



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Ladislava Vaško a Mgr. Radima Kadlčáka ve věci

žalobce: Ústecký kraj, IČO: 70892156,
sídlem Velká Hradební 3118/48, 400 01 Ústí nad Labem,

proti
žalovanému: Odvolací finanční ředitelství,
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 2. 7. 2020, č. j. MF-17398/2018/1203-4,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 2. 7. 2020, č. j. MF-17398/2018/1203-4, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzen platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce daně“) ze dne 12. 1. 2018, sp. zn. 40/2016/OŘP, č. j. RRSZ 9499/2017, kterým správce daně za porušení § 22 odst. 2 písm. b) č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), a podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), vyměřil žalobci odvod ve výši 5 010 211 Kč za porušení Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

rozpočtové kázně u projektu reg. č. CZ.1.09/1.3.00/18.00384 s názvem „*SPŠ strojní a elektrotechnická, Ústí n. L., Revitalizace areálu školy 4. – 6. etapa + CEDOP*“. Žalobce současně v žalobě navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit mu náklady soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě namítal, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť ze strany Ministerstva financí došlo k nesprávnému dovození porušení rozpočtové kázně na základě nesprávného posouzení povahy víceprací. Žalobce dále setrval na svých námitkách a tvrzeních, která uvedl již v odvolání a ve všech předchozích podáních. Žalobce rovněž nesouhlasil se závěrem o neopodstatněnosti použití jednacího řízení bez uveřejnění v daném případě. Uvedl, že u posuzování dodatečných stavebních prací auditní orgán použil odkaz na to, že má jít o splnění podmínky krajní naléhavosti způsobené nepředvídatelnými okolnostmi. Podle názoru žalobce takový požadavek nevyplývá ani z evropských směrnic pro zadávání veřejných zakázek ani ze zákona č. 137/2006 Sb., zákona o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), tudíž jeho nesplnění nelze posuzovat za porušení zákona. Žalobce zdůraznil, že potřeba předmětných dodatečných stavebních prací vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností a tyto dodatečné stavební práce byly zadány zcela v souladu s § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Připomněl, že novelou zákona o veřejných zakázkách účinnou od 6. 3. 2015 došlo ke změně tohoto ustanovení a byla zvýšena hranice možných víceprací a to na 30 % ceny původní veřejné zakázky. Žalobce k tomu uvedl, že pokud by došlo v dotčené věci k přezkumu jeho postupu, bylo by nutné zohlednit příznivější právní úpravu, jak mj. vyplývá z rozhodovací praxe Úřadu na ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). Žalobce tuto povinnost ÚOHS dovodil z čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), z rozhodovací praxe ÚOHS a judikatury soudů. Žalobce namítl, že při přípravě zadávacích podmínek jednal s náležitou péčí, neboť si zpracování projektové dokumentace k provedení stavebních prací objednal u osoby, která je k tomu podle právních předpisů oprávněná. Případné nedostatky v projektové dokumentaci nelze přičítat k tíži žalobce s tím, že jejich náprava není možná jinak než s využitím jednacího řízení bez uveřejnění. Žalobce trval na tom, že všechny provedené vícepráce odpovídaly svou povahou pracím, které mohly být zadány v souladu se zákonem o veřejných zakázkách v režimu jednacího řízení bez uveřejnění. Žalobce uzavřel, že nepostupoval v rozporu se zákonem, a proto porušení rozpočtové kázně dovozené žalovaným je nesprávné a nezákonné.

Vyjádření Ministerstva financí k žalobě

3. Ministerstvo financí ve vyjádření plně odkázalo na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhlo soudu zamítnutí žaloby.

Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný soudu sdělil, že ve věci zcela odkazuje na dosavadní písemná vyjádření Ministerstva financí, s nimiž se ztotožnil.

Posouzení věci soudem

5. O žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), bez jednání, neboť žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil a žalobce se po řádné poučení, že může vyslovit nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání a že nevyjádření se v určené lhůtě je považováno za souhlas, k nařízení jednání nevyjádřil.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

6. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
7. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
8. Soud zároveň poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2022, č. j. 6 Afs 89/2022-28, podle něhož „[v] řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí o odvolání proti rozhodnutí Regionální rady regionu soudržnosti podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, přešla s nabytím účinnosti zákona č. 251/2021 Sb., tj. ke dni 1. 1. 2022, působnost žalovaného na Odvolací finanční ředitelství (§ 69 s. ř. s.). Přejícné ustanovení v čl. IX bodu 4 zákona č. 251/2021 Sb., podle něhož řízení nebo jiné postupy zahájené u Ministerstva financí dokončí Ministerstvo financí i v případech, kdy jeho působnost přechází ode dne 1. 1. 2022 na orgány Finanční správy České republiky, se vztahuje pouze na řízení, která nebyla před uvedeným datem pravomocně ukončena.“
9. Z uvedeného rozsudku plyne, že v souladu s § 69 s. ř. s. se od 1. 1. 2022 v tomto soudním řízení stalo žalovaným Odvolací finanční ředitelství, na které přešla působnost Ministerstva financí. Soud proto od 1. 1. 2022 jednal s Odvolacím finančním ředitelstvím jako se žalovaným v této věci.
10. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že mezi žalobcem a správcem daně byla dne 24. 9. 2009 uzavřena „Smlouva č. CZ.1.09/1.3.00/18.00384 o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad“ (dále jen „Smlouva o poskytnutí dotace“), ve znění pozdějších dodatků, na projekt s názvem „SPŠ strojní a elektrotechnická, Ústí n. L., Revitalizace areálu školy 4. – 6. etapa + CEDOP“. Správce daně ve Smlouvě o poskytnutí dotace přislíbil poskytnutí finanční podpory ve výši 92,5 % celkových způsobilých výdajů projektu, maximálně však v celkové výši 147 673 282,92 Kč. Dotace byla poskytována ex-post, na základě předložení žádosti o proplacení výdajů projektu za jednotlivé etapy. Podle čl. I bodu 4 a 5 Smlouvy o poskytnutí dotace se poskytování dotací z rozpočtových prostředků poskytovatele dotace na projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie řídí Regionálním operačním programem NUTS II Severozápad pro období 2007 až 2013, jeho prováděcím dokumentem, Příručkou pro žadatele, Příručkou pro příjemce a dalšími metodickými dokumenty řídicího orgánu regionálního operačního programu, ve znění platném pro dané kolo výzvy a dalšími dokumenty, uvedenými v příloze č. 2 Smlouvy o poskytnutí dotace. Jednou z příloh Příručky pro žadatele byly též Pokyny pro zadávání veřejných zakázek. Soud dále ze správního spisu zjistil, že následně proběhl audit operace, který byl proveden auditním orgánem Ministerstva financí. O daném auditu byla vyhotovena Zpráva o auditu operace ze dne 3. 12. 2015, č. j. MF-7814/2015/5202-17, která obsahovala celkem jedenáct následujících zjištění:

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

- ✓ Veřejné zakázky na dodatečné stavební práce k VŘ 003 – JŘBU - § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů – neopodstatněné použití, nedostatečný audit trail pro způsobilé výdaje – VŘ 003
- ✓ Pochybení u VZ „Získávání dotací z fondů EU“ – Rámcová smlouva/Prováděcí smlouva – dohled nad realizací projektu - „SPŠ strojní a elektrotechnická, Ústí n. L., Revitalizace areálu školy 4. – 6. etapa + CEDOP“ – nevhodná hodnotící kritéria, postup v realizaci VZ v rozporu se ZVZ, nezveřejňování, diskriminace – VŘ 002
- ✓ Příjemce uplatňuje výdaje, které nejsou nezbytné pro naplnění cílů projektu
- ✓ Pochybení při zadávání veřejné zakázky „Výběrové řízení na zhotovitele projektové dokumentace včetně realizace autorského dozoru“ – nevhodná kritéria, nedostatečná auditní stopa při hodnocení – VŘ 001
- ✓ Pochybení při zadávání veřejné zakázky „Dodávka 6 ks pamětních desek a 6 ks billboardů (pro více projektů)“ – Stanovení technických kvalifikačních předpokladů, které nesouvisí s předmětem veřejné zakázky – VŘ 005
- ✓ Pochybení u VZ – „SPŠ strojní a elektrotechnická, Ústí n. L., Revitalizace areálu školy 4. – 6. etapa + CEDOP – TDS“ – neoprávněné vyloučení uchazeče – diskriminace, nedodržení základních principů při zadávání VZ – VŘ 004
- ✓ Pochybení při realizaci veřejné zakázky „SPŠ strojní a elektrotechnická, Ústí n. L., Revitalizace areálu školy 4. – 6. etapa + CEDOP“ – sloučený předmět zakázky, nesouvisící předmět zakázky, zúžení účastníků losem – VŘ 003
- ✓ Informace uváděné příjemcem prostřednictvím monitorovacích zpráv neodpovídají skutečnosti (resp. údaje uvedené v IS M7+ jsou neaktuální, nekompletní a zavádějící)
- ✓ Faktury na autorský dozor nejsou označeny v souladu s pravidly ROP SZ – VŘ 001
- ✓ Příjemce nesleduje příjmy projektu v souladu s pravidly ROP SZ
- ✓ Platnost Partnerské smlouvy nepokrývá celé období udržitelnosti.

Zjištění č. 1 se vztahovalo k nadlimitní veřejné zakázce na stavební práce označené jako VŘ 003, ev. č. 60035561. Podle auditního orgánu spočívalo pochybení žalobce identifikované v tomto zjištění v tom, že žalobce při zadání dodatečných stavebních prací dle Dodatku č. 3 vybraným uchazečem v zadávacím řízení porušil § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Vícepráce totiž žalobce zadal uvedenému dodavateli v režimu jednacímho řízení bez uveřejnění, přestože nesplňovaly podmínku objektivní nepředvídanosti. Tímto jednáním žalobce coby příjemce dotace mělo podle zprávy o auditu dojít k porušení článku XI. odst. 1 s názvem „Veřejné zakázky“ Smlouvy o poskytnutí dotace. Správce daně vydal dne 25. 7. 2017 oznámení o zahájení daňového řízení, jehož předmětem byla při auditu zjištěná pochybení žalobce coby příjemce dotace, která by mohla být kvalifikována jako porušení rozpočtové kázně podle § 22 odst. 2 rozpočtových pravidel, konkrétně zjištěná pochybení uvedená pod č. 1 a 2. Správce daně v řízení dospěl k závěru, že se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel a následně vydal dne 12. 1. 2018 platební výměr, kterým žalobci uložil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 5 010 211 Kč, tedy ve výši 100 % finančních prostředků, které byly žalobci v souvislosti s vícepracemi poskytnuty z dotace. Proti platebnímu výměru podal žalobce dne 25. 1. 2018 odvolání, o kterém rozhodlo Ministerstvo financí napadeným rozhodnutím.

11. Soud se nejprve zabýval námitkou žalobce, že potřeba předmětných dodatečných stavebních prací vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností a použití jednacímho řízení bez uveřejnění bylo v daném případě opodstatněné.

12. Podle § 22 odst. 1 rozpočtových pravidel porušením rozpočtové kázně je každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých jako dotace nebo návratná finanční výpomoc z rozpočtu poskytovatele.
 13. Podle § 22 odst. 2 písm. a) rozpočtových pravidel se za neoprávněné použití peněžních prostředků podle odstavce 1 považuje také porušení povinnosti, která souvisí s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, stanovené právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, veřejnoprávní smlouvou nebo při poskytnutí peněžních prostředků podle zvláštního právního předpisu, ke kterému došlo po připsání peněžních prostředků na účet příjemce.
 14. Podle § 22 odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel se za neoprávněné použití peněžních prostředků podle odstavce 1 považuje také porušení povinnosti stanovené v písmenu a), ke kterému došlo před připsáním peněžních prostředků na účet příjemce a které ke dni připsání trvá; den připsání peněžních prostředků na účet příjemce se považuje za den porušení rozpočtové kázně.
 15. Zákon o veřejných zakázkách v § 21 odst. 1 rozlišuje následující druhy zadávacího řízení: otevřené řízení, užší řízení, jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, soutěžní dialog, zjednodušené podlimitní řízení.
 16. Podle § 23 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách může zadavatel zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění, jestliže:
 - a) v předchozím otevřeném řízení, užším řízení, zjednodušeném podlimitním řízení či jednacím řízení s uveřejněním a v případě veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti rovněž v předchozím soutěžním dialogu nebyly podány žádné nabídky
 - b) v předchozím otevřeném řízení, užším řízení, zjednodušeném podlimitním řízení či jednacím řízení s uveřejněním a v případě veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti rovněž v předchozím soutěžním dialogu byly podány pouze nevhodné nabídky podle § 22 odst. 1 písm. a)
 - c) nebyly podány žádné žádosti o účast v užším řízení či jednacím řízení s uveřejněním a v případě veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti rovněž v soutěžním dialogu.
 17. Podle § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 5. 3. 2015, může zadavatel zadat veřejnou zakázku na stavební práce nebo na služby v jednacím řízení bez uveřejnění 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
 - a) dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby budou zadány témuž dodavateli,
 - b) 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 ačkoliv je toto oddělení technicky či ekonomicky možné, jsou dodatečné stavební práce nebo dodatečné služby zcela nezbytné pro dokončení předmětu původní veřejné zakázky
 - c) v případě veřejného zadavatele celkový rozsah dodatečných stavebních prací nebo dodatečných služeb nepřekročí 20 % ceny původní veřejné zakázky.
 18. Podle § 23 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách může zadavatel zadat veřejnou zakázku v jednacím řízení bez uveřejnění rovněž tehdy, jestliže veřejná zakázka může být
- Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem.

19. Ke smyslu a povaze zákona o veřejných zakázkách se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 9. 7. 2009, č. j. 9 Afs 87/2008-81, ve kterém dovodil, že účelem zákona o veřejných zakázkách je zabezpečit transparentní a regulérní hospodářskou soutěž o předmět veřejné zakázky, tedy volnou a efektivní soutěž dodavatelů o zakázku, a tím také dosáhnout hospodárného nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů, neboť zadavatelé většinou nehopodaří s vlastními finančními zdroji, a nemají tedy v obecné rovině žádnou motivaci k tomu, aby postupovali nanejvýš hospodárně. Při zadávání veřejných zakázek je tak nutno zajistit, aby prostředky z veřejných rozpočtů byly čerpány řádně a efektivně, a to na základě seriózního hodnocení nabídek a bez jakéhokoli druhu zvýhodňování nebo protihodnoty finanční či politické. Konkurence v dané oblasti nutí uchazeče o veřejné zakázky, aby (stejně jako v každém jiném obchodněprávním vztahu) nabídli kvalitní výrobky či výkony za odpovídající cenu. Veškeré úkony zadavatele by proto měly být činěny takovým způsobem, aby zadávání veřejných zakázek bylo transparentní a aby při něm byly dodržovány zásady stejného zacházení a nediskriminace zájemců a uchazečů o veřejné zakázky.
20. Soud upozorňuje na to, že jednacím řízení bez uveřejnění je jediný druh zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách, ve kterém zadavatel neoznamuje svůj úmysl zadat veřejnou zakázku neomezenému počtu dodavatelů (s výjimkou zjednodušeného podlimitního řízení). Z povahy věci tudíž použitím jednacím řízení bez uveřejnění dochází k omezení či vyloučení hospodářské soutěže. Proto lze jednacím řízení bez uveřejnění použít pouze výjimečně a jen za splnění podmínek taxativně stanovených v § 23 zákona o veřejných zakázkách (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2022, č. j. 3 As 4/2021-42, a ze dne 25. 11. 2021, č. j. 1 As 383/2019-56). V rozsudku č. j. 1 As 383/2019-56 Nejvyšší správní soud k povaze jednacím řízení bez uveřejnění uvedl, že důvody vedoucí zadavatele k zadání veřejné zakázky v jednacím řízení bez uveřejnění by měly být v dokumentaci o zadání veřejné zakázky náležitým způsobem doloženy a primárně důkazní břemeno spočívá na zadavateli. Oproti klasickému správnímu řízení je tak důkazní břemeno v případě prokazování naplnění výjimek pro jednacím řízení bez uveřejnění přesunuto na zadavatele. Zadavatel je povinen vysvětlit, z jakých důvodů došlo k výjimce z obecné povinnosti postupovat v otevřenějších typech zadávacích řízení. Jednacím řízení bez uveřejnění je nejméně formalizovaným a nejméně kontrolovatelným postupem, mj. i proto, že zadavatel v rámci tohoto postupu přímo oslovuje konkrétního zájemce bez jakéhokoli formalizovaného výběru. Zadavatel je rovněž oprávněn dohodnout s vyzvanými zájemci i jiné podmínky plnění veřejné zakázky, než které byly uvedeny ve výzvě k jednání či v zadávací dokumentaci apod.
21. V rozsudku ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012-102, Nejvyšší správní soud uvedl, že „v průběhu plnění veřejné zakázky může nastat situace, kdy je třeba realizovat práce (dodávky, služby), které nebyly předmětem původní zakázky. Takové práce (či množství materiálu) nebyly zadavatelem v podmínkách původní veřejné zakázky obsaženy, a proto se jedná o nový předmět plnění. Ačkoliv se materiálně jedná o souhrn prací (dodávek, služeb), které společně směřují k naplnění původního účelu veřejné zakázky, z pohledu ZVZ a postupu zadávání těchto prací se jedná formálně o novou veřejnou zakázku. V takovém případě je ovšem podstatné posoudit, zda se jedná o samostatnou zakázku, která s původní zakázkou bezprostředně souvisí či nikoliv a následně, zda potřeba těchto prací vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností.“

22. Soud upozorňuje na to, že ačkoli pojem vícepráce není pojmem užívaným v zákoně o veřejných zakázkách, je využíván v praxi stavebního práva a rozhodovací praxi správních orgánů a soudů. Lze je zadat v samostatném zadávacím řízení, ale jedná se o výjimečnou situaci, která musí splňovat podmínky výše uvedené. Nejvyšší správní soud v již shora citovaném rozsudku č. j. 1 Afs 23/2012-102 připustil, že vzhledem k těžké předvídatelnosti přesného objemu stavebních prací především v případě rekonstrukcí zákonodárce s možností vzniku víceprací počítá a zákon o veřejných zakázkách obsahuje přímý postup umožňující zadavateli vícepráce zadat zhotoviteli stavby. Tímto postupem je využití jednacího řízení bez uveřejnění.
23. Z výše uvedeného vyplývá, že pro postup podle § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 5. 3. 2015, a tedy pro konání jednacího řízení bez uveřejnění, musejí být kumulativně splněny následující podmínky. Pokud nedojde k naplnění těchto podmínek, musí být zakázka s ohledem na její předpokládanou hodnotu zadána příslušným druhem zadávacího řízení. Za prvé se musí jednat o dodatečné stavební práce či dodatečné služby, které nebyly obsaženy v původních zadávacích podmínkách. Jedná se tak o plnění dodatečné k plnění, které již bylo zadavateli poskytnuto nebo je poskytováno. Soud připouští, že v průběhu realizace veřejné zakázky se mohou objektivně vyskytnout situace a důvody, pro které není nutné realizovat část předmětu veřejné zakázky nebo naopak je třeba plnění předmětu veřejné zakázky dostatečně rozšířit. Podstatou víceprací je, že poté, co již proběhlo původní zadávací řízení, nastaly okolnosti, na které bylo potřeba reagovat. Jedná se tudíž o provedení takových činností, jejichž potřeba vyvstala až v průběhu poskytování plnění na základě příslušné smlouvy uzavřené na základě zadávacího řízení. O splnění této podmínky nebylo mezi stranami sporu a rovněž mezi stranami nebylo sporu o tom, že další zakázky byly neoddělitelné od původní zakázky.
24. Další podmínkou pro konání jednacího řízení bez uveřejnění je, že se jedná o dodatečné stavební práce, jejichž potřeba vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností a které jsou nezbytné pro provedení původních stavebních prací. Jedná se o podmínku nezbytnosti. Pro další postup v posuzované věci je tedy nutné zodpovědět otázku, zda v tomto případě potřeba dodatečných stavebních prací, které nebyly obsaženy v původních zadávacích podmínkách, vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností, a jednalo se tedy o tzv. vícepráce, či nikoli. Zdejší soud v rozsudku ze dne 14. 4. 2020, č. j. 15 Af 105/2016-170, zdůraznil, že při hodnocení, zda určitou okolnost bylo možné objektivně předvídat, je nezbytné vycházet ze stavu poznání, který existoval před tím, než tato okolnost nastala, a hodnotitel se nesmí nechat nijak ovlivnit tím, že předmětná okolnost následně skutečně nastala. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73, vyložil, že *„pojem nepředvídané okolnosti se týká okolností, jež nemohl zadavatel předpokládat ani přes přiměřeně pečlivou přípravu zadávacího řízení na původní veřejnou zakázku při zohlednění jemu dostupných prostředků, povahy a vlastností konkrétního projektu, osvědčených postupů v dotčené oblasti a potřeby zajistit vhodný poměr mezi zdroji vynakládanými na přípravu zadání zakázky a její odhadovanou hodnotou (srov. čl. 109, resp. čl. 115 zadávacích směrnic). Zpravidla se bude jednat o okolnosti objektivního charakteru (nepředvídané technologické, legislativní, přírodní či společenské změny), nelze však vyloučit, že k nepředvídaným okolnostem může dojít též na straně zadavatele či vybraného uchazeče.“*
25. Ze spisové dokumentace vyplývá, že v případě Dodatku č. 3 se jednalo v rámci projektu s názvem „SPŠ strojní a elektrotechnická, Ústí n. L., Revitalizace areálu školy 4. – 6. etapa + Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

CEDOP“ o stavební práce v areálu školy. Předmětem Dodatku č. 3, jak plyne též ze „ZDŮVODNĚNÍ ZMĚNY Č. 4, SPOLEČNÉ STANOVISKO K DATU 15.12.2011“, byly stavební úpravy - úprava betonové podlahy (kde nebyla dřevěná podlaha), dveřní výplň otvoru (ředitelna), vybourání dveřního otvoru (ředitelna), PVC - náhrada koberců, betonová mazanina (chodba), podlahová skladba (učebny - místo SDK podlah) a úpravy v 6 místnostech. Tyto stavební úpravy byly dle zdůvodnění realizovány s ohledem na zjištěné skutečnosti v průběhu realizace výstavby, v případě změny skladeb podlah z důvodu úspory. Dále se jednalo o realizaci stavebních úprav 6 místností, které bylo nutné realizovat na základě již nevyhovujícího stavu při realizaci díla. Soud souhlasí se žalovaným, že v Dodatku č. 3 ani ve zdůvodnění změny č. 4 nejsou uvedeny konkrétní důvody, které by svědčily o nemožnosti předem předvídat potřebu těchto prací. Soud souhlasí se žalovaným i v tom, že ani z povahy těchto víceprací nelze dovodit, že by v době přípravy projektu nemohly být předvídatelné, neboť zadavatel musí mít již před zahájením projektových prací přesně vyjasněny své požadavky, tedy i budoucí řešení podlahových krytin a účel místností, a to včetně případného přemístění dveří i finančních nákladů stavebních prací. Dle přesvědčení soudu tak bylo možné tyto stavební práce řešit již v rámci projektové dokumentace.

26. Je nutno dále zdůraznit, že za správnost a úplnost projektové dokumentace odpovídá v souladu s § 44 odst. 1 věty druhé zákona o veřejných zakázkách zadavatel, tj. žalobce, i když její vypracování svěřil jiné osobě. Soud v této souvislosti znovu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 23/2012-102, v němž je uvedeno, že „v případě, že zadavatel připraví neúplnou či dokonce chybnou projektovou dokumentaci, nelze tuto chybu zhojit za pomoci postupu, který zákon umožňuje pouze v případě víceprací. (...) Navíc je zapotřebí v této části také zohlednit okolnosti, že město Vsetín, jako zadavatel veřejné zakázky, by vzhledem k předpokládané velikosti úřednického aparátu mělo být schopno připravit kvalitní a kompletní projektovou dokumentaci. Na tomto nic nemění součinnost externích dodavatelů. Potřeba prací zahrnutých v dodatku č. 2 tedy nevznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností.“ Tyto závěry lze dle názoru soudu vztáhnout i na nyní projednávaný případ, a to i včetně velikosti úřednického aparátu žalobce. Vady či nedostatky projektové dokumentace tedy nemohou být brány jako objektivně nepředvídaná okolnost. Žalobce se tak ani nemůže zprostit odpovědnosti za vady či nedostatky projektové dokumentace tím, že zpracování projektové dokumentace k provedení stavebních prací svěřil osobě, která je k tomu podle dalších předpisů oprávněná. Tato námitka je proto nedůvodná.
27. Pokud jde o změnu skladeb podlah z důvodu úspory finančních prostředků, i skladba podlah a jejich finanční náročnost mohla být zohledněna při přípravě a zpracování projektové dokumentace, a nelze ji proto hodnotit jako objektivně nepředvídatelnou okolnost, neboť již při přípravě projektu mohly být zvoleny levnější stavební materiály.
28. Dále byl předmětem Dodatku č. 3 přípočet položky zdravotně technická instalace – doplnění přívodů vody pro nápojové automaty, doplnění zdravotnické (umyvadlo a baterie ve skladu učebnic), což bylo odůvodněno tím, že přívody vody pro nápojové automaty a zdravotnickou včetně umyvadla a baterie ve skladu učebnic bylo nutno vybudovat z důvodu nově vzniklé místnosti (bývalé ředitelny), která vznikla částečnou nerealizací bouracích prací u místnosti č. 208 ve 2. nadzemním podlaží a v souladu s hygienickými předpisy. Z uvedeného prostého popisu položky týkající se zdravotně technické instalace nelze podle soudu zjistit, zda potřeba těchto víceprací vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností a zda tyto vícepráce nemohly být řešeny

v projektové dokumentaci, neboť potřeba těchto víceprací neobsahuje žádné odůvodnění. Žalovaný jako zadavatel zakázky tedy nevysvětlil, z jakých důvodů došlo u dané položky k výjimce z obecné povinnosti postupovat v otevřenějších typech zadávacích řízení. Z důvodu absence jakéhokoliv odůvodnění proto není možné dané vícepráce hodnotit jako objektivně nepředvídatelné okolnosti.

29. Další vícepráce a vícenáklady se týkaly elektra, a to přípočtu svítidel v 7 místnostech a na půdě, změny řešení elektro v laboratoři a přípočtu podlahových krabiček v 15 místnostech. Přípočet svítidel byl odůvodněn finanční úsporou. Soud proto opakovaně konstatuje, že dodatečná úspora finančních prostředků nemůže být objektivně nepředvídatelnou okolností, která by nemohla být zohledněna v projektové dokumentaci, neboť již při přípravě projektu mohlo být počítáno s úspornějšími řešeními svítidel. Ani zdůvodnění změny ostatních výše uvedených položek spočívající v tom, že změna byla provedena z důvodu realizace místností na základě potřeby a požadavku uživatele, pro dodržení bezpečnostních vzdáleností průchodu od elektrických zařízení dle platných elektrických předpisů a zajištění funkčního propojení (nerealizovaného) 4. nadzemního podlaží s ohledem na prováděnou rekonstrukci 1. až 3. nadzemního podlaží, nesvědčí o tom, že by tyto úpravy nemohly být řešeny v projektové dokumentaci, neboť cílem zpracování projektové dokumentace má být zapracování budoucích potřeb a požadavků uživatele. Ani tyto vícepráce proto není možno považovat za objektivně nepředvídatelné okolnosti.
30. Pokud jde o položky týkající se slaboproudu, tj. doplnění audio rozvodů ve 4. nadzemním podlaží, jednotného času v 1. nadzemní podlaží, doplnění rozvodů ve 4. nadzemní podlaží a oživení sítě, ani ty dle soudu nelze označit za objektivně nepředvídatelné okolnosti, neboť zajištění funkčního propojení s realizací výstavby 4. nadzemního podlaží, kterou uživatel mezitím realizoval v rámci jiné investiční akce, měla být rovněž řešena při tvorbě projektu, resp. s tímto propojením měl žalobce při přípravě projektu počítat.
31. Dále se vícepráce týkaly doplnění audia ve 2. a 4. nadzemním podlaží, které byly provedeny v reakci na aktuální potřeby uživatele, doplnění klimatizační jednotky v servovně z důvodu zajištění chlazení tohoto zařízení, změny regulace a ústředního topení – doplnění, která byla provedena pro zajištění funkčnosti při napojení na zařízení dodavatele tepla, a doplnění datových rozvodů z důvodu slučování škol. I všechny tyto vícepráce a vícenáklady nelze hodnotit jako objektivně nepředvídatelné okolnosti, neboť mohly a měly být řešeny již v rámci projektové dokumentace, neboť z ničeho neplyne, že by se tyto vícepráce měly vyskytnout až po původním zadávacím řízení.
32. Rovněž i další položky - přeložka RACK skříní – stavební a elektro práce z důvodu přesunutí servovny pro zvýšenou hlučnost, stříška u bytu školníka (nutnost ochrany vstupu do bytu školníka proti povětrnostním vlivům, revize strojů v souvislosti s nutností naplnění platné legislativy a normy ČSN-EN 60204-1 edice 2 a doplnění centrálního klíče na základě zajištění provozu, obslužnosti a chodu objektu) – měly být předvídané při tvorbě projektu. Ani tyto okolnosti proto soud nemůže hodnotit jako objektivně nepředvídatelné v době tvorby projektu.
33. Soud shrnuje, že u výše uvedených dodatečných stavebních prací nebyla splněna podmínka, že jejich potřeba vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností. Lze tedy uzavřít, že žalobce zadal zakázku v rámci jednacímho řízení bez uveřejnění ve veřejné zakázce na stavební práce „*SPŠ strojní a elektrotechnická, revitalizace areálu školy 4. - 6. etapa + CEDOP*“ – dodatečné stavební práce v rozporu s § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Námitka žalobce, že potřeba předmětných dodatečných stavebních

práci vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností a tyto dodatečné stavební práce byly zadány zcela v souladu s § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, není důvodná.

34. Soud se dále zabýval námitkou žalobce, že pokud by v dotčené věci došlo k přezkumu jeho postupu, bylo by nutné zohlednit příznivější právní úpravu. K této námitce soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2020, č. j. 6 Afs 160/2020-45, podle něhož „[p]orušení rozpočtové kázně není správním deliktem a uložení odvodu není trestní sankcí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2015 č. j. 5 As 95/2014 - 46, rozsudek rozšířeného senátu ze dne 15. října 2020 č. j. 9 Afs 4/2018 - 65, body 44 a 45), není tedy ani důvod pro aplikaci pozdější příznivější úpravy ve prospěch pachatele na základě čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod.“
35. Pro posuzovanou věc je proto zcela irrelevantní, zda je úprava jednacího řízení bez uveřejnění v § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném od 6. 3. 2015, příznivější než úprava stejného ustanovení v předcházejícím účinném znění. Soud připomíná, že předmětem sporu byl postup žalobce v zadávacím řízení podle Smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 24. 9. 2009 a při uzavírání Dodatku č. 3 této smlouvy ze dne 13. 2. 2012. Posuzované jednací řízení bez uveřejnění tedy proběhlo v roce 2012 za účinnosti zákona o veřejných zakázkách, a nelze je tudíž posuzovat podle právní úpravy, jež nabyla účinnosti o několik let později. Postup žalobce je proto nutné posuzovat podle § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 5. 3. 2015. Námitka žalobce, že pokud by v předmětné věci došlo k přezkumu, musel by ÚOHS a jakékoli kontrolní orgány podle zákona o veřejných zakázkách aplikovat příznivější právní úpravu, tedy není důvodná.
36. Zcela irrelevantní je pak námitka, že žalobce při přípravě zadávacích podmínek jednal s náležitou péčí, když si objednal zpracování projektové dokumentace u osoby, která je k tomu podle právních předpisů oprávněná, a případné nedostatky v projektové dokumentaci tudíž nelze přičítat k tíži žalobce. Podmínka, že potřeba dodatečných stavebních prací nebo dodatečných služeb, které nebyly obsaženy v původních zadávacích podmínkách, vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, se totiž objevuje až ve znění § 23 odst. 7 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, ve znění účinném od 6. 3. 2015. V posuzované věci tak správní orgány otázku, zda žalobce jednal s náležitou péčí, nebyly povinny zkoumat.
37. Žalobce dále upozornil na odkaz auditního orgánu na splnění podmínky krajní naléhavosti způsobené nepředvídanými okolnostmi. Lze souhlasit se žalobcem, že takový požadavek nevyplývá ani z českého právního řádu ani z evropských směrnic pro zadávání veřejných zakázek. Nicméně správce daně a žalovaný se již zabývali pouze splněním toho, zda byla splněna podmínka toho, zda potřeba dodatečných stavebních prací vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností. Správní orgány tak hodnotily postup žalobce v jednacím řízení bez uveřejnění v souladu s tehdy účinnou zákonnou úpravou. Uvedená námitka žalobce je proto nedůvodná.
38. S ohledem na výše uvedené soud vyhodnotil žalobu v mezích včas uplatněných žalobních bodů jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
39. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, a proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Ústí nad Labem 22. listopadu 2022

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.
předseda senátu