



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Karla Šimky a soudkyň Sylvie Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobce: **město Horní Bříza**, se sídlem třída 1. máje 300, Horní Bříza, zast. Mgr. Tomášem Čermákem, advokátem se sídlem Na Sadech 2033/21, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2020, č. j. MF-15875/2016/1203-17, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2023, č. j. 3 Af 19/2020-87,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2023, č. j. 3 Af 19/2020-87, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2020, č. j. MF-15875/2016/1203-17, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku 27 761 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Čermáka, advokáta.
- IV. Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci měla být poskytnuta dotace na realizaci projektu „Obytná zóna V Jámě“ (dále jen „obytná zóna“) ve výši 92,5 % z celkových způsobilých výdajů projektu.

Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad (dále jen „poskytovatel dotace“) zkrátila žalobci dotaci o 5 012 925,85 Kč z důvodu dalších prací provedených nad rámec původně zadané zakázky (víceprací), o 762 000 Kč z důvodu nevhodných výdajů za administraci projektu a o 659 364 Kč z důvodu neuznání výdajů ve výši 4 % z celkové výše dotace tvořících odměnu zpracovatele žádosti o dotaci.

[2] Žalovaný nyní napadeným rozhodnutím vydaným ve sporném řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, uložil poskytovateli dotace povinnost zaplatit žalobci část dotace ve výši 762 000 Kč týkající se výdajů na administraci projektu. Ve zbytku návrh na zahájení sporného řízení zamítl. Žalobce provedl vícepráce zadané v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž byly splněny podmínky podle § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Dodatečně provedené práce nebyly důsledkem objektivně nepředvídaných okolností, neboť je žalobce mohl v případě dostatečné projektové přípravy předpokládat. Neuznání výdajů tvořících odměnu zpracovatele žádosti bylo v souladu s dotačními pravidly.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl. Uvedl, že posouzení žalovaného není v rozporu s důkazy ve spise. Důvodem krácení dotace byla změna zadávacích podmínek v průběhu realizace veřejné zakázky. Okolnosti, které byly důvodem této změny, existovaly již před zahájením zadávacího řízení, a bylo je možné předpokládat po provedení geologického průzkumu. Žalobce však projekt dostatečně nepřipravil a nevybral vhodný povrch komunikace, ačkoli volba asfaltového povrchu oproti zámkové dlažbě byla vzhledem k neznámému podloží a svažitému charakteru terénu od počátku možná. Žadatel má již při přípravě projektu přijmout opatření k úplnému vymezení předmětu veřejné zakázky.

[4] Městský soud nepřisvědčil tvrzení, že se ukázalo být efektivnější posoudit kvalitu podloží až v průběhu stavby. Naopak to podle něj svědčí o nedostatečnosti podkladů pro zadání veřejné zakázky. Za dodržení všech dotačních podmínek je odpovědný příjemce dotace. Žalobci nemohlo vzniknout legitimní očekávání ohledně způsobilosti výdajů na základě jeho e-mailové komunikace s pověřenými zaměstnanci poskytovatele dotace Ing. R. a Ing. L.

[5] Městský soud neshledal důvodnou ani námitku směřující proti neuznání 4 % z celkové výše dotace na zpracování žádosti o dotaci. Nezpůsobilými výdaji jsou dodávky, jejichž hodnota je určena procentem z celkových nákladů projektu a které nevytvářejí reálnou hodnotu. Podle závazných pravidel pro poskytnutí dotace lze z dotace uhradit pouze výdaj na zpracování žádosti, nikoli další výdaj sjednaný ve smlouvě o dílo.

[6] Žalobce podle městského soudu nepředložil relevantní argumentaci, podle níž by byly vícepráce důsledkem objektivně nepředvídaných okolností. Žalovaný na základě podkladů doložených v řízení dospěl k závěru, že tomu tak nebylo. Městský soud proto nepřisvědčil námitce, že poskytovatel dotace neunesl důkazní břemeno. Poukaz na rozhodnutí ministra financí ze dne 9. 7. 2015 je nepřipadný, neboť není předmětem tohoto přezkumu. Navíc městský soud jiným rozsudkem vyslovil nicotnost tohoto rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Žalobce (dále „stěžovatel“) v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost i nedostatek důvodů. Městský soud přejal hodnocení žalovaného a bagatelizoval námitku, že žalovaný nehodnotil jiné důkazy než posudek Ing. Pokorného. Vypořádání námítky, že Ing. Pokorný nemá odbornou kvalifikaci v oboru dopravních staveb, je nesrozumitelné. Nesrozumitelný je i argument městského soudu, podle něhož není zřejmé, na jaké rozpory mezi vyjádřeními stavebního odboru Městského úřadu Třemošná, odboru dopravy Městského úřadu Nýřany a závěrů žalovaného stěžovatel poukazuje.

[8] Stěžovatel dále uvedl, že geologické podmínky se mění a vedle úseků s kvalitním podložím se neočekávaně vyskytly lokální poruchy. S vědomím, že okolní místa byla bez anomálií, neměl předem důvod se obávat, že tomu nyní bude jinak. Před obnažením ložné spáry nebylo možné poruchy podloží předvídat. Stěžovatel navíc neměl zákonnou povinnost provádět geologický průzkum. Projekt svěřil odborníkovi, který k průzkumu také neshledal důvod. Podle projektanta by ani nejpodrobnější geologické sondy nebyly schopny zachytit realitu; jejich velký počet by byl navíc extrémně nákladný. Projektant navrhl sanační opatření, která reagovala na skutečný stav znalostí o podloží na celé ploše stavby. Na tom nemění nic ani sdělení Ministerstva dopravy ze dne 22. 10. 2013, které soud nesprávně vyložil.

[9] Městský soud se nevypořádal ani se stěžovatelovými poukazy na odbornou literaturu. Stěžovatel odkázal také na rozhodnutí ministra financí ze dne 9. 7. 2015. Podle něj závěr, zda se jedná o objektivně nepředvídanou okolnost, závisí na tom, zda se problémy podloží objevily i u jiných staveb v okolí. Důkazní břemeno ohledně stěžovatelova pochybení nesl poskytovatel dotace. Ten však, stejně jako žalovaný, žádný důkaz nepředložil. Z napadeného rozsudku také není zřejmé, jak na otázku důkazního břemene pohlížel městský soud. Nezabýval se ani otázkou, proč by měl stěžovatel provádět geologický průzkum.

[10] Žalovaný podle stěžovatele neaplikoval východiska předestřená v rozsudcích Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012-102, a ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73. Stěžovatel měl v aplikaci těchto závěrů legitimní očekávání, které nenaplnil ani městský soud. Při hodnocení znaleckého posudku Ing. Luxemburka městský soud pominul, že stěžovatel nemohl před obnažením ložné spáry předvídat lokální poruchy podloží.

[11] Závěr, že stěžovatel měl „pro jistotu“ stavět vozovku s jiným a levnějším povrchem, je neudržitelný. Takovou povinnost dotační pravidla neukládají. Povrch byl vybrán s ohledem na estetickou stránku a povahu obytné zóny. Nyní by stěžovatel postupoval jinak, to mu však nelze klást k tíži.

[12] Ohledně neuznání výdajů ve výši 4 % z celkové výše dotace na zpracování žádosti stěžovatel namítá, že pro něj nebyly závazné neustále se měnící metodické pokyny. Podle příručky pro žadatele nesmí výdaje na přípravu žádosti překročit 5 % celkových způsobilých výdajů, což stěžovatel dodržel. Pokud by tedy byla vedle základní částky za zpracování

žádosti o dotaci určena zbývající část odměny nikoli procentní sazbou, ale pevnou částkou, nebyla by krácena. Stěžovatel argumentuje také tím, že se jednalo o cenu v dané době obvyklou, čímž se městský soud nezabýval.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na závěrech napadeného rozhodnutí a ztotožnil se s rozsudkem městského soudu.

[14] Ministerstvo pro místní rozvoj jako právní nástupce subjektu Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad oznámilo městskému soudu, že bude v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Ke kasační stížnosti se ministerstvo nevyjádřilo.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

III. A (Ne)přezkoumatelnost napadeného rozsudku

[16] Kasační soud nejprve posoudil, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoli na dílčích nedostatcích odůvodnění. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, na nichž soud vystavěl své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny (rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS).

[17] Přestože je nutné důsledně trvat na dostatečném odůvodnění z hlediska ústavních principů, nelze k tomu přistupovat zcela dogmaticky (rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Z odůvodnění rozsudku jako celku musí být jasný názor soudu na podstatné aspekty rozhodované věci. Nepřezkoumatelné je rozhodnutí, které není způsobilé přezkumu pro nemožnost zjistit jeho obsah nebo důvody, pro něž bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS).

[18] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost v nesprávné interpretaci důkazů a poukazuje na sdělení Ministerstva dopravy a vyjádření stavebního odboru Městského úřadu Třemošná a odboru dopravy Městského úřadu Nýřany. Městský soud se podle něj nevypořádal s otázkou důkazního břemene ve sporu z veřejnoprávní smlouvy a argument nedostatečné kvalifikace znalce vypořádal nesrozumitelně.

[19] Podle NSS je napadený rozsudek přezkoumatelný. Je zřejmé, jak městský soud nahlížel na otázku kvalifikace znalce a rozložení důkazního břemene. Znalec sice nebyl odborníkem v odvětví dopravních staveb, avšak jednalo se o odborníka v oboru

pokračování

stavebnictví. Městský soud zdůraznil, že absence geologického průzkumu jde stěžovateli k tíži, neboť za dostatečnost projektové dokumentace a řádné provedení veřejné zakázky odpovídá zadavatel. Touto optikou městský soud nahlížel na provedené důkazy. Stěžovatel měl prokázat, že dodatečně provedené práce byly důsledkem objektivně nepředvídaných okolností, což se mu nepodařilo. Městský soud se sice výslovně nevypořádal se stěžovatelovými odkazy na odbornou literaturu, ale z odůvodnění rozsudku jako celku je zřejmé, jak na tuto námitku nahlížel. Implicitní vypořádání není pochybením zakládajícím bez dalšího nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (rozsudky NSS ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Závěry městského soudu jsou srozumitelné a přezkoumatelné. Jejich věcnou správnost posoudil NSS v další části odůvodnění.

III. B Zjištěný skutkový stav

[20] NSS ze správního spisu zjistil, že dne 12. 1. 2009 stěžovatel jako příjemce dotace učinil výzvu k podání nabídky k veřejné zakázce na administraci projektu obytné zóny. Vítěznému zpracovateli byla dne 26. 1. 2009 přidělena veřejná zakázka.

[21] Dne 8. 2. 2011 uzavřel stěžovatel s poskytovatelem dotace smlouvu o dotaci. Rozpočet projektu byl stanoven na 14 975 326 Kč. Dotace měla být poskytnuta ve výši 92,5 % z celkových způsobilých výdajů projektu.

[22] Dne 25. 7. 2011 stěžovatel poskytovateli dotace oznámil první změnu projektu, šlo o změnu materiálu ze zámkové dlažby na živičný povrch. Ve druhém oznámení ze dne 26. 7. 2011 se jednalo o změnu harmonogramu. Na jeho základě byl dne 6. 10. 2011 uzavřen dodatek č. 1 ke smlouvě o dotaci.

[23] Dne 9. 11. 2011 oznámil stěžovatel další změnu projektu. Týkala se změny krytu pojezdové části vozovky a sanace z důvodu nepříznivé geologické poruchy. Stěžovatel uvedl, že geologické podmínky na staveništi se výrazně mění a vedle úseků s kvalitním podložím se vyskytují lokální poruchy, které nebylo před obnažením ložné spáry možné předvídat. Staveniště bylo otevřeno i během přívalových dešťů, což pomohlo odhadnout místa s největším rizikem. Projektant navrhl zpevnit potenciálně riziková místa formou sanace. Dále se měl změnit materiál krytu pojížděné části vozovky. Původní kryt ze zámkové dlažby vycházel z předpokladu, že geologické podmínky na staveništi budou obdobné jako u jiných dopravních staveb, které byly v posledních několika letech vybudovány v nejbližším okolí. Po sejmutí horniny na úroveň zemní pláň se však ukázalo, že na několika místech je podloží občas podmáčené a zejména po přívalovém dešti se jeho únosnost snižuje. Mohlo by tak docházet k porušování zámkové dlažby a k zatlačování konstrukčních vrstev vozovky do podmáčeného podloží. Projektant navrhl položit živičný kryt, který nasměruje odtékání veškeré dešťové vody do uličních vpustí, a voda se tak nebude dostávat spárami do podloží jako u zámkové dlažby. Rovněž došlo k prodloužení odvodňovacího žlabu.

[24] Ve dnech 23. 5. 2012 až 8. 8. 2012 proběhla kontrola. Při ní byla mj. vizuálně zkontrolována dokončená stavba a ověřena způsobilost výdajů na vícepráce projektu a hospodárnost výdajů na řízení projektu a na zpracování žádosti.

[25] Dne 21. 11. 2012 oznámil poskytovatel dotace stěžovateli krácení dotace kvůli třem pochybením. Předmětem nynějšího přezkumu jsou první a třetí z nich. K prvnímu pochybení poskytovatel dotace na základě znaleckého posudku uvedl, že žádná z víceprací není důsledkem objektivně nepředvídané okolnosti. Jako nezbytnou vícepráci, výhradně však vyvolanou pochybením stěžovatele v předrealizační fázi, označil soudní znalec Ing. Pokorný pouze sanaci podloží. Navržený rozsah a způsob dodatečné sanace však nepovažoval za ekonomicky nejvhodnější řešení. Navíc postrádal průkazné doložení objektivní nutnosti realizace víceprací. Ohledně třetího pochybení z dotačních pravidel plyne, že nezpůsobilými výdaji jsou stavební práce, služby a dodávky, které nevytvářejí reálnou hodnotu nebo jejichž hodnota je určena pouze procentem z nákladů projektu (např. procentní odměny za jednotlivé fáze projektu). Stejný závěr potvrzuje i metodický pokyn ke způsobilým výdajům projektu. Proto nemohla být uznána druhá složka ceny díla tvořená čtyřprocentním bonusem z celkové výše dotace.

III. C Vícepráce a hodnocení důkazů

[26] Městský soud konstatoval, že důvodem krácení dotace byla změna zadávacích podmínek v průběhu realizace veřejné zakázky, resp. provedení dalších prací (víceprací) nad rámec původně zadané zakázky, zadaných v jednacím řízení bez uveřejnění, aniž byly splněny podmínky podle § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Dodatečně provedené práce podle žalovaného i městského soudu nebyly důsledkem objektivně nepředvídaných okolností. V případě dostatečné projektové přípravy mohl stěžovatel tyto práce předpokládat.

[27] Stěžovatel namítá, že nebyl povinen provést geologický průzkum. Přípravu projektové dokumentace svěřil odborníkovi, který vyhodnotil, že průzkum není nutný. V okolních lokalitách nebyly nikdy zjištěny anomálie v podloží, a nebyl proto důvod se domnívat, že tomu bude nyní jinak. Žalovaný podle stěžovatele ignoroval podstatné důkazy; citoval je, ale nehodnotil. Odůvodnění napadeného rozhodnutí i rozsudku jsou s těmito důkazy v rozporu. Městský soud nesprávně nahradil nedostatky napadeného rozhodnutí svou úvahou. Důkazní břemeno ohledně stěžovatelova pochybení nesl poskytovatel dotace. Ten měl prokázat, že se problémy s podložím vyskytovaly i jinde v lokalitě, a že je stěžovatel měl objektivně předvídat.

[28] Podle § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách platí, že *v jednacím řízení bez uveřejnění může zadavatel zadat veřejnou zakázku na stavební práce nebo veřejnou zakázku na služby rovněž v případě, jestliže jde o dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby, které nebyly obsaženy v původních zadávacích podmínkách, jejich potřeba vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností a tyto dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby jsou nezbytné pro provedení původních stavebních prací nebo pro poskytnutí původních služeb, a to za předpokladu, že dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby budou zadány témuž dodavateli, dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby nemohou být technicky nebo ekonomicky odděleny od původní veřejné zakázky, pokud by toto oddělení způsobilo závažnou újmu zadavateli, nebo ačkoli v je toto oddělení technicky či ekonomicky možné, jsou dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby zcela nezbytné pro dokončení předmětu původní veřejné zakázky, a v případě veřejného zadavatele celkový rozsah dodatečných stavebních prací nebo dodatečných služeb nepřekročí 20 % ceny původní veřejné zakázky.*

pokračování

[29] Jednací řízení bez uveřejnění je přímý postup umožňující zadavateli zadat vícepráce zhotoviteli stavby. Tento institut reaguje na těžkou předvídatelnost přesného objemu stavebních prací (rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012-102). Musí být ovšem splněny všechny zákonné podmínky definující vícepráce. Jde tedy o dodatečné stavební práce, jejichž potřeba vyvstala až v průběhu poskytování plnění na základě smlouvy a jež nebyly zadavateli objektivně známy v době zpracování zadávacích podmínek k původní veřejné zakázce. Současně musí být objektivně nemožné provést původní stavební práce bez těchto víceprací. Jednací řízení bez uveřejnění lze použít pouze výjimečně a zákonné podmínky je třeba vykládat restriktivně. Důkazní břemeno ohledně jejich naplnění nese zadavatel (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2022, č. j. 5 Afs 425/2019-47).

[30] Spor z veřejnoprávní smlouvy řeší správní orgán (zde Ministerstvo financí) ve sporném řízení podle § 141 správního řádu. Podle odst. 4 téhož ustanovení vychází ve sporném řízení *správní orgán z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud tyto důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.* Sporné řízení se tedy vymyká obecné úpravě správního řízení. Váže se k němu zásada dispoziční a projednací; zásada materiální pravdy je oslabena. Ani tak však nelze rezignovat na dostatečné zjištění stavu věci. Pokud tedy listiny doložené účastníky řízení nepostačují k tomu, aby mohl žalovaný rozhodnout o způsobilosti vynaložených výdajů, má vyzvat příjemce i poskytovatele dotace, aby doložili podklady, z nichž by takové závěry prokazatelně vyplývaly, případně si je sám zajistit (rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2021, č. j. 5 Afs 137/2020-38).

[31] V této věci je sporné splnění podmínky, že potřeba víceprací vznikla v důsledku okolností, které stěžovatel jako zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl objektivně předvídat. Vícepráce spočívaly v sanaci podloží komunikace v rozsahu 23 % celkové plochy zámkové dlažby, v prodloužení odvodňovacího žlabu o 16 m a ve změně povrchu komunikace z betonové dlažby na živичný povrch.

[32] Žalovaný i městský soud přisvědčili názoru poskytovatele dotace a závěrům znaleckého posudku Ing. Pokorného, že vícepráce byly důsledkem nedostatečné projektové přípravy. Nezbytnost sanace podloží byla podle žalovaného vyvolána rozdílem mezi projektovanými a skutečnými parametry zemní pláně a byla důsledkem chybějícího geologického průzkumu. Okolnosti, které byly důvodem ke změně zakázky, existovaly již přede dnem zahájení zadávacího řízení. Nenastaly tedy až po jeho zahájení, a bylo je proto možné objektivně předvídat, pokud by byl proveden geologický průzkum. Krácení dotace o výdaje na vícepráce bylo proto důvodné a v souladu se smlouvou o dotaci.

[33] Je pravda, že za projektovou přípravu a řádné čerpání dotace odpovídá zadavatel (rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2016, č. j. 4 Afs 9/2016-33). NSS však souhlasí se stěžovatelem, že zákon neukládá povinnost vždy provést geologický průzkum. Požadavek na jeho provedení nevznese stavební, dopravní ani jiný úřad. Provádět stavbu bez geologického průzkumu sice může přinášet určitá rizika, avšak v této věci nelze s přihlédnutím ke všem okolnostem dospět k závěru, že byl stěžovatel při přípravě projektu nedostatečně obezřetný

či dokonce liknavý. Stěžovatel ustáleně tvrdí, že s ohledem na znalost okolních lokalit, v nichž se anomálie v podloží nevyskytovaly, neměl důvod se obávat, že tomu v obytné zóně bude jinak. Proto geologický průzkum neprovedl. Tato úvaha podle NSS odpovídá zásadám hospodárnosti a účelnosti, které mají příjemci dotací ctít. Každá úvaha o tom, jak podrobně je třeba předem zjišťovat geologické poměry lokality, v níž má být stavební záměr uskutečněn, musí pracovat s parametrem nákladů na geologický průzkum, parametrem pravděpodobných nákladů na řešení situací, jež vzniknou v důsledku nedostatku informací o geologických poměrech, a parametrem rizika, že nepředvídané situace, vedoucí k dodatečným nákladům, nastanou. Uvedené parametry je třeba racionálně poměřit a zvolit vhodnou míru nákladnosti a rizik. Eliminovat rizika za cenu přehnaně vysokých nákladů tedy nemusí být rozumné; podle okolností může být zcela rozumné jisté riziko podstoupit. Na povinnost jasně vymezit zakázku je proto nutno nahlížet v kontextu dalších skutkových okolností a toho, že eliminovat některá rizika by mohlo být nepřiměřeně nákladné. V řízení nebyly zjištěny skutečnosti, z nichž by vyplývalo, že stěžovatel měl a mohl předpokládat problémy s podložím. To, že tyto problémy skutečně vyvstaly, ještě neznamená, že stěžovatel zanedbal své povinnosti. Pokud se v době zadávání zakázky mohl rozumně domnívat, zejména na základě zkušeností z jiných staveb podobné povahy v dané lokalitě, že riziko problémů s podložím je únosné, takže větší problémy, jež by si vyžádaly významnějších vícenákladů, nejsou pravděpodobné, nebylo důvodu po něm požadovat, aby prováděl geologický průzkum.

[34] Na absenci geologického průzkumu tak nelze postavit závěr, že vícepráce nebyly důsledkem objektivně nepředvídané skutečnosti, jak učinil žalovaný a následně městský soud.

[35] Stěžejním důkazem v řízení byl znalecký posudek Ing. Pokorného. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že by bylo vhodnější oslovit znalce z odvětví dopravních a nikoli pozemních (konkrétně obytných) staveb, nicméně stále jde o znalce v oboru stavebnictví. V této okolnosti NSS neshledal pochybení. Za problematické však považuje hodnocení tohoto důkazu.

[36] K důkazu znaleckým posudkem v soudním řízení z judikatury plyne, že soud při přezkumu správního rozhodnutí hodnotí znalecký posudek jako každý jiný důkaz podle zásad vyplývajících z § 77 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Pouze znalecký posudek, který splňuje požadavek úplnosti a přesvědčivosti a který se vypořádává se všemi rozhodujícími skutečnostmi, může být rozhodujícím důkazem pro posouzení správnosti a zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí, zejména jedná-li se o důkaz v řízení stěžejní (rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2003, č. j. 4 Ads 13/2003-54, č. 511/2005 Sb. NSS, ze dne 26. 4. 2017, č. j. 8 As 92/2016-35, či ze dne 4. 4. 2019, č. j. 1 As 346/2018-33). Při hodnocení důkazu znaleckým posudkem musí soud zejména přezkoumat, zda jsou jeho závěry náležitě a logicky odůvodněny, zda jsou podloženy obsahem nálezu, zda znalec přihlédl ke všem skutečnostem, s nimiž bylo třeba se vypořádat, zda závěry posudku nejsou v rozporu s výsledky ostatních důkazů a zda nejsou dány žádné skutečnosti nebo důkazy, kterými by správnost závěrů posudku mohla být zpochybněna (rozsudky NSS ze dne 6. 8. 2008, č. j. 3 Ads 20/2008-141, ze dne 1. 12. 2012, č. j. 3 As 22/2011-66, nebo ze dne 4. 4. 2019, č. j. 1 As 346/2018-33).

pokračování

[37] Soudní znalec se v posudku nesmí omezit na podání odborného závěru. Z posudku musí mít soud možnost seznat, ze kterých zjištění znalec vychází, jakou cestou k nim dospěl a na základě jakých úvah přijal svůj závěr (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 22 Cdo 1810/2009). Hodnotit je třeba i celý proces utváření znaleckého důkazu, včetně přípravy znaleckého zkoumání, opatřování podkladů pro znalce, průběhu znaleckého zkoumání, věrohodnosti teoretických východisek, jimiž znalec odůvodňuje svoje závěry, či způsob vyvozování závěrů znalce (nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2007, sp. zn. III. ÚS 299/06). Důležité také je, že znalec je oprávněn vyjadřovat se pouze k otázkám skutkovým, nikoli právním (rozsudek NSS ze dne 9. 9. 2010, č. j. 1 Afs 69/2010-127).

[38] Soudní znalec Ing. Pokorný konstatoval, že *„nezbytnost sanace podloží vyplynula z rozporu mezi projektovanými a skutečnými parametry zemní pláně. Tento rozdíl je důsledek nedostatečného, respektive zcela chybějícího geologického průzkumu. Dle vyhlášky 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, přílohy č. 8, má dokumentace pro vydání stavebního povolení obsahovat geotechnický a hydrogeologický průzkum. [...] V tomto případě však neobsahuje.“* Uvedl také, že nelze přijmout tvrzení, že zjištěné skutečnosti nemohly být v době projektu známy ani předvídané, neboť podle *„poskytnuté fotodokumentace je evidentní, že se jedná o lokalitu s dlouhodobou rozsáhlou výstavbou rodinných domů, v které byly zemní práce prováděny opakovaně a ani charakter a rozsah stávajících komunikací vůbec nebránil realizaci jakýchkoliv průzkumů k ověření geologických podmínek na staveništi.“* Dále znalec upozorňoval na skutečnosti s nepředvídaností anomálií v podloží nesouvisějící, a sice absenci měření hodnot Edef2 ve změnové dokumentaci, úvahy o „vytipování“ úseků s méně únosným podložím, o hospodárnosti sanace, označení hornin v projektové dokumentaci a rychlém sledu jednotlivých dokladů. Na základě neznatelnosti sanace znalec zpochybnil i zbylé práce.

[39] Závěry znaleckého posudku však podle NSS nevypovídají nic o možnosti předvídat okolnosti, kterými stěžovatel odůvodnil provedení víceprací. Jediným argumentem pro závěr, že vícepráce nejsou důsledkem objektivně nepředvídaných okolností, je to, že geotechnický a hydrogeologický průzkum je uveden jako součást projektové dokumentace v části A, bodu 3, písm. e) přílohy č. 8 k vyhlášce č. 146/2008 Sb., o rozsahu a obsahu projektové dokumentace dopravních staveb, ve znění účinném do 30. 11. 2018, a že v lokalitě bylo možné jej provést. Jeho absence před zahájením stavby není mezi účastníky sporná, stejně jako to, že jej bylo možné provést. Přesto však z vyhlášky nelze dovodit povinnost zadavatele provádět geologický průzkum vždy a za všech okolností. Nadto soudnímu znalci nepřísluší řešit právní otázky, nýbrž pouze otázky skutkové. Poukaz na to, že jde o lokalitu s dlouhodobou rozsáhlou výstavbou, v níž byly opakovaně prováděny zemní práce, vede spíše k tomu, že stěžovatel mohl mít povědomost o podloží v lokalitě a nemusel mít důvod předpokládat, že se v obytné zóně vyskytnou lokální anomálie.

[40] Městský soud zdůraznil, že znalecký posudek Ing. Pokorného není jediným důkazem, na jehož základě žalovaný dospěl k závěru o možnosti předvídat okolnosti vedoucí k potřebě víceprací. Toto tvrzení však nemá oporu ve správním spise. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že závěr žalovaného o možnosti předvídat anomálie podloží založil znalecký posudek Ing. Pokorného a argument poskytovatele dotace, že odpovědnost za

projektovou dokumentaci, realizaci zakázky a řádné čerpání dotace nese zadavatel (zde stěžovatel). To je jistě pravda, nicméně z toho stále neplyne, že během přípravy projektu vyšlo nebo mohlo vyjít najevo, že by bylo účelné provést geologický průzkum. Takový závěr neplyne ani ze znaleckého posudku, jak NSS vyhodnotil výše.

[41] K dalším důkazům obsaženým ve správním spise patří podle městského soudu znalecký posudek č. 21/2012 ze dne 24. 9. 2012 doc. Ing. Františka Luxemburka, CSc., geotechnické posouzení společnosti ARCADIS Geotechnika a. s. ze dne 1. 8. 2011, posouzení technického řešení ze dne 3. 8. 2011, dokumentace pro stavební povolení – změnu stavby před dokončením 8/2011, dokumentace skutečného provedení stavby, technická zpráva 10/2011 a vyjádření stavebního odboru Městského úřadu Třemošná a odboru dopravy Městského úřadu Nýřany. Stěžovatel se podle městského soudu mýlí, pokud tvrdí, že žalovaný vycházel pouze ze znaleckého posudku Ing. Pokorného a ignoroval důkazy svědčící v jeho prospěch. NSS proto přezkoumal provedené hodnocení důkazů.

[42] Ze znaleckého posudku Ing. Luxemburka žalovaný vyvodil závěr aprobovaný městským soudem, že vzhledem k charakteristice terénu, v němž měla být komunikace vybudována, zejména jeho svažitosti, nebyl povrch ze zámkové dlažby vhodný. Rizika bylo možné předpokládat předem, zejména průsak vody při deštích a nestabilitu povrchu vozovky při zatížení těžkými vozidly. Takový závěr však podle NSS z tohoto znaleckého posudku nelze dovodit. Znalec vycházel již ze zjištěných anomálií podloží, které však stěžovatel při přípravě projektu nemusel nutně předpokládat.

[43] NSS souhlasí se stěžovatelem, že nelze automaticky činit závěr, že stěžovatel měl „pro jistotu“ rovnou použít živičný povrch. Ačkoli dotační pravidla stanoví povinnost ctít principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti, neznamená to vždy jen volbu nejlevnějšího řešení. Výběr povrchu komunikace ovlivňují další faktory (estetické důvody, snaha vizuálně oddělit obytnou zónu od hlavních komunikací, možnost komunikaci snáze opravit v případě zásahu do inženýrských sítí apod.). Pokud stěžovatel nemohl objektivně předpokládat anomálie v podloží, neměl důvod na začátku volit jiný povrch než zámkovou dlažbu, kterou upřednostňoval z jiných důvodů. Takový postup mu nelze klást k tíži při posuzování, zda mohl objektivně předvídat potřebu změny povrchu komunikace.

[44] Žalovaný si vyžádal vyjádření stavebního odboru Městského úřadu Třemošná a odboru dopravy Městského úřadu Nýřany. Zjistil, že požadavek podle vyhlášky č. 146/2008 Sb. na provedení geotechnického a hydrogeologického průzkumu nebyl po projednání projektové dokumentace stanoven. Závěr odboru dopravy, podle něhož obě hlavní změny a s nimi související úpravu systému odvodnění vyvolaly nepříznivé geologické poruchy, které nešlo před zahájením stavby předpokládat, sice žalovaný cituje, ale dále jej nehodnotí. Pouze odkazuje na obecný závěr, že příprava projektové dokumentace závisí na projektantovi.

[45] Dokumentaci pro stavební povolení a dokumentaci skutečného provedení stavby žalovaný blíže nehodnotil s argumentem, že geotechnické riziko nese zadavatel. Jak NSS vysvětlil výše (body [32] a [33]), tento závěr není správný a na jeho základě nelze upustit od dalšího hodnocení důkazů.

pokračování

[46] Stěžovatel také správně upozornil na to, že ani ze sdělení Ministerstva dopravy ze dne 22. 10. 2013 nelze dovodit, že měl předpokládat problémy v podloží a provést geologický průzkum. Ve sdělení se uvádí, že bez podrobnějších podkladů o geotechnických podmínkách a provedených geotechnických průzkumech by stanovení, zda mohly být okolnosti zjištěné v průběhu stavby známy a předpokládány, nebo zda byly objektivně nepředvídané, bylo pouhou spekulací. Tento závěr však žalovaný i městský soud pominuli a pouze zdůraznili jiné tvrzení, podle něhož by se při podrobném geotechnickém průzkumu snížilo riziko výskytu nepředvídaných okolností. To je jistě možné, ba pravděpodobné, nicméně pro posuzovanou věc je podstatné, že nebylo postaveno na jisto, že měl stěžovatel problémy s podložím očekávat a geologický průzkum při přípravě projektu provést. Závěr městského soudu a žalovaného, že se jednalo o okolnosti, které měl stěžovatel objektivně předvídat, tedy neobstojí.

[47] NSS tedy nepřisvědčil stěžovateli námitce, že žalovaný ignoroval ostatní důkazy, souhlasí však s jeho názorem ohledně jejich chybějícího či nesprávného hodnocení.

[48] Stěžovateli námitku, že závěr žalovaného týkající se víceprací je v rozporu s vyjádřeními stavebního odboru Městského úřadu Třemošná a odboru dopravy Městského úřadu Nýřany, městský soud odmítl, neboť stěžovatel neupřesnil, v čem rozpor spočívá. Podle NSS je to však z napadeného rozhodnutí a žaloby zřejmé. Stěžovatel tvrdil, že nebyl důvod provádět geologický průzkum. NSS opakuje, že není sporné, že stěžovatel tuto povinnost ze zákona neměl. Je však třeba upozornit, že podle vyjádření odboru dopravy Městského úřadu Nýřany vycházel původní návrh konstrukce vozovky z předpokladu, že geologické podmínky budou obdobné jako u jiných dopravních staveb v nejbližším okolí. Ani z tohoto vyjádření však neplyne, že se před zahájením stavby daly objektivně předvídat nepříznivé geologické poruchy.

[49] Námitka, že městský soud nesprávně posoudil stěžovateli argumentaci rozhodnutím ministra financí ze dne 9. 7. 2015, není důvodná. Podle stěžovatele měl žalovaný zohlednit relevantní názory vyslovené v tomto rozhodnutí. Městský soud upozornil, že zmiňované rozhodnutí prohlásil svým rozsudkem ze dne 12. 12. 2019, č. j. 10 A 144/2015-80, za nicotné, aniž hodnotil věcnou správnost závěrů v něm uvedených. Předmětem nynějšího přezkumu je navíc rozhodnutí žalovaného. Lze dodat, že presumpce správnosti správních aktů svědčí pouze pravomocným rozhodnutím (viz rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2021, č. j. 7 As 420/2019-31, bod 15). Žalovaný nepochybil, pokud nezohlednil nicotné rozhodnutí. S tímto vypořádáním ze strany městského soudu NSS souhlasí.

[50] Důvodná není ani námitka týkající se stěžovatelova legitimního očekávání, jež měla založit e-mailová komunikace se zaměstnanci poskytovatele dotace Ing. R. a Ing. L. Podle městského soudu se e-mail od Ing. R. ze dne 10. 2. 2011 zabývá postupem schvalování změny, a nikoli otázkou způsobilosti výdajů. Pověřená zaměstnankyně pouze uvedla, že jde o změnu nepodstatnou. Podle stěžovatele tento e-mail nenaznačuje nezpůsobilost výdajů a nelze jej chápat jinak, než že je „vše v pořádku“. NSS souhlasí s městským soudem, že Ing. R. způsobilost výdajů neposuzovala. Zároveň nelze dovodit její povinnost upozornit stěžovatele na jejich možnou nezpůsobilost, mj. i proto, že stěžovatel vyjádření k této otázce nepožadoval. Poskytovateli dotace nelze klást k tíži ani to, že jeho zaměstnanec Ing. L. stěžovatele na možné posouzení dodatečně vzniklých výdajů jako nezpůsobilých upozornil

slovy stěžovatele „příliš pozdě“. NSS tedy ve shodě s městským soudem neshledal, že pověření zaměstnanci poskytovatele dotace založili stěžovatelovo legitimní očekávání o způsobilosti vydajů na vícepráce.

[51] Stěžovatel rovněž namítal, že městský soud neaplikoval východiska předestřená v rozsudcích NSS č. j. 1 Afs 23/2012-102 a č. j. 9 As 153/2019-73. Městský soud sice obecná východiska citoval, avšak nesprávně je aplikoval.

[52] Splnění povinností zadavatele je třeba zkoumat s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti. Nyní posuzovanou situaci je nutno odlišit od případů, kdy byly nedostatky projektové dokumentace důsledkem liknavého přístupu zadavatele (rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012-102, v němž nebyla projektová dokumentace dostatečně podložena) či od situací, kdy zadavatel prokazatelně věděl o tom, že kvalita podloží je jiná, než předpokládá projektová dokumentace (rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2016, č. j. 4 Afs 9/2016-33, kdy zadavateli ještě před uzavřením smlouvy o dílo a odkrytím vrstev pozemní komunikace stavební firma sdělila, že kvalita podloží je lepší, než předpokládá projektová dokumentace, a bylo by tedy vhodné upravit skladbu konstrukčních vrstev).

[53] O nedostatek projektové dokumentace jdoucí k tíži zadavatele by se jednalo, i pokud by existovaly okolnosti, z nichž by zadavateli mělo být zřejmé, že se v podloží mohou anomálie pravděpodobně vyskytovat. Mohlo by jít třeba o situace, kdy se podobné problémy projeví u staveb v okolí nebo by komunikace vedla nestabilním terénem. Žádná taková okolnost, která měla zvýšit obezřetnost zadavatele ještě ve fázi přípravy projektu, však v řízení nebyla zjištěna. Pokud stěžovatel setrvale tvrdil, že se v okolních lokalitách nevyskytovaly anomálie v podloží, měl žalovaný dostatečně zjistit skutkový stav. Stěžovatel i poskytovatel dotace ve sporném řízení navrhovali, aby se žalovaný dotázal příslušných stavebních úřadů, zda se v lokalitě vyskytly případy obdobného charakteru podloží. I když se ve sporném řízení uplatňuje dispoziční zásada, nelze na zásadu materiální pravdy zcela rezignovat s odůvodněním, že navrhovat důkazy znamená důkazy předkládat, a nikoli navrhovat správnímu orgánu, aby si je opatřoval (body [29] a [30] tohoto rozsudku). Žalovaný si mohl ze své pozice opatřit důkazy od jiných správních orgánů, což také učinil. Část vyjádření odboru dopravy Městského úřadu Nýřany hovořící o absenci anomálií v podloží u dopravních staveb však nehodnotil vůbec a obdobně selektivně přistupoval ke sdělení Ministerstva dopravy ze dne 22. 10. 2013. Dále nepřistoupil dostatečně kriticky k hodnocení znaleckého posudku Ing. Pokorného. Považoval jej za stěžejní důkaz, ačkoli z něj neplynul jednoznačný závěr o předvídanosti víceprací. Závěry znaleckého posudku se navíc neshodovaly s ostatními důkazy.

[54] Městský soud pochybil, pokud aproboval nesprávný postup a závěry žalovaného. Předvídanost potřeby víceprací byla odůvodněna pouze možností (nikoli povinností) provést geologický průzkum a odpovědností stěžovatele za řádnou realizaci zakázky a čerpání dotace. Jak již NSS vysvětlil výše, takový závěr nemůže obstát.

[55] Je tedy dán důvod nejen pro zrušení rozsudku městského soudu, ale i rozhodnutí žalovaného. Pochybení žalovaného totiž nelze odstranit v dalším řízení před městským soudem. Žalovaný opětovně vyhodnotí provedené důkazy v intencích tohoto rozsudku. Pokud v řízení nebude postaveno na jisto, že existovaly skutečnosti, na jejichž základě

pokračování

stěžovatel v době zadávání zakázky mohl a měl předpokládat lokální poruchy podloží, bude žalovaný vycházet z toho, že neobstojí závěr, podle něhož vícepráce nebyly důsledkem objektivně nepředvídaných okolností.

[56] Vzhledem k závěru, že vícepráce nebyly důsledkem objektivně nepředvídaných okolností, již žalovaný neposuzoval splnění dalších podmínek podle § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. To za něj nemůže nyní učinit kasační soud (a nemohl by tak učinit ani soud městský). Žalovaný tak znovu posoudí jednotlivé změny zakázky z hlediska splnění všech zákonem stanovených podmínek. Jakkoli důkazní břemeno ohledně splnění těchto podmínek nese primárně zadavatel, upozorňuje NSS, že žalovaný je povinen dostatečně zjistit skutkový stav.

III. D Neuznání výdaje představujícího bonus pro zpracovatele žádosti

[57] Ačkoli rozsudek městského soudu ani rozhodnutí žalovaného neobstojí z důvodů výše uvedených, posoudil NSS s ohledem na zásadu hospodárnosti i námitku týkající se neuznání výdaje představujícího bonus pro zpracovatele žádosti. Lze ji totiž oddělit od předchozího posouzení. Poskytovatel dotace stěžovateli neuznal výdaje ve výši 4 % z celkové výše dotace na zpracování žádosti o dotaci. Jednalo se o část odměny zpracovatele žádosti, která byla určena procentní sazbou z celkové výše schválené dotace.

[58] Městský soud dospěl k závěru, že v souladu s příručkou pro příjemce, příručkou pro žadatele a metodickým pokynem v relevantních zněních jsou za nezpůsobilé výdaje považovány dodávky, jejichž hodnota je určena procentem z celkových nákladů projektu. První, pevně stanovená složka ceny díla byla uznána jako způsobilý výdaj. Městský soud přisvědčil žalovanému, že na základě závazných pravidel lze z dotace uhradit pouze výdaj na zpracování žádosti, ne však ještě další výdaj sjednaný mezi smluvními stranami.

[59] Stěžovatel namítá, že podstatná jsou pouze pravidla určená žadatelům o dotaci, a ne interní metodické pokyny. Ty se navíc, soudě podle jejich číslování, neustále měnily. Podle příručky pro žadatele v rozhodném znění nesmí odměna zpracovatele, resp. výdaje na přípravu žádosti, překročit 5 % celkových způsobilých výdajů, což stěžovatel dodržel. Pokud by tedy vedle základní částky za zpracování žádosti o dotaci byla zbývající část odměny určena nikoli procentní, nýbrž pevnou sazbou, nebyla by krácena. Stěžovateli není zřejmé, proč by dotační pravidla měla eliminovat autonomii vůle smluvních stran. Tvrdí, že výše odměny byla v té době obvyklá, s čímž se městský soud nevypořádal.

[60] NSS nesouhlasí s názorem stěžovatele, že nebyl povinen dodržovat metodické pokyny. V čl. XII. bodu 1 smlouvy o dotaci se totiž zavázal řídit se mj. těmito metodickými pokyny. Stěžovatel netvrdí, že k dokumentům neměl přístup, ale je přesvědčen, že neměl povinnost se metodickým pokynem řídit. Ze smlouvy o dotaci však plyne něco jiného. Není také rozhodné, zda se tyto pokyny v průběhu času měnily, jak stěžovatel dovozuje z jejich číslování.

[61] Z metodického pokynu ke způsobilým výdajům projektu, verze 2.0, revize č. 2 ke dni 1. 2. 2009 plyne, že mezi nezpůsobilé výdaje se řadí zejména *fakturované dodávky, pokud nevytvářejí žádnou hodnotu nebo pokud je jejich hodnota určena procentem z celkových nákladů*

projektu (s. 16). Stěžovatel tedy může splňovat podmínku, že výdaje na přípravu žádosti o dotaci a jejích příloh mohou být uznány způsobilými maximálně do výše 5 % celkových způsobilých výdajů. Hodnota sporné části odměny však byla určena procentem z celkových nákladů projektu, resp. z výše schválené dotace. NSS si je vědom rozdílu mezi výší dotace a náklady projektu, nicméně výše dotace je přímo odvozena právě od výše nákladů, a pravidlo tak lze uplatnit analogicky. Metodický pokyn nedovoloval fakturovat dodávky procentem celkových nákladů projektu. Toto pravidlo byl příjemce dotace povinen respektovat, neboť se sám dobrovolně zavázal ve smlouvě o dotaci řídit se metodickými pokyny. Samotné pravidlo metodického pokynu nelze považovat za zjevně iracionální. V každém případě však jde o pravidlo srozumitelné a jazykově vcelku jasně vyjádřené. Závěr, že jde o nezpůsobilý výdaj, je tedy v souladu s metodickým pokynem.

[62] Není pravda, že dotační pravidla eliminují autonomii vůle smluvních stran v soukromoprávním vztahu (stěžovatele a zpracovatele žádosti o dotaci). Stěžovatel mohl ve smlouvě o dílo sjednat odměnu libovolně. Pokud ji však určil v rozporu s metodickým pokynem, mohlo dojít ke krácení dotace. Zabývat se smyslem dotačních pravidel, jak požaduje stěžovatel, jde mimo rámec kasačního přezkumu.

[63] Neobstojí ani argument, že jde o odměnu za skutečně vykonanou práci podmíněnou tím, že přinese efekt v podobě získání dotace. Jak upozornil městský soud, podle dotačních pravidel lze uhradit pouze výdaje na zpracování žádosti. Cenu je nutno vyčíslit a nesmí se jednat o dodávku nevytvářející reálnou hodnotu (body 69 až 71 napadeného rozsudku).

[64] Je pravdou, že městský soud výslovně nevypořádal námitku, že stanovená odměna byla v obvyklé výši. Podle judikatury NSS však soud nemusí reagovat na každou dílčí námitku, vypořádá-li se s podstatou a smyslem uplatněné žalobní argumentace. Tento postup tak může konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek, vytvoří-li ve svém souhrnu ucelenou argumentaci, z níž alespoň implicitně vyplývá, jak soud o těchto námitkách uvažil (rozsudky ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33, nebo ze dne 10. 12. 2021, č. j. 3 As 366/2019-41).

[65] Je zřejmé, že městský soud nepovažoval za podstatné, v jaké výši nakonec byla procentuálně určená část odměny. Vyšel z toho, že pro posouzení uznatelnosti výdajů jsou rozhodná dotační pravidla, která stanoví poskytovatel dotace. Posuzovaný výdaj s nimi byl v rozporu, jak bylo uvedeno výše. Splnění jiné podmínky stanovené dotačními pravidly nepovažoval městský soud v takové situaci za rozhodné, což z jeho argumentace jako celku implicitně vyplývá. NSS v tomto postupu neshledal pochybení.

IV. Závěr a náklady řízení

[66] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zároveň v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil rozhodnutí žalovaného, neboť městský soud by musel učinit totéž, a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem NSS (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

pokračování

[67] S ohledem na tento procesní postup NSS rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatel právo na náhradu nákladů řízení, neboť byl ve věci úspěšný. Neúspěšný žalovaný naopak právo na náhradu nákladů řízení nemá. Osobě zúčastněné soud neuložil žádnou povinnost, proto jí v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. náhrada nákladů řízení nepřísluší.

[68] Náhrada nákladů řízení příslušející stěžovateli se skládá z:

- Soudních poplatků v celkové výši **8 000 Kč** (3 000 Kč za žalobu a 5 000 Kč za kasační stížnost).
- Náhrady nákladů řízení o žalobě spočívající v:
 - Náhradě za zastoupení advokátem v rozsahu tří úkonů právní služby spočívajících v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby a účasti při jednání soudu (§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. V souladu s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 advokátního tarifu jde o 3 x 3 100 Kč, tedy 9 300 Kč. K tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč. Obchodní korporace, v níž zástupce stěžovatele vykonává advokacii, je plátcyní DPH, a proto se náhrada za zastupování zvyšuje o tuto daň ve výši 2 142 Kč na celkových 12 342 Kč.
 - Náhradě nákladů za cestu na jednání k městskému soudu dne 2. 6. 2023 na trase České Budějovice – Praha a zpět (296 km). Podle § 1 písm. b) vyhlášky č. 467/2022 Sb., použité na základě § 13 odst. 5 advokátního tarifu, činí sazba náhrady za 1 km jízdy u osobních silničních motorových vozidel 5,20 Kč; pro uvedenou vzdálenost je celková výše této náhrady 1 539,20 Kč. Z technického průkazu vozidla dále plyne průměrná spotřeba paliva (motorové nafty) 6,13 l na 100 km, což při uvedené vzdálenosti dává celkový objem spotřebovaných pohonných hmot 18,1 l. Podle § 4 písm. c) vyhlášky činí výše průměrné ceny za 1 litr motorové nafty 44,10 Kč. Náhrada za spotřebované pohonné hmoty tedy celkově činí 798,21 Kč. Celková výše náhrady cestovních výdajů zástupce stěžovatele za cestu na jednání představuje po zaokrouhlení 2 337 Kč. Cestovní výdaje NSS nenavýšoval o DPH, jelikož je tato daň již součástí proplácených částek.
 - Náhradě za promeškaný čas (§ 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] za cestu k jednání městského soudu a zpět dne 2. 6. 2023 ve výši 800 Kč za 8 započatých půlhodin (§ 14 odst. 3 advokátního tarifu). Zde NSS připočetl DPH ve výši 168 Kč a náhrada za promeškaný čas tedy činí 968 Kč.

Celková výše náhrady nákladů řízení za řízení před městským soudem tedy činí **15 647 Kč**.

- Náhrady za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti v rozsahu jednoho úkonu právní služby spočívajícího v sepisu kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] ve výši 3 100 Kč spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve

výši 300 Kč, tedy celkově 3 400 Kč. I v tomto případě se náhrada za zastupování zvyšuje o DPH ve výši 714 Kč na celkových **4 114 Kč**.

[69] Žalovaný je tedy povinen nahradit stěžovateli náklady řízení v celkové výši **27 761 Kč** do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. května 2024

Karel Šimka
předseda senátu