dotace ve výši 4 531 942,86 Kč, obrátil se žalobce nejprve se žalobou na Okresní soud v Plzni, který ovšem věc usnesením postoupil k projednání žalovanému ve sporném řízení správním.

[5] Žalovaný ve věci rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím, jímž návrh zamítl a nepřiznal žalobci náhradu nákladů řízení. V úvodu shrnul nesporné skutečnosti. Mezi tyto skutečnosti zařadil žalovaný též existenci smlouvy o poskytnutí dotace od SFŽP, a také doklad o proplacení částky 431 231,20 Kč poskytovatelem této dotace. Nesporná je také výše skutečně vynaložených nákladů na provedení odtěžení kontaminované zeminy a její uložení na skládku. I existence méněprací na projektu je nesporná. Tyto méněpráce byly specifikovány na změnovém listu č. 5 ze dne 4. 6. 2013 a byly vyčísleny na 4 672 862,27 Kč bez DPH.

pokračování

[6] Dále žalovaný přistoupil k výkladu sporných ustanovení smlouvy o poskytnutí dotace a dalších podkladů. Vycházel z toho, že jde o veřejnoprávní smlouvu, pro jejíž výklad je třeba podpůrně užít ustanovení občanského zákoníku (zákon č. 89/2012 Sb.), a to konkrétně ustanovení § 555 - § 556 tohoto zákona. Na základě toho žalovaný vyložil úmysl poskytovatele dotace dle čl. II odst. 1 této smlouvy, jímž bylo snížení dotace za předpokladu, že by při realizaci projektu došlo ke vzniku nepředvídaných úspor. Smlouva o poskytnutí dotace vůbec nespecifikuje méněpráce a ani je nijak neohraničuje, např. časově či jiným způsobem. Žalovaný dále vyložil pojem „méněpráce“ tak, že jde o „*veškeré nerealizované práce v rámci projektu do doby předložení závěrečného vyúčtování*“, tj. nejen ty, které byly uvedeny v příloze č. 1 Dodatku č. 2 smlouvy o dílo, ale i ty další uvedené ve změnovém listu č. 5 ze dne 4. 6. 2013. Žalobce neprokázal, že by osoba zúčastněná na řízení měla od nákladů na provedení dodatečných prací vymezených v příloze č. 1 Dodatku č. 2 smlouvy o dílo odečítat pouze méněpráce ve výši 431 231,20 Kč, které mu byly proplaceny SFŽP. Z ustanovení čl. V odst. 4 smlouvy o poskytnutí dotace je patrná snaha osoby zúčastněné na řízení přispět žalobci pouze na skutečně vynaložené a provedené dodatečné práce výslovně specifikované v příloze č. 1 Dodatku č. 2 ke smlouvě o dílo. Žalovaný dospěl k závěru, že restriktivní výklad žalobce ve vztahu k pojmu méněpráce je třeba odmítnout, neboť se zužuje pouze nerealizované práce, které mu byly proplaceny jiným poskytovatelem dotace. Jde podle jeho názoru o účelovou dezinterpretaci smlouvy o poskytnutí dotace na nerespektování obsahu smlouvy. Smlouva o poskytnutí dotace byla koncipována jasně. Do neprovedených prací a ušetřených nákladů v rámci projektu je třeba započítat i tzv. méněpráce uvedené ve změnovém listu č. 5 ze dne 4. 6. 2013 v hodnotě 4 672 862,27 bez DPH. Výsledná částka proplacené dotace ve výši 4 817 353 Kč s DPH vypočtená jako 90% z rozdílu skutečných nákladů (9133 374,23 Kč) a méněprací byla stanovena správně. Žalovaný uzavřel, že v době uzavření smlouvy o poskytnutí dotace se nepočítalo s dalším navýšením dodatečných prací oproti původně stanoveným nákladům v příloze č. 1. Dodatku č. 2 smlouvy o dílo. Výpočet výše dotace tedy vždy musel vycházet z fixní částky nákladů stanovených na realizaci dodatečných prací, od níž se pak odečítají veškeré neprovedené práce v rámci projektu.

[7] Proti tomuto rozhodnutí žalovaného žalobce brojil žalobou k Městskému soudu v Praze, který jí v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl, napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V odůvodnění tohoto rozsudku vycházel z účelu smlouvy o poskytnutí dotace, resp. z Dodatku č. 2 smlouvy o dílo vztahujícího se k dotčeným vícepracím. Tímto účelem bylo pokrýt náklady na aktuálně realizované vícepráce, neboť na ty se nedostávalo prostředků v dosavadním rozpočtu celého projektu, a to i po započtení dříve realizovaných méněprací či víceprací. Dále městský soud vymezil předmět sporu tak, že jde o to, jaké v budoucnu realizované (tedy po podpisu smlouvy) méněpráce mají být započteny na hodnotu dotace, zda bez dalšího všechny, nebo pouze ty, které byly z méněprací do rozpočtu projektu skutečně uvolněny (tedy např. nebyly obratem použity na realizaci dalších víceprací). Konkrétně se v daném případě jednalo o méněpráce realizované na základě změnového listu č. 5 ze dne 4. 6. 2013.

[8] Městský soud dále konstatoval, že změnový list č. 5 je obsažen ve správním spisu, a vyplývá z něj mj. tabulka s kalkulací méněprací a víceprací podle jednotlivých kapitol rozpočtu. Z této tabulky dále vyplývá, že celková hodnota méněprací podle změnového listu č. 5 byla 4 672 862,27 Kč, v případě víceprací 4 136 896,12 Kč. Faktická úspora tedy činila

535 966,15 Kč bez DPH). Městský soud tudíž musel vyložit čl. II odst. 1 a 2 smlouvy o poskytnutí účelové dotace právě v kontextu uvedeného transferu finančních prostředků realizovaného na základě změnového listu č. 5 a posoudit, zda prostředky za méněpráce podle uvedeného změnového listu mají být započítány na poskytnutou dotaci, či nikoliv.

[9] Městský soud dále zaujal názor k rozhodné právní úpravě, kterou měl žalovaný při posouzení sporu použít. Žalovaný nesprávně odkázal na občanský zákoník, který nabyl účinnosti 1. 1. 2014, tedy až po uzavření smlouvy. Podle městského soudu bylo ve smyslu přechodného ustanovení § 3028 odst. 3 občanského zákoníku třeba vycházet z právní úpravy obsažené v zákoně č. 40/1964 Sb. (dále též „původní občanský zákoník“). Toto pochybení žalovaného ale na věci mnoho nemění, neboť tzv. občanský zákoník (§ 555 odst. 1), na který v napadeném rozhodnutí odkazuje žalovaný, a původní občanský zákoník obsahují obdobnou úpravu. Městský soud uzavřel, že bylo nutno vycházet ze znění § 35 odst. 2 původního občanského zákoníku, který obsahoval pravidla pro výklad právních úkonů. Vůle stran je zjiitelná především z toho, jaký byl účel smlouvy o poskytnutí účelové dotace. V tomto ohledu se městský soud se žalovaným ztotožnil.

[10] Městský soud však z uvedených východisek dovodil jiný závěr než žalovaný, který podle přesvědčení soudu citovaná ustanovení smlouvy ve výsledku aplikoval formalisticky a v rozporu s výkladem, který sám provedl. Ustanovení čl. II odst. 1 smlouvy o dotaci mělo zjevně sloužit k tomu, aby osoba zúčastněná na řízení nehradila dotaci v plné výši za předpokladu, že v rámci projektu dodatečně vzniknou skutečné úspory, tedy skutečně – z důvodu, že odpadne potřeba realizovat některé práce, se kterými bylo v zatímních kalkulacích počítáno – dojde k neočekávanému uvolnění dalších prostředků, a rozpočet projektu se tak sníží. Zkrácení dotace právě o hodnotu takovýchto úspor mělo zajisté vést k zachování vzájemného rozložení nákladů na realizaci celého projektu mezi různými subjekty, které se na jeho financování podílely (zde potom mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení).

[11] V posuzovaném případě ale k žádným faktickým úsporám v důsledku změn realizovaných na základě změnového listu č. 5 nedošlo, a to s výjimkou částky 535 966,15 Kč bez DPH, která představovala skutečné úspory plynoucí ze změn podle změnového listu č. 5. Jak vyplývá z tohoto změnového listu i tvrzení žalobce, většina úspor podle tohoto změnového listu byla pouze formální (způsobená zejména podrobným zpracováním rozpočtu projektu a důsledným odlišováním různých typů nákladů); ve skutečnosti došlo pouze k transferu finančních prostředků v rámci rozpočtů. Podle městského soudu by takové úspory nešlo započíst na jiné vícepráce, které by později v rámci projektu mohly vzniknout, které by ale nebyly v časové či věcné souvislosti s realizovanými méněpracemi. V daném případě byly méněpráce i vícepráce podle změnového listu č. 5 v jednoznačné časové a věcné souvislosti. Lze tedy souhlasit s žalobcem, že fakticky k žádnému uvolnění finančních prostředků nedošlo (resp. došlo, jen co se týče částky 535 966,15 Kč bez DPH), a proto nemohlo dojít k jejich započtení na dotaci poskytovanou osobou zúčastněnou na řízení. Městský soud dále dovodil, že může být relevantní i tvrzení žalobce, že prostředky za méněpráce podle změnového listu č. 5 nebyly skutečně uvolněny proto, že byly fixovány na dotaci poskytovanou SFŽP, ale žalobce toto tvrzení nijak nedokládá.

pokračování

[12] Městský soud uzavřel, že žalovaný nesprávně aplikoval předmětná ustanovení smlouvy o poskytnutí dotace na předestřenou situaci, a tím aproboval, že byla dotace nezákonně zkrácena. Zavázal proto žalovaného, aby v dalším řízení na základě návrhů účastníků sporného řízení správního a důkazů jimi navržených posoudil, v jaké výši má být žalobci dotace doplacena.

II. Kasační stížnosti

[13] Proti napadenému rozsudku brojili žalovaný (dále jen „stěžovatel a“) i osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel b“) kasačními stížnostmi.

A) Argumentace stěžovatele a)

[14] Stěžovatel a) ve své kasační stížnosti a jejím doplnění namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu. Stěžovatel nesouhlasí s právními závěry soudu, týkajícími se jeho vadného postupu při aplikaci konkrétních článků smlouvy o poskytnutí dotace. Závěry soudu považuje stěžovatel a) za nekonzistentní a vzájemně si odporující, jakož i nedostatečně odůvodněné. Soud se dle názoru stěžovatele na jedné straně ztotožnil s jeho hodnocením ohledně interpretace sporného čl. II odst. 1 a 2 smlouvy o poskytnutí dotace. Na jedné straně sice městský soud výslovně souhlasí s interpretací o započtení následně vzniklých úspor na výši dotace poskytované poskytovatelem dotace, ale na druhé straně dochází k jinému právnímu závěru, pokud dovodil, že „v posuzovaném případě ale k žádným faktickým úsporám v důsledku změn realizovaných na základě změnového listu č. 5 nedošlo.“

[15] Městský soud učinil závěr, že nedošlo k žádným faktickým úsporám v důsledku změn realizovaných na základě změnového listu č. 5, bez bližšího a konkrétního odůvodnění pouze s odkazem na tvrzení příjemce dotace (žalobce) a s vysvětlením, „že se jedná o „formální úspory“ a „transfer finančních prostředků v rámci rozpočtu“. Současně městský soud přistoupil bez jakéhokoli opodstatnění na argumentaci žalobce a v odst. 29 rozsudku rozporuplně konstatuje, že „fakticky k žádnému uvolnění finančních prostředků nedošlo (resp. došlo, jen co se týče částky 535 966,15 Kč bez DPH), a proto nemohlo dojít k jejich započtení na dotaci poskytovanou Plzeňským krajem.“

[16] Proti uvedeným závěrům městského soudu vznesl stěžovatel a) čtyři kasační námitky. První námitkou je tvrzení, že městský soud přistoupil na argumentaci žalobce, a to bez jakéhokoliv provádění důkazů. Ve sporném řízení správním totiž nikdy nebyly k dotaci poskytnuté SFŽP žalobcem navrženy a předloženy žádné důkazy. Z dokazování ve sporném řízení naopak jasně vyplynulo, že účelem smlouvy o poskytnutí dotace bylo poskytnutí veřejných finančních prostředků žalobci z rozpočtu osoby zúčastněné na řízení (nikoliv ze SFŽP), aby mohl realizovat dodatečné práce, tzv. vícepráce, při odstraňování ekologické zátěže vzniklé na bývalé skládce a generátorovně v katastru žalobce. Náklady na tyto dodatečné práce (vícepráce) vznikly nad rámec původně sjednaných nákladů na odstranění kontaminované zeminy v rámci smlouvy o dílo, kterou uzavřel na daný projekt žalobce se sdružením SYNER-ELIOD. S ohledem na výše uvedené není jasné, jak soud dospěl k závěru, že „došlo pouze k transferu finančních prostředků v rámci rozpočtu“ a že „většina úspor podle tohoto změnového listu byla pouze formální“.

[17] Ve druhé kasační námitce stěžovatel a) zpochybnil závěry městského soudu stran výkladu změnového listu č. 5. Na rozdíl od soudu zastává stěžovatel a) názor, že se u položek uvedených ve změnovém listu č. 5 nejedná o žádné přesuny finančních prostředků v rámci celého projektu, nýbrž o skutečně ušetřené náklady. O tom vypovídá jednak obsah přílohy č. 2, kde je výslovně uvedeno na straně 2, že oproti původnímu předpokladu se v prostoru generátorovny snížilo celkové množství kontaminované zeminy, a tím došlo i ke zmenšení objemu zeminy potřebné k závozu výkopu, který vznikl odtěžením znehodnocené zeminy. Ve změnovém listu jsou na straně 1 výslovně uvedeny tzv. „změněné“ sanační práce, přičemž změny uvedené ve změnovém listu jsou popisovány tak, že zohledňují *„skutečné množství zlikvidovaných odpadů od množství v rozpočtu stavby (méněpráce a vícepráce)“*. Stěžovatel a) uzavřel, že do neprovedených prací a ušetřených nákladů v rámci projektu je třeba tedy započítat i tzv. méněpráce uvedené ve změnovém listu č. 5 ze dne 4. 6. 2013 v hodnotě 4 672 862,27 Kč bez DPH.

[18] Ve své třetí námitce stěžovatel a) zdůraznil, že ve smlouvě o poskytnutí dotace nebyly neprovedené práce (méněpráce) nijak blíže specifikovány, na rozdíl od víceprací, kterou jsou specifikovány příloze č. 1 Dodatku č. 2 ke smlouvě o dílo. Ve smlouvě o poskytnutí dotace nejsou méněpráce ani jinak definované nebo ohraničené, tj. ty méněpráce, jež vzniknou po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, nebo jiným způsobem, jak tvrdí žalobce v návrhu na zahájení sporného řízení správního a v žalobě. Je třeba odmítnout „restriktivní“ a naprosto zavádějící výklad smlouvy žalobcem, jenž pojem uvedený v čl. II, tj. *„méněpráce v rámci projektu“* zužuje pouze na nerealizované práce, které mu byly proplaceny jiným poskytovatelem dotace (tj. SFŽP). Dle stěžovatelova názoru se jedná o účelovou dezinterpretaci smlouvy o poskytnutí dotace a nerespektování obsahu této smlouvy s cílem získat více prostředků z krajského rozpočtu. Městský soud se tímto rozporem vůbec nezabýval.

[19] Ve čtvrté kasační námitce stěžovatel a) tvrdil, že způsob započtení tzv. méněprací byl ve smlouvě stanoven jasným způsobem, a to podle čl. IV smlouvy tak, že pokud dojde ke snížení nákladů při provádění víceprací v důsledku úspory za nerealizované práce (méněpráce), dojde ke snížení celkové částky poskytnuté dotace tak, aby byl zachován procentní poměr dotace k vynaloženým nákladům stanovený v čl. II odst. 1 této smlouvy. Stěžovatel a) je přesvědčen o tom, že pod pojmem „méněpráce“ je zapotřebí rozumět veškeré nerealizované práce v rámci projektu do doby předložení závěrečného vyúčtování. To znamená, že odečteny měly být jak nerealizované práce, které byly uvedeny v příloze č. 1 Dodatku č. 2 ke smlouvě o dílo, tak i další neprovedené práce uvedené ve změnovém listu č. 5 ze dne 4. 6. 2013.

B) Argumentace stěžovatele b)

[20] Stěžovatel b) úvodem shrnul východiska plynoucí z judikatury NSS v obdobných věcech. I když jsou i veřejnoprávní smlouvy založeny na konsenzu smluvních stran, u dotačních smluv nejsou smluvní strany v rovném postavení. Ve smlouvě o poskytnutí dotace nastaví poskytovatel podmínky a smluvní volnost příjemce se omezuje na možnost tyto podmínky akceptovat nebo odmítnout. V dané věci tedy měla být zohledněna zejména vůle stěžovatele poskytnout dotaci a jeho výklad sporného ustanovení smlouvy.

pokračování

[21] Na vysvětlenou k objasnění skutečné vůle stran stěžovatel b) uvedl, že dotčený projekt byl z 90 % způsobilých výdajů financován z prostředků Operačního programu Životní prostředí (dále jen „OPŽP“) a stěžovatel b) byl žalobcem osloven s možností kofinancování zbylých 10 % nákladů. V průběhu realizace sanace se ukázalo, že projekt sanace nebyl připraven zcela správně a průzkumy podloží neodpovídaly skutečnosti. Z tohoto důvodu vyplynuly požadavky na zajištění prostředků na vícepráce, které vznikly v důsledku nikoliv bezvadné přípravy projektu.

[22] Smlouva o poskytnutí dotace byla formulována s ohledem na existující nejistotu o tom, jaký bude skutečný rozsah nutných prací tak, aby chránila stěžovatele coby dobrovolného poskytovatele dotace před neúměrnými náklady tak, aby poskytovatel dotace měl „vyšší míru kontroly“ nad náklady v rámci projektu, aby z dotace nebylo možno bez další dohody financovat žádné další vícepráce, které v době uzavření smlouvy nebyly známy. Žalobce byl o tomto jednotném postoji několikrát informován. Žalobce též mohl požádat o novou dotaci, která by byla určena jednoznačně na nově vzniklé vícepráce, což mu též stěžovatel b) nabídl. Městský soud se tedy dopustil neúplného posouzení účelu smlouvy.

[23] Stěžovatel b) dále brojil proti výkladu pojmu „méněpráce“, který zaujal městský soud. V tomto výkladu smlouvy spatřuje stěžovatel nesprávné posouzení právní otázky městským soudem ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Z ustanovení smlouvy citovaných výše v čl. II. dle názoru stěžovatele b) vyplývá, že žalobce neměl právo na dotaci na jakékoli další vícepráce než ty, které vyplývají přímo ze smlouvy a její přílohy. Na rozdíl od městského soudu stěžovatel b) nesouhlasí s tím, že by věcná a časová souvislost víceprací či méněprací byla dána pouze tím, že jsou uvedeny na jednom změnovém listě. Takový výklad je však velmi formální, neboť kdyby stejné vícepráce nebyly sjednány přímo ve změnovém listu č. 5, ale s určitým časovým odstupem a v jiném dodatku ke smlouvě či jiném změnovém listu, bylo by na první pohled naprosto zřejmé, že dotace se na tyto vícepráce nemůže vztahovat. Rozlišování víceprací a méněprací na formální, které by neměly mít vliv na projekt (odst. 27. napadeného rozsudku), a jiné, nemá žádnou oporu ve smlouvě.

[24] V rámci projektů financovaných z OPŽP v programovém období 2007-2013 je dovoleno uplatňovat vícepráce jen do výše rozpočtové rezervy. Z praxe SFŽP vyplývá, že takové změny se odehrávají formou změnových listů, a nikoliv dodatků ke smlouvě. V této souvislosti argumentace městského soudu, že pokud došlo ke vzniku víceprací a méněprací v časové souvislosti a byly řešeny v jednom změnovém listu, se mají vzájemně započítávat, je nesprávná. To, že v rámci administrace projektu financovaného z OPŽP řídicí orgán umožňoval vzájemné započtení méněprací versus víceprací v jednom změnovém listu, je záležitost řídicího orgánu, a to SFŽP.

[25] Stěžovatel b) uvedl, že se neúčastnil jednání o udělení dotace ze SFŽP a dozvěděl se o nich až následně z vyúčtování. Zdůraznil, že jeho vztah s žalobcem byl vymezen pouze smlouvou o poskytnutí dotace, z níž zcela jednoznačně vyplývá, že se od poskytnuté dotace odečítají jakékoliv méněpráce vzniklé po uzavření zmíněného dodatku ke smlouvě o dílo. Pro jiný výklad není prostor. V této souvislosti si městský soud evidentně neuvědomil, že SFŽP a stěžovatel b) jsou zcela odlišné subjekty a stěžovatel b) nemá jakoukoliv souvislost s financováním projektů z OPŽP.

[26] Ze všech uvedených důvodů oba stěžovatelé navrhli zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobce

[27] Žalobce považuje napadený rozsudek za zcela správný, logický, přesvědčivě odůvodněný a komplexní. Městský soud naprosto přesně vystihl vnitřní nekonzistentnost úvah stěžovatele a), kdy na jednu stranu na několika místech svého rozhodnutí popisuje, co bylo smyslem uzavřené smlouvy o poskytnutí dotace a jaký cíl měl být touto smlouvou naplněn, na druhou stranu však takto definovaný účel sám svým rozhodnutím popřel, neboť je evidentní, že by bylo naplnění tohoto účelu z důvodu krácení dotace zmařeno. Žalobce tak musel zachránit realizaci projektu vložím mimořádných prostředků z úvěru, přestože mu stěžovatel b) na realizaci dodatečných prací původně přislíbil dotaci. Nyní mu v jeho rozpočtu tato částka chybí.

[28] Žalobce podotkl, že pokud stěžovatel a) tvrdí, že rozpor v napadeném rozsudku spočívá v tom, že se soud na jednu stranu ztotožnil s hodnocením žalovaného ohledně účelu smlouvy, jenž si strany ujednaly ve smlouvě o poskytnutí dotace, na druhou stranu však dochází k jinému právnímu závěru, že k žádným faktickým úsporám v důsledku změn realizovaných na základě změnového listu č. 5 nedošlo (viz bod 27 napadeného rozsudku), jedná se o nepochopení stěžovatele a) a jeho chybné vyhodnocení skutkových zjištění a rozporu mezi úmyslem a následkem.

[29] Městský soud podrobně popsal, jak a na co byly méněpráce v rámci jednoho změnového listu č. 5 použity a spotřebovány. Z toho plyne, že nebyly ušetřeny nebo uvolněny, ale musely být uhrazeny v souladu s účelem smlouvy a účelem dotace poskytnuté SFŽP ČR. Není jasné, proč by měl žalobce předkládat důkazy k dotaci poskytnuté SFŽP, pokud otázka použití této dotace nebyla nikdy předmětem sporu, dotace byla řádně použita, zužitkována a její použití bylo kontrolováno a zkontrolováno v průběhu celého procesu likvidace ekologické zátěže. Stěžovatel b) byl o tomto výsledku informován, a tudíž nenastaly ohledně tohoto transferu finančních prostředků v rámci rozpočtu OPŽP žádné nevyřešené otázky o jakýchkoli nespotrebovaných financích. Pokud stěžovatel b) uvádí, že se u položek uvedených ve změnovém listu č. 5 nejedná o žádné přesuny finančních prostředků v rámci celého projektu, nýbrž o „skutečně ušetřené náklady“, měl by uvést, kam se tyto ušetřené finance poděly, nebo na co byly tedy tyto dle jeho názoru „skutečně ušetřené náklady“ použity, resp. co se s těmito prostředky stalo. Žádné takové zjištění však stěžovatel a) v kasační stížnosti neuvedl.

[30] K argumentaci stěžovatele b) dále žalobce uvedl, že se neztotožňuje s jeho názorem, že na daný případ dopadá ujednání v čl. V. odst. 8 poslední věta smlouvy o poskytnutí dotace. V tomto ujednání jsou uvedeny příklady nákladů, které nemohou být z dotace hrazeny a je nesporné, že předmětem sporu není skutečnost, že by žalobce použil prostředky z dotace na úhradu jiných prací, než jsou uvedeny v příloze č. 1 Dodatku č. 2 ke smlouvě o dílo. Předmět sporu spočívá v tom, zda se mají započítávat na hodnotu dotace bez dalšího všechny méněpráce, nebo pouze ty, které byly z méněprací do rozpočtu projektu skutečně uvolněny, tedy např. nebyly obratem použity na realizaci dalších souvisejících víceprací, aby tak mohlo být dosaženo účelu dotace.

pokračování

[31] Pokud se týká souvztažnosti víceprací a méněprací uvedených na změnovém listu č. 5, všechny vícepráce a méněpráce se objevily až v souvislosti s prováděním poslední fáze odstraňování bývalé skládky a generátorovny a měly vzájemnou časovou, ale zejména účelovou a věcnou souvislost, neboť došlo zejména k vykompenzování nákladů na odstranění zemin kontaminovaných uhlovodíky o koncentraci nad 1000 mg/kg (C10-C40 > 1g/kg) a zemin kontaminovaná uhlovodíky o koncentraci 500 až 1000 mg/kg, jejichž skutečné množství se zjistilo při jejich odtěžování na základě odběrů vzorků a laboratorních analýz. Městský soud tento postup popsal a souvztažnost odůvodnil zejm. v bodě 19. a 20. napadeného rozsudku. Není tedy možné, aby byly některé méněpráce oddělené a některé vícepráce se prováděly v jiném časovém období, jak dovozuje stěžovatel b). Tento argument je proto třeba hodnotit jako nepřipadný, neboť na posuzovaný případ nedopadá.

[32] Žalobce celou dobu argumentuje tím, že prostředky poskytnuté z OPŽP nemohl libovolně použít na snížení dotace od zúčastněné osoby. Tyto prostředky za méněpráce proto nikdy nebyly uvolněné a cena díla se o tyto méněpráce rozhodně nesnížila. Stěžovatel b) nemá jakoukoliv souvislost s financováním projektů z OPŽP, jak chybně tvrdí v závěru své kasační stížnosti. Proto také soud správně uzavřel, že nelze na neuvolněné prostředky z dotace OPŽP na smlouvou o poskytnutí dotace přislíbené dotace od stěžovatele b) započítávat. Z uvedených důvodů žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[33] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasačních stížností v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[34] Kasační stížnosti **nejsou důvodné**.

[35] Stěžovatelé uplatnili důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se bude zabývat uplatněnými stížními body obou kasačních stížností společně, tzn. bude se zabývat v rozsahu uplatněných námitek jak otázkou přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, tak i jeho zákonností. Zatímco polemika stěžovatele a) s nosnými důvody napadeného rozsudku se nese v duchu jeho tvrzené nepřezkoumatelnosti, polemika stěžovatele b) se nese v duchu jeho tvrzené nezákonnosti z důvodu nesprávného právního posouzení výkladu pojmu „méněpráce“ v kontextu reálií předmětného veřejnoprávního vztahu založeného smlouvou o poskytnutí dotace.

A) Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[36] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stížními námitkami spadajícími pod kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost ve smyslu citovaného ustanovení s. ř. s. lze odlišit ve dvou základních formách jako nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, či nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.

[37] Stěžovatel a) namítal, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný proto, že podle jeho názoru sice korektně interpretuje účel smlouvy o poskytnutí dotace, nicméně posléze dospívá k jiným závěrům než napadené rozhodnutí ohledně faktického vzniku samotných úspor (méněprací při realizaci projektu v inkriminovaném období). Provedená interpretace účelu smlouvy opírající se o text čl. II. smlouvy o poskytnutí dotace, podle něhož se stěžovatel b) jako poskytovatel zavázal poskytnout finanční dotaci ve výši 90 % nákladů na provedení víceprací vymezených „*v návrhu dodatku ke smlouvě o dílo*“, který tvoří přílohu této smlouvy (dále jen „vícepráce“), snížených o „*hodnotu nákladů za méněpráce v rámci projektu*“, maximálně však do výše 10 000 000 Kč. Z tohoto ustanovení smlouvy o poskytnutí dotace zároveň plyne i zásadní spor mezi stranami o výklad formulace „*méněpráci v rámci projektu*“.

[38] Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožňuje. Městský soud vyložil čl. II odst. 1 z hlediska účelu smlouvy zcela srozumitelně a přiléhavě. Jeho další vývody týkající se výkladu pojmu „méněpráce“ ve vztahu k jednotlivým položkám vyplývajícím ze změnového listu č. 5 je třeba hodnotit samostatně z hlediska zákonnosti a správnosti těchto závěrů. Z pohledu srozumitelnosti však ani tyto vývody městského soudu ve vazbě na prokázaný účel smlouvy o dotaci nesplňují parametry nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost.

[39] Dále stěžovatel a) dovozoval nepřezkoumatelnost bodu 29 napadeného rozsudku, kde městský soud hodnotí otázku faktických úspor v důsledku změn realizovaných na základě změnového listu č. 5. Z odůvodnění rozsudku je zcela zřejmé, že městský soud v tomto ohledu vycházel jak z textace změnového listu č. 5 a jeho příloh, a přihlížel též k argumentaci žalobce. V tom Nejvyšší správní soud nespatřuje nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Pokud stěžovatel a) tvrdí, že městský soud měl v tomto ohledu provést nějaké další důkazy, je otázkou, jaké důkazy by to měly být. Stěžovatel a) svou kasační námitku v tomto ohledu nijak dále nerozvádí. Nemá úkolem Nejvyššího správního soudu argumentaci stěžovatele a) jakkoliv dotvářet. Tato námitka je tedy pro svou obecnost a nekonkrétnost nepřijatelná (usnesení NSS ze dne 24. 9. 2020, čj. 8 As 63/2020-31, dále také usnesení čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[40] Stěžovatel a) také rozporoval z hlediska přezkoumatelnosti výklad pojmu „méněpráce“ ve smyslu citované smlouvy o poskytnutí dotace ve vazbě na Dodatek č. 2 ke smlouvě o dílo. Stěžovatel a) spatřuje rozpor v tom, že se městský soud měl podrobněji zabývat rozporem restriktivního výkladu žalobce oproti textu citovaného ustanovení čl. II. odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace. Nejvyšší správní soud tento pohled nesdílí. Městský soud se v odůvodnění svého rozsudku zabýval jak textem citovaného ustanovení Smlouvy o poskytnutí dotace, tak i otázkou účelu smluvního ujednání. Městský soud v bodech 26 a 28 napadeného rozsudku popsal, jakým způsobem vykládá citované pasáže napadeného rozhodnutí, ale odlišil se od názoru stěžovatele a) na závěr aplikační úvahy, tedy samotnou otázku započtení méněprací. Městský soud tedy usuzoval ze stejných východisek jako stěžovatel a), nicméně dospěl k jinému závěru. Podrobnější analýza nosných důvodů závěrů městského soudu je již kvalifikovatelná zcela pod posouzení správnosti jeho právního názoru [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

B) Nezákonnost napadeného rozsudku

pokračování

[41] Oba stěžovatelé míří svými kasačními námitkami proti nezákonnosti napadeného rozsudku, kterou spatřují v tom, že městský soud nesprávně posoudil otázku výkladu pojmu „méněpráce“ ve smyslu čl. II. odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace. Nejvyšší správní soud nejprve souhrnným způsobem představí relevantní právní rámec pro přezkum této otázky, a poté provede ve světle jednotlivých kasačních námitek samotný přezkum.

[42] Mezi stranami není sporu o tom, že smlouva o poskytnutí dotace uzavřená mezi stěžovatelem b) a žalobcem je veřejnoprávní smlouvou. Podle ustanovení § 170 správního řádu platí, že *při postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení*. Nejvyšší správní soud vychází stejně jako městský soud z toho, že občanský zákoník bylo třeba přiměřeně podpůrně aplikovat co do úpravy pravidel výkladu právního jednání (právních úkonů). Městský soud dovodil, že za použití přechodného ustanovení § 3028 odst. 3 občanského zákoníku (zákona č. 89/2012 Sb. účinného ode dne 1. 1. 2014), který byl platnou a účinnou právní úpravou v době vydání napadeného rozhodnutí, je třeba usoudit, že pro smlouvu o poskytnutí dotace platí přiměřeně podpůrně úprava obsažená v původním občanském zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Tento závěr městského soudu ani jeden ze stěžovatelů nezpochybnil. Nejvyšší správní soud z takto nastaveného rámce právní úpravy v této věci tedy rovněž vycházel.

[43] Právní úprava zásad výkladu právních úkonů byla dle původního občanského zákoníku založena na teorii vůle, podle níž základním účelem výkladu je zjištění skutečné vůle jednatelce, která nachází svůj výraz v obsahu právního úkonu. Přitom se (obvykle) obsah právního úkonu zjišťuje ze slovního vyjádření. V obecné rovině se může stát, že slovní znění není vždy jednoznačným vodítkem ke zjištění skutečného obsahu projevu vůle, a proto je třeba brát zřetel i na ostatní okolnosti, za kterých byl projev vůle učiněn, což znamená potřebu vzít v úvahu i kontext celkového ujednání stran (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. III. ÚS 1005/2007). Vznikne-li pochybnost o obsahu právního úkonu z hlediska jeho určitosti nebo srozumitelnosti, je třeba se pokusit pomocí výkladu právního úkonu o odstranění takové nejasnosti. Podle ustálené judikatury soudů výklad právního úkonu může směřovat jen k objasnění toho, co v něm bylo projevem, a vůle jednatelce se při výkladu právního úkonu vyjádřeného slovy uplatní, jen není-li v rozporu s jazykovým projevem; tato pravidla se uplatní i při výkladu písemného právního úkonu, včetně takového, který lze platně učinit jen písemně (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2003, sp. zn. 21 Cdo 1288/2003). V případech užití nejednoznačných, vágních či méně srozumitelných formulací je třeba přihlédnout též k tomu, která smluvní strana takovou formulaci použila jako první. Jakkoliv občanský zákoník toto pravidlo výslovně neuváděl, judikatura je akceptovala i v prostředí některých občanskoprávních vztahů (viz k tomu usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2001, sp. zn. IV. ÚS 182/2001).

[44] Povaha veřejnoprávních smluv, na jejichž základě jsou z veřejných rozpočtů a fondů poskytovány dotace soukromým i veřejným subjektům, je však specifická. Judikatura

správních soudů v tomto směru dovodila určité zásady výkladu těchto smluvních instrumentů. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, správní orgány mají odpovědnost nejen za ochranu veřejných prostředků před případným zneužitím dotace, nýbrž i za ochranu práv příjemce. Podmínky čerpání přidělené dotace jsou stanoveny (mimo zákonné povinnosti) buď v rozhodnutí o přidělení dotace, nebo ve smlouvě o poskytnutí dotace a v celé řadě příruček, podmínek a metodik, na které tyto právní tituly poskytnutí dotace odkazují a které tak musejí příjemci dotace při jejím čerpání dodržovat.

[45] Uzavřením veřejnoprávní smlouvy dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, a to jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního. Veřejnoprávní smlouva, stejně jako smlouva soukromoprávní, je primárně založena na smluvním konsenzu, tj. vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projevech vůle dvou nebo více stran. Zatímco však v soukromoprávních vztazích jsou účastníci smluvního vztahu v rovném postavení, při uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace dochází ke stanovení podmínek poskytnutí dotace poskytovatelem a smluvní volnost příjemce se omezuje na možnost tyto podmínky akceptovat nebo odmítnout (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2021, čj. 6 Afs 249/2019-29).

[46] Nejvyšší správní soud opakovaně v souvislosti se spory týkajícími se tzv. dotačních podmínek obsažených v rozhodnutí o udělení dotace či veřejnoprávní smlouvě dovodil, že *[j]e to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má příjemce dotace povinnost se pohybovat. Pokud zvolí při stanovení povinností neurčité právní pojmy, které nemají jednoznačnou zákonnou definici, musí následně unést i případné negativní důsledky vyplývající z již ustálené zásady, dle které nelze neurčitost právního pojmu v dohodě o poskytnutí prostředků klást k tíži příjemci finančních prostředků jakožto slabší strany* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007-68, či již zmiňovaný rozsudek čj. 1 Afs 100/2009-63, dále také rozsudky ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 Afs 142/2016-32). Podobně postupoval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 4. 5. 2011, čj. 1 Afs 24/2011-51, týkajícím se smlouvy o poskytnutí návratné finanční výpomoci. Z uvedených judikátů plyne obecná zásada vztahující se k výkladu podmínek čerpání dotací, a tou je „v pochybnostech ve prospěch příjemce dotace jako veřejnoprávního plnění“.

[47] Nejvyšší správní soud tedy nahlížel na závěry napadeného rozsudku z uvedených východisek. Stěžovatel a) tvrdí, že pod pojmem „méněpráce“ je zapotřebí rozumět veškeré nerealizované práce v rámci projektu do doby předložení závěrečného vyúčtování. To znamená, že odečteny měly být jak nerealizované práce, které byly uvedeny v příloze č. 1 Dodatku č. 2 ke smlouvě o dílo, tak i další neprovedené práce uvedené ve změnovém listu č. 5 ze dne 4. 6. 2013. Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že čl. II. odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace skutečně nemá pouze jeden možný výklad, jak tvrdí stěžovatelé. Jazykový výklad užití formulace („méněpráce v rámci projektu“) při zohlednění nejbližšího větného kontextu vede k závěru, že strany měly v úmyslu skutečně zahrnout do odečtu všechny budoucí úspory, k nimž může v budoucnu dojít až do předložení závěrečného vyúčtování (dle čl. V odst. 3 nejpozději do 31. 5. 2013), v rámci něhož měl být také předložen soupis méněprací. Sousedství je dále užito zcela shodně i na jiných místech smlouvy o poskytnutí dotace (zejm. v čl. II odst. 5), a nelze tudíž tvrdit, že by mohlo jít o náhodnou či nezamýšlenou formulaci.

pokračování

[48] Na druhé straně ovšem výklad systematicko-teleologický (zohlednění širších kontextuálních vazeb, souvislostí smluvních ujednání a účelu smlouvy) představuje druhou možnou výkladovou alternativu. Především nelze přehlédnout, že samotná smlouva o poskytnutí dotace je založena na konstatování, že projekt je financován i z jiného zdroje, a to konkrétně z prostředků SFŽP. Stěžovatel b) jako poskytovatel měl tedy pouze dofinancovat vícenáklady, které již hlavní dotace poskytnutá z prostředků SFŽP nepokrývala. Samotný mechanismus snížení celkové částky poskytnuté dotace měl být realizován také podle čl. V odst. 4 smlouvy o poskytnutí dotace tím způsobem, že dojde ke snížení tak, aby byl zachován procentní poměr dotace k vynaloženým nákladům dle čl. II odst. 1 této smlouvy, a příjemce je povinen příslušnou část dotace vrátit do jednoho měsíce od termínu pro předložení závěrečného vyúčtování. Další klíčovou souvislostí uzavřené smlouvy je vazba na Dodatek č. 2 ke smlouvě o dílo, který byl čl. II odst. 1 a 5 této smlouvy přímo inkorporován do smlouvy o poskytnutí dotace jako její příloha. Zatímco vícepráce jsou v textu přímo navázány na obsah tohoto dodatku, u méněprací tomu tak není.

[49] Již z tohoto srovnání obou výkladů smlouvy o poskytnutí dotace je patrná odpověď na některé kasační námitky. Pokud stěžovatel b) tvrdil, že mu nebylo známo, že projekt je financován z více zdrojů a měl se to dozvědět až z vyúčtování, jde o tvrzení rozporné se samotnou smlouvou o poskytnutí dotace. Městský soud v tomto směru správně uvedl, že stěžovatel b) byl s touto okolností dobře obeznámen. Tato kasační námitka stěžovatele b) je tedy zjevně nedůvodná. Tato okolnost pak vrhá jiné světlo i na zbývající námitky stěžovatele b) ohledně jeho úmyslů při uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace.

[50] Pokud stěžovatel b) tvrdil, že si chtěl vyhradit „větší kontrolu“ nad vydáními z poskytnuté dotace, lze toto tvrzení hodnotit následovně. Předně je třeba konstatovat, že pro limitaci úhrad z poskytnuté dotace sloužil mechanismus průběžných vyúčtování (čl. II odst. 5 smlouvy o poskytnutí dotace), a dále také nepřekročitelná maximální hranice poskytnuté dotace ve výši 10 mil. Kč. Konstrukce odečtení méněprací se logicky z povahy věci nemohla vztahovat na projekt jako celek řešený smlouvou o dílo, pokud předmětem dotace byly pouze vícepráce pokryté Dodatkem č. 2 smlouvy o dílo, jehož uzavření představovalo *conditio sine qua non* (resp. vázací podmínku) smlouvy. Stěžovatel b) tedy z povahy věci nemohl na základě poskytnutí účelové dotace na úhradu víceprací určených v Dodatku č. 2 smlouvy o dílo zamýšlet, že dostane pod kontrolu celé další financování projektu, jehož hlavním zdrojem financí byly rozpočtové prostředky alokované ve SFŽP poskytované podle za jiných podmínek, které však v této věci nejsou rozhodné. Nejvyšší správní soud dodává, že i pokud by akceptoval toto východisko stěžovatele b), pak tento jeho úmysl evidentně neodpovídá představě žalobce jako druhé smluvní strany. Pokud by stěžovatel b) zakotvil do smlouvy o poskytnutí dotace formulaci „méněpráce v rámci projektu“ s uvedeným úmyslem, je třeba smlouvu vyložit v tomto ohledu v jeho neprospěch a zároveň za použití systematicko-teleologického výkladu spíše restriktivně.

[51] Stěžovatel b) dále konkrétně rozporoval názor městského soudu, že by věcná a časová souvislost víceprací či méněprací byla dána pouze tím, že jsou uvedeny na jednom změnovém listě. Takový výklad je podle něj však velmi formální a neodpovídá skutečnosti, neboť kdyby stejné vícepráce nebyly sjednány přímo ve změnovém listu č. 5, ale s určitým časovým odstupem a v jiném dodatku ke smlouvě či jiném změnovém listu, bylo by na první pohled naprosto zřejmé, že dotace se na tyto vícepráce nemůže vztahovat. Rozlišování úspor na

formální a jiné (odstavec 27. napadeného rozsudku) nemá podle jeho názoru žádnou oporu ve smlouvě. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že podle jeho názoru městský soud vyhodnotil změnový list č. 5 vážící se k realizaci Dodatku č. 2 ke smlouvě o dílo v zásadě přílehavě všem okolnostem dané věci.

[52] Podle tohoto dokumentu skutečně při realizaci víceprací došlo k tomu, že skutečná množství zlikvidovaných odpadů byla rozdílná od množství v rozpočtu stavby (méněpráce, vícepráce). Množství vzniklých jednotlivých druhů odpadů bylo upřesněno na základě v květnu dokončených výkopových prací. Mezi jednotlivými položkami došlo k přesunům množství dle výsledků průběžného monitoringu prováděného před odtěžením. Změnový list dále zahrnuje rozdílná množství zásypových materiálů na generátorovně (méněpráce), provedených odběrů vzorků, analýz odpadů a vrtných prací (méněpráce i vícepráce) a náhradu znehodnoceného materiálu pro zpevněnou plochu na generátorovně (vícepráce). Vždy se jednalo o změny nepředvídatelné, které nebylo možno specifikovat při zpracování zadávací dokumentace, popisované skutečnosti byly zjištěné při odtěžování odpadů. Likvidace jiného množství a jiného druhu odpadů je nezbytná pro splnění sanačních limitů určených v zadávací dokumentaci. Změnový list č. 5 se vztahuje ke sanačním pracím za období březen až květen 2013. Méněpráce se týkaly SO 12 (sanačních prací na bývalé generátorovně) – šlo zejm. o menší odvod vyčerpané vody z výkopu, dále nebylo přemístěno 200 t betonové sutě, dále bylo vyčerpáno o 19,23 t méně zeminy s příměsí dehtů, dále se vytěžilo a odvezlo se o 6372 t méně kontaminované zeminy a spotřebovalo se celkem o 696,21 m³ zásypového materiálu méně. Úspory se dotkly i sanačního monitoringu (SO 14), dále také SO 12 (likvidace kontaminovaných materiálů) a náhrady odstraněných HG objektů a geologických a vyhodnocovacích prací (SO16). Odůvodnění méněprací obsahuje příloha č. 2 k změnovému listu č. 5.

[53] Úvaha městského soudu, že méněpráce je třeba vykládat v souvislosti s dokumentovanými vícepracemi, je podle názoru Nejvyššího správního soudu logická a odpovídá povaze věci. Stěžovatelem b) rozporované rozdělení méněprací na „formální“ (které neměly vliv na celkové úspory) a „jiné“, který již vliv měly, sice neodpovídá smlouvě o poskytnutí dotace, ale – poněkud ne zcela zdařile – vyjadřuje myšlenku, že odpočítat od nákladů na provedené vícepráce lze jen skutečnou úsporu v provedených pracích na základě Dodatku č. 2 smlouvy o dílo. Jakkoliv ani Nejvyšší správní soud nepovažuje formulaci městského soudu o dělení méněprací za zcela zřetelnou, nespatřuje v ní nesprávný výklad změnového listu č. 5.

[54] Kasační námitky stěžovatele b), které se týkají podmínek pro poskytnutí dotace ze SFŽP, považuje Nejvyšší správní soud dílem za rozporné s jeho ostatními námitkami, které jsou založeny na tom, že podmínky hlavní dotace projektu poskytnuté SFŽP nemají na smluvní vztah stěžovatele b) a žalobce žádný vliv, a dílem za mimoběžné (zejm. tvrzení stěžovatele o pravidlech projektů financovaných z OPŽP). Tyto námitky pouze dokládají, že účel poskytnuté dotace jako doplňkového zdroje pro úhradu nákladů projektu žalobce je třeba vnímat v souvislostech, a nikoliv izolovaně. Byl to naopak městský soud, který zdůraznil odlišení obou poskytovatelů dotací (SFŽP a stěžovatele b)], tudíž námitka stěžovatele b) je i v tomto ohledu lichá.

V. Závěr a náhrada nákladů řízení

pokračování

[55] Nejvyšší správní z výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, proto je podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[56] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé, kteří neměli v tomto soudním řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Zástupce žalobce, který měl v tomto řízení o kasační stížnosti úspěch, provedl ve věci jen jeden úkon právní služby. Nejvyšší správní soud ze spisu zjistil, že učinil celkem jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Náhradu odměny za tento úkon soud určil dle § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 advokátního tarifu v sazbě 3100 Kč za úkon a připočítal náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč. Jelikož zástupce žalobce je plátcem DPH, Nejvyšší správní soud zvýšil náhradu nákladů na právní zastoupení o částku připadající na tuto daň. Celkem přísluší žalobci náhrada nákladů řízení ve výši 4114 Kč, kterou soud rozdělil rovným dílem (2057 Kč) a uložil ji k úhradě oběma stěžovatelům každému zvlášť k náhradě ve výrocích II a III tohoto rozsudku (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 6 As 8/2011-145).

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

V Brně 23. června 2023

Milan Podhrázký
předseda senátu