



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Pavla Molka a Mgr. Tomáše Blažka v právní věci žalobce: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, zast. Mgr. Jiřím Schüllerem, LL.M., MBA, advokátem se sídlem U Sluncové 666/12, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 1. 2019, č. j. MF 25856/2018/1203-12, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2022, č. j. 3 Af 13/2019-86,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 7. 2022, č. j. 3 Af 13/2019-86, **se z ru š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 21. 4. 2015 uzavřely Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad (dále též „poskytovatel dotace“) a osoba zúčastněná na řízení (dále též „příjemce dotace“) *Smlouvu o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad na modernizaci vybavení prostor a učeben školy v rámci projektu s názvem Gymnázium Kadaň – Multifunkční výukové centrum*. Na základě provedených kontrol poskytovatel dotace zkrátí dotaci o výdaje za dodané a fakturované položky, ohledně kterých byly shledány rozdíly oproti položkám uvedeným ve Smlouvě o dílo uzavřené dne 30. 3. 2015 mezi příjemcem dotace a zhotovitelem stavby. Shledané rozdíly se týkaly především stropních kazet, obkladů a podlahové krytiny. Námitky příjemce dotace proti protokolům o kontrole zamítl poskytovatel dotace jako nedůvodné.

[2] Příjemce dotace s jejím krácením nesouhlasil, a proto podal k žalovanému návrh na zahájení sporného řízení z veřejnoprávní smlouvy. Žalovaný výše nadepsaným rozhodnutím návrhu příjemce dotace v plném rozsahu vyhověl a uložil poskytovateli dotace povinnost zaplatit příjemci dotace korekce druhé platby dotace v částce 100 278,75 Kč a třetí

platby dotace v částce 811 608,89 Kč, jakož i náklady řízení ve výši 45 595 Kč odpovídající zaplacenému správnímu poplatku. Žalovaný shledal, že projekt byl realizován a dotace využita v souladu se Smlouvou o dotaci, jelikož byl splněn účel poskytnuté dotace, projekt byl realizován v souladu se žádostí o poskytnutí dotace, nebyl porušen zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoVZ“), a byl dodržen rozpočet. Dle žalovaného představují neproplacené částky způsobilé výdaje, a příjemci dotace proto vznikl nárok na jejich proplacení. Žalovaný nepřisvědčil námitkám poskytovatele dotace, že příjemce dotace měl v průběhu zadávacího řízení provést změny výkazu výměr, nebo změny oznámit, nebo použít jiné stropní desky, že projekt nebyl realizován na základě písemné smlouvy, že došlo ke změně projektu a že byl porušen zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, a *Pravidla způsobilých výdajů*.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se poskytovatel dotace bránil žalobou, kterou zamítl městský soud výše nadepsaným rozsudkem. Od 1. 1. 2022 přitom do všech práv a povinností Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad vstoupil nynější žalobce. Ve vztahu k neproplacené části dotace dospěl městský soud ke stejnému závěru jako žalovaný, že projekt byl realizován a dotace využita v souladu se Smlouvou o dotaci a částky 100 278,75 Kč a 811 608,89 Kč představují způsobilé výdaje. V souladu s čl. I. bodem 4. Smlouvy o dílo totiž mohly být jednotlivé položky vyměněny za jiný, kvalitativně a technicky srovnatelný výrobek. Stropní, podhledové, kazety o toliko rozdílné tloušťce (10 mm namísto 12,5 mm) byly dodány a fakturovány proto, že v tloušťce 12,5 mm uvedené v původním katalogovém listu a převzaté do položkového rozpočtu se nevyrábí. Položky podlahových krytin a obkladaček byly dle městského soudu nahrazeny obdobnými položkami v odpovídající kvalitě a technickém zpracování. Takové změny jsou v souladu se Smlouvou o dílo, která připouštěla odchylky od položkového rozpočtu, a nejsou podstatnými změnami ve smyslu § 82 odst. 7 ZoVZ. Smlouva o dotaci přitom obsahovala toliko rámcový rozpočet, se kterým nesrovnalosti jednotlivých položek nejsou v rozporu. Městský soud nepřisvědčil žalobci, že žádost o poskytnutí dotace obsahovala Přílohu č. 7 *Projektovou dokumentaci*, jejíž součástí byl podrobný rozpočet. Podle čl. XXIV. Smlouvy o dotaci byla nedílnou součástí této smlouvy *žádost bez příloh* a součástí správního spisu není žádná písemnost, která by prokázala, že nedílnou součástí Smlouvy o dotaci, resp. žádosti o poskytnutí dotace byl položkový rozpočet. Žalobcem předložený dokument *Titulní list přílohy k žádosti*, na jehož druhé straně následuje mj. *Stavební rozpočet*, uvedené dle městského soudu neprokazuje.

[4] Městský soud neshledal důvodnou ani poslední žalobní námitku, že žalovaný nevypořádal námitky žalobce, konkrétně nezohlednil, že podle § 7 odst. 1 ZoVZ musí být smlouva na veřejnou zakázku písemná. Dle městského soudu se žalovaný dostatečně vypořádal s celkovou argumentací žalobce a v odst. [50] na str. 12 napadeného rozhodnutí uvedl, že projekt byl realizován na základě písemné Smlouvy o dílo.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“). Navrhl napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[6] Stěžovatel má za to, že napadený rozsudek je nezákonný, nepřezkoumatelný a nesrozumitelný. Příjemce dotace postupoval v rozporu se ZoVZ a městský soud věc nesprávně posuzoval pouze podle ustanovení Smlouvy o dílo, která je v rozporu se ZoVZ. Městský soud nevzal v úvahu, že jakákoliv změna veřejné zakázky musí být provedena písemně a musí být předem oznámena poskytovateli dotace. I v případě, že Smlouva o dílo umožňovala změnu v položkovém rozpočtu, byl příjemce dotace povinen provést změnu tak, aby dodržel povinnosti stanovené mu v ZoVZ a v předpisech poskytovatele dotace. Není přitom rozhodné, zda šlo o marginální změny či nikoliv. Ustanovení § 7 odst. 1 ZoVZ neumožňuje, aby část veřejné zakázky, byť malá, byla plněna bez písemné smlouvy. Příjemce dotace tak byl povinen uzavřít písemný dodatek ke Smlouvě o dílo, ve kterém by příslušné změny zohlednil. Městský soud tedy věc vůbec neposuzoval z pohledu ZoVZ – zda mohl příjemce dotace provést změnu, aniž by tato změna byla promítnuta v uzavřeném písemném dodatku – ani z pohledu předpisů stěžovatele, zejména *Metodiky změn projektů* – zda byl příjemce povinen nahlásit změny projektu.

[7] Stěžovatel dále namítl, že příjemce dotace k žádosti o její poskytnutí předložil projektovou dokumentaci, ve které sám uvedl položkový rozpočet, ve kterém byly sporné položky uvedeny. Sám tak tyto položky učinil součástí žádosti o poskytnutí dotace, přičemž podle čl. VIII. odst. 3 Smlouvy o dotaci byl příjemce „povinen realizovat projekt v souladu se *Žádostí o poskytnutí dotace*“. Stěžovatel část Přílohy č. 7 žádosti o poskytnutí dotace, tj. položkový rozpočet, přiložil ke kasační stížnosti.

[8] Stěžovatel nepovažuje za přiléhavý odkaz městského soudu na § 82 ZoVZ, neboť ve věci není sporu o to, zda se jednalo o změny podstatné či nepodstatné. Příjemce dotace byl povinen nahlásit každou změnu a ohledně každé změny uzavřít písemný dodatek ke Smlouvě o dílo, který byl následně povinen v souladu se ZoVZ uveřejnit.

[9] Dle stěžovatele není relevantní argument o nedostupnosti jiné tloušťky stropních kazet. V nabídkách stavebnin lze dohledat stropní kazety tloušťky 12,5 mm. Stěžovatel příkladmo takové kazety uvedl.

[10] Stěžovatel závěrem nezpochybňuje, že byl naplněn cíl poskytnuté dotace, avšak k naplnění cílů musí dojít v souladu s právními předpisy a předpisy poskytovatele dotace. Stěžovatel připomněl § 44 odst. 1 ZoVZ, dle kterého za správnost a úplnost zadávacích podmínek odpovídá zadavatel.

[11] Žalovaný ve vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. K věcnému posouzení věci uvedl, že projekt byl realizován na základě písemné Smlouvy o dílo, čímž došlo k naplnění § 7 odst. 1 ZoVZ. Žalovaný trvá na tom, že zjištěné změny nebyly změnami projektu ve smyslu Smlouvy o dotaci ani podstatnými změnami ve smyslu § 82 odst. 7 ZoVZ, ale jednalo se o marginální změny položek rozpočtu, které mohly být provedeny na základě čl. I. bodu 4. Smlouvy o dílo. Projekt byl tedy řádně realizován a byl naplněn účel Smlouvy o poskytnutí dotace. Žalovaný zopakoval, že převzetí chybného údaje ohledně tloušťky podhledových kazet nelze přičítat k tíži příjemce dotace a k záměně všech výrobků za kvalitativně a technicky srovnatelné došlo po odsouhlasí generálním projektantem, tedy v souladu se Smlouvou o dílo. Žalovaný odmítl tvrzení stěžovatele, že výdaje za předmětné položky nebyly způsobilými výdaji projektu, na jejichž proplacení příjemci dotace vznikl nárok.

[12] Ohledně Přílohy č. 7 žádosti o poskytnutí dotace se žalovaný ztotožnil s městským soudem, že tato příloha (jakož i ostatních 16 příloh popsanych na str. 40 až 46 pod bodem 22. žádosti) není nedílnou součástí Smlouvy o poskytnutí dotace, ale jedná se pouze o součást žádosti o poskytnutí dotace. Povinností příjemce dotace bylo dodržovat rámcový rozpočet uvedený pod bodem 13. žádosti o poskytnutí dotace. S tímto rámcovým rozpočtem nejsou změny individuálně určených položek v rozporu. Žalovaný se s městským soudem ztotožnil též v tom, že z volně přiložených rozpočtových podkladů stěžovatele nelze ověřit, zda dané písemnosti byly součástí projektové dokumentace (tedy žádosti o poskytnutí dotace a Smlouvy o poskytnutí dotace) či nikoliv.

[13] Napadený rozsudek dle žalovaného není nepřezkoumatelný. Městský soud se vypořádal s veškerými žalobními námitkami a odůvodnění napadeného rozsudku je vnitřně souladné, argumentačně souvislé a skutkové závěry vyplývají ze zjištěného skutkového stavu. Žalovaný k tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, k výkladu pojmu nepřezkoumatelnost, kdy správní orgány ani soudy nemají povinnost se vypořádat s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí.

[14] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Předmětem projednávané věci je, zda příjemce dotace mohl provést změny v dílčích položkách rozpočtu, aniž by tyto změny promítl v písemném dodatku ke Smlouvě o dílo, příp. v jiné písemnosti. Stěžovatel se dovolává úpravy v ZoVZ a namítá, že městský soud se tímto vůbec nezabýval a omezil se pouze na znění Smlouvy o dílo jako takové. Tato námitka je důvodná.

[18] Stěžovatel, resp. původní žalobce se v žalobě na několika místech dovolával právě § 7 odst. 1 ZoVZ a požadavku písemnosti provedených změn v jednotlivých položkách. Stěžovatel v žalobě opakovaně namítal, že změněné položky nebyly dodány na základě písemné smlouvy, čímž příjemce dotace porušil § 7 odst. 1 ZoVZ, jakož i čl. I. bod 4. Smlouvy o dotaci, dle kterého byl příjemce dotace povinen řídit se vybranými dokumenty včetně *Příručky pro žadatele* (viz žalobu na č. l. 3 a 4 spisu městského soudu). V závěru žaloby stěžovatel namítl, že žalovaný nehodnotil, že smlouva na veřejnou zakázku musí být v souladu s § 7 odst. 1 ZoVZ písemná.

[19] Městský soud se v napadeném rozsudku navzdory výše popsané žalobní argumentaci zaměřil na čl. I. bod 4. Smlouvy o dílo, dle kterého mohly být jednotlivě určené položky

pokračování

rozpočtu (výrobky) zaměněny za jiné, kvalitativně a technicky srovnatelné výrobky, a posuzoval, zda ke změnám dotčených položek došlo v souladu se Smlouvou o dílo. Na závěr napadeného rozsudku se v bodě 52. vypořádal se žalobní námitkou o nevypořádání argumentace písemností ze strany žalovaného – městský soud konstatoval, že žalovaný se se stěžovatelovou argumentací vypořádal, když na str. 12. napadeného rozhodnutí uvedl, že projekt byl proveden na základě písemné Smlouvy o dílo. Věcně však městský soud tuto otázku neposuzoval a nijak se tedy nezabýval hlavní žalobní argumentací stran požadavku stěžovatele na písemnost provedených změn. Stěžovatel přitom nerozporoval, že nemohlo dojít ke změně jednotlivých položek, avšak opakovaně namítal a namítá, že k takovým změnám mohlo dojít pouze na základě písemné smlouvy, konkrétně písemného dodatku ke Smlouvě o dílo. Nejvyšší správní soud opakuje, že s touto námitkou se městský soud nijak nevypořádal.

[20] Jakkoliv soud obecně nemusí podrobně odpovědět na každý dílčí argument účastníka řízení (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18, obdobně rozsudek NSS č. j. 8 Afs 267/2017-38, odst. [16], citovaný i žalovaným ve vyjádření, nebo ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 As 123/2022-55, odst. [12]), městský soud v projednávané věci vůbec nevypořádal stěžejní žalobní argumentaci. Tím zatížil napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (obecně k pojmu nepřezkoumatelnost srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS), a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil. V dalším řízení je na městském soudu, aby posoudil žalobu v rozsahu skutečně uplatněných žalobních bodů a odůvodnil, zda příjemce dotace mohl provést změny v položkách rozpočtu, aniž by tak učinil na základě písemné smlouvy, např. písemného dodatku ke Smlouvě o dílo.

[21] Shledaná nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, která je důvodem pro jeho zrušení, nebrání Nejvyššímu správnímu soudu ve vypořádání dalších kasačních námitek, resp. reagování na dílčí tvrzení stěžovatele, proto k nim kasační soud uvádí následující.

[22] Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli v tom, že úprava v § 82 ZoVZ stran podstatnosti a nepodstatnosti změn není relevantní za situace, kdy stěžovatel namítá, že všechny změny měly být provedeny na základě písemné smlouvy, s čímž se městský soud nijak nevypořádal.

[23] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítal, že příjemce dotace měl provedené změny též oznámit poskytovateli dotace, tj. stěžovateli. Stěžovatel však tuto námitku neuplatnil před městským soudem, ač zjevně mohl. Jedná se tedy o opožděnou námitku, která je v řízení o kasační stížnosti nepřijatelná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[24] K dílčí kasační argumentaci ohledně Přílohy č. 7 žádosti o poskytnutí dotace Nejvyšší správní soud pouze stručně uvádí, že sám stěžovatel celou dobu posuzoval dodané a fakturované položky ve vztahu k položkovému rozpočtu v rámci Smlouvy o dílo. Oba předložené položkové rozpočty (u Smlouvy o dílo a jako zjevná součást Přílohy č. 7 žádosti

o poskytnutí dotace) se pak v zásadě neliší (viz též bod 51. napadeného rozsudku), proto se Nejvyšší správní soud Přílohou č. 7 blíže nezabýval.

[25] Nejvyšší správní soud se nezabýval ani tvrzením stěžovatele, že v nabídkách stavebnin lze dohledat stropní kazety o tloušťce 12,5 mm. Tato skutečnost není pro projednávanou věc relevantní, podstatné je, zda mohl příjemce dotace provést změny položek (výrobků), aniž by o tom uzavřel písemný dodatek.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. listopadu 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu