



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Městská část Praha 18**, se sídlem Bechyňská 639, Praha 9, zastoupená JUDr. Janem Olejníčkem, advokátem se sídlem Na Příkopě 853/12, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, Brno, o přezkoumání rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 26. 11. 2019, č. j. ÚOHS-R0165/2019/VZ-32448/2019/322/BVÍ, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 2. 2021, č. j. 31 Af 8/2020 - 136,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný uznal rozhodnutím ze dne 2. 9. 2019, č. j. ÚOHS-S0278,0279,0280/2019/VZ-24252/2019/541/PDz, žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku podle § 269 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), kterého se dopustila tím, že nesplnila svoji povinnost uveřejnit v zákonem stanovené lhůtě všechny přílohy (uveřejnila je totiž teprve dne 29. 11. 2018), jež byly součástí dodatků č. 1, 3 a 4 ke smlouvě o dílo ze dne 14. 12. 2017, č. S-2017/04/0072, uzavřené žalobkyní se společností Trigema Building a.s., jejímž předmětem byla přístavba ke stávajícímu objektu ZŠ Tupolevova a s tím spojené stavební úpravy

uvnitř stávajícího objektu (dále jen „smlouva o dílo“). Konkrétně se jednalo o pozdní uveřejnění změnových listů č. 1 až 3, které byly přílohou dodatku č. 1 ze dne 26. 4. 2018, změnových listů č. 17 až 33, které byly přílohou dodatku č. 3 ze dne 26. 9. 2018, a změnových listů č. 34 až 38, které byly přílohou dodatku č. 4 ze dne 24. 10. 2018. Za toto porušení uložil žalovaný žalobkyni pokutu ve výši 8 000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně rozklad, který předseda žalovaného v záhlaví specifikovaným rozhodnutím podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobou následně podanou žalobkyní proti rozhodnutí předsedy žalovaného Krajský soud v Brně v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud na úvod uvedl, že § 219 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek žalobkyni umožnil, aby postupovala při uveřejňování uzavřené smlouvy podle jiného právního předpisu, kterým byl zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv). Krajský soud dále zkoumal, zda bylo možné na případ žalobkyně aplikovat výjimku z povinnosti uveřejnit text smlouvy, která je stanovena v § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv. Povinnost uveřejnit smlouvu v registru smluv se totiž nevztahuje na „*způsob výpočtu jednotkových cen*“. Krajský soud se přitom ztotožnil se závěry žalovaného, že změnové listy obsahují rovněž textovou část obsahující odůvodnění prováděných změn, a změnové listy jako celek tak nebylo možné podřadit pod výjimku stanovenou v § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv. Tuto výjimku bylo možné aplikovat pouze na seznam jednotlivých rozpočtových položek, nikoliv na odůvodnění prováděných změn, které nelze podřadit pod pojem „*způsob výpočtu jednotlivých cen*“. Změnové listy tak měly být společně s uzavřenými dodatky uveřejněny v registru smluv v zákonné lhůtě stanovené v § 5 odst. 2 zákona o registru smluv.

[3] Krajský soud se následně ztotožnil se žalovaným i v tom, že skutkové okolnosti ohledně dodatků č. 1, 3 a 4 byly odlišné od skutkových okolností ohledně dodatků č. 2, 5 a 6. V případě dodatků č. 2, 5 a 6 byly v zákonné lhůtě uveřejněny i změnové listy, výjimka uvedená v § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv byla správně aplikována pouze k jednotlivým rozpočtovým tabulkám. Žalobkyně proto v tomto případě postupovala v souladu s § 219 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek, resp. § 5 odst. 2 zákona o registru smluv. Krajský soud tak uzavřel, že skutkové okolnosti těchto dvou skupin dodatků byly rozdílné, a proto jsou odlišná východiska uplatněná žalovaným oprávněná.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu, který lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatelka nesouhlasí s názorem krajského soudu ohledně aplikace § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv, podle něhož se výjimka v tomto ustanovení obsažená vztahuje pouze na rozpočtové tabulky tvořící část změnových listů. Stěžovatelka má za to, že změnové listy neobsahovaly žádné neuveřejněné smluvní podmínky mezi ní a vybraným dodavatelem. Veškeré smluvní podmínky byly obsaženy přímo ve smlouvě o dílo a jejich písemných dodatcích, které byly řádně a včas uveřejněny v registru smluv. V nich byla rovněž detailně popsána celková výše víceprací a méněprací. Zajištění transparentnosti nad

pokračování

vynakládáním veřejných prostředků, jež bylo důvodem pro přijetí zákona o registru smluv, bylo podle ní v nyní posuzovaném případě zaručeno.

[6] Stěžovatelka na závěr své kasační stížnosti uvedla, že do 7 dní svoji kasační stížnost blíže odůvodní, avšak neučinila tak. Nejvyšší správní soud nicméně neshledal důvod k postupu podle § 106 odst. 3 s. ř. s., neboť kasační stížnost podaná dne 6. 4. 2021 již obsahuje projednatelné kasační námitky ve smyslu § 103 odst. 1 s. ř. s.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že slovní odůvodnění vysvětlující, proč došlo k uzavření dodatků k původní smlouvě o dílo, byla obsažena pouze v neuveřejněných změnových listech, jež byly přílohou těchto dodatků. Stěžovatelka měla povinnost uveřejnit smlouvu nebo dodatek v úplném znění, kromě zákonem stanovených výjimek. Pokud tedy učinila předmětné přílohy součástí dodatků, nemohla následně namítat, že je neuveřejnila stejným způsobem, jako samotné dodatky. Jestliže byly v nynějším případě dodatky ke smlouvě formulovány tak, že jejich přílohy s nimi tvoří nedílný celek, bylo jejich uveřejnění pro účely splnění zákonných povinností nezbytné.

[8] Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou, v níž uvedla, že slovní odůvodnění obsažená ve změnových listech neobsahovala žádné smluvní podmínky a tato odůvodnění navíc nejsou povinnou náležitostí změnových listů. Kdyby totiž bylo příslušné slovní odůvodnění uvedeno namísto toho ve stavebním deníku, nebylo by jí žalovaným nic vyčítáno. Slovní odůvodnění uvedené ve změnových listech bylo určeno pouze pro interní účely stěžovatelky v rámci schvalování dodatků. Není jí přitom zřejmé, proč by pojem „slovní odůvodnění“ nebylo možné podřadit pod pojem „způsob výpočtu jednotkových cen“. Stěžovatelka uvedla, že technické předlohy či návody jsou rovněž plně či částečně textovými dokumenty, přičemž vzhledem k jejich podřazení pod zákonnou výjimku se neuveřejňují. Takovéto selektivní rozlišování bez zákonného podkladu považuje stěžovatelka za rozporné s principem právní jistoty.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Jádrem sporu je posouzení právní otázky, zda byla stěžovatelka povinna uveřejnit přílohy obsahující změnové listy k uzavřeným dodatkům ke smlouvě o dílo v souladu s § 219 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek, resp. § 5 odst. 2 zákona o registru smluv, anebo zda bylo možné v jejím případě uplatnit některou ze zákonných výjimek z povinnosti uveřejnění [konkrétně výjimku stanovenou v § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv]. Stěžovatelka přitom nikterak nezpochybňuje zjištěný skutkový stav; její námitka se týká pouze výkladu relevantních právních ustanovení.

[12] Podle § 219 odst. 1 písm. d) zákona o zadávání veřejných zakázek *veřejný zadavatel uveřejní na profilu zadavatele smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků, a to do 15 dnů od jejich uzavření nebo od konce každého čtvrtletí v případě veřejných zakázek zadávaných na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému. To neplatí pro smlouvu uveřejněnou podle jiného právního předpisu.* Podle § 269 odst. 2 téhož zákona *veřejný zadavatel se dopustí přestupku při uveřejňování podle tohoto zákona tím, že neuveřejní uzavřenou smlouvu na veřejnou zakázku podle § 219 odst. 1.*

[13] Podle návěti § 2 odst. 1 zákona o registru smluv se prostřednictvím registru smluv povinně uveřejňuje *soukromoprávní smlouva, jakož i smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci.* Podle § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv se povinnost uveřejnit prostřednictvím registru smluv nevztahuje na *technickou předlohu, návod, výkres, projektovou dokumentaci, model, způsob výpočtu jednotkových cen, vzor a výpočet.* Podle § 5 odst. 2 věty první zákona o registru smluv se zašle smlouva *správcí registru smluv k uveřejnění prostřednictvím registru smluv bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů od uzavření smlouvy.* V § 8 odst. 4 zákona o registru smluv je dále uvedeno, že *je-li v souladu s tímto zákonem uveřejněna smlouva, která má být uveřejněna podle zákona o veřejných zakázkách, je tím splněna povinnost uveřejnit ji podle zákona o veřejných zakázkách; to platí obdobně o údajích uveřejňovaných jako metadata podle tohoto zákona.*

[14] Stěžovatelka měla podle § 219 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek povinnost uveřejnit všechny dodatky k původně uzavřené smlouvě o dílo. Tuto povinnost bylo dle platných právních předpisů možné splnit v režimu zákona o registru smluv. Pokud by tedy stěžovatelka dodržela podmínky uveřejnění stanovené v tomto zákoně, splnila by zároveň povinnost stanovenou v § 219 odst. 1 zákona o zadávání zakázek.

[15] Při výkladu jednotlivých ustanovení zákona o registru smluv (včetně jeho § 3 obsahujícího výjimky z povinnosti uveřejnění) je nutno postupovat v souladu s účelem a cílem přijatého zákona. K němu se vyjádřil Ústavní soud ve svém plenárním nálezu ze dne 22. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, v němž primárně posuzoval případnou protiústavnost vydaného zákona o registru smluv. Ústavní soud konkrétně uvedl, že „*účelem zákona je zpřístupnění dotčených smluv široké veřejnosti v souladu s ústavně zaručeným právem na informace podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny (informační funkce zákona).*“ Tento zákon rovněž zajišťuje právo občanů podílet se na správě věcí veřejných dle čl. 21 odst. 1 Listiny (kontrolní funkce zákona). Cílem zákona o registru smluv dle závěrů Ústavního soudu je „*zajištění transparentnosti vybraných smluv, jejichž alespoň jednou smluvní stranou je některý z dotčených subjektů uvedených v § 2 odst. 1 zákona o registru smluv (a na které zároveň nedopadají shora rozebrané výjimky).* Protože tyto subjekty zároveň, přinejmenším zčásti, nakládají s veřejnými finančními prostředky, tedy prostředky, které mají svůj původ ve veřejných rozpočtech, lze cíl zákona vymezit jako ***zajištění transparentnosti nakládání s veřejnými finančními prostředky prostřednictvím uveřejňování vybraných smluv, u nichž jednou ze smluvních stran je subjekt hospodařící alespoň zčásti s prostředky z veřejných rozpočtů.*** (důraz přidán Nejvyšším správním soudem)“ Oproti zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), se z hlediska osob vyhledávajících informace jedná o jednoznačně snazší, uživatelsky přívětivější a bezplatný způsob poskytování informací. Zákon o registru smluv tak posiluje jedno z nejvýznamnějších moderních politických práv, jehož smyslem je umožnit veřejnosti (mimo jiné) i efektivní kontrolu veřejné moci.

pokračování

[16] Zákon o registru smluv je proto v souladu se závěry uvedenými v předchozím odstavci nutné vykládat v souladu s informačním zákonem, neboť oba tyto zákony mají přispět k zajištění informovanosti veřejnosti a ke kontrole veřejné moci a vynakládání veřejných prostředků. Obecně přitom platí, že informace se veřejnosti spíše poskytují, než neposkytují. Z toho důvodu je Nejvyšší správní soud toho názoru, že k výjimkám z povinnosti uveřejnění, jejichž taxativní výčet obsahuje § 3 zákona o registru smluv, by mělo být přístupováno spíše restriktivně.

[17] Stěžovatelka má za to, že na změnové listy, které byly přílohou dodatků č. 1, 3 a 4 k původně uzavřené smlouvě o dílo, bylo možné aplikovat § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv, neboť změnové listy neobsahují žádné dodatečné smluvní podmínky a zároveň jí není zřejmé, proč by nebylo možné slovní odůvodnění obsažené ve změnových listech podřadit pod neurčitý pojem „způsob výpočtu jednotkových cen“.

[18] V důvodové zprávě k zákonu o registru smluv je k výjimkám obsaženým v jeho § 3 odst. 2 písm. b) uvedeno, že „není povinnost uveřejňovat technické předlohy, návody, výkresy, projektové dokumentace, modely, způsob výpočtu jednotkových cen a vzory; jejich uveřejňování není nezbytné z hlediska předkladatelem sledovaného cíle vyšší transparentnosti smluv a nakládání s veřejným majetkem, administrativní zátěž spojená s uveřejňováním takových dokumentů není vyvážena odpovídajícími přínosy veřejnému zájmu.“ [čerpáno z digitálního repozitáře Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, www.psp.cz; 7. volební období (2013 – 2017), sněmovní tisk č. 42]. V podobném duchu se vyjadřuje rovněž odborná literatura, podle níž výjimky stanovené v § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv se vztahují na „přílohy např. technického rázu, které nejsou způsobilé naplnit účel úpravy, tedy zvýšit transparentnost smluv a nakládání s veřejným majetkem.“ [PODEŠVA, V., SOMMER, L., VOTRUBEC, J., FLAŠKÁR, M., HARNACH, J., MĚKOTA, J., a JANOUŠEK, M., Zákon o registru smluv. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, podle právního stavu k 18. 8. 2017, dostupné v systému ASPI, k § 3 odst. 2 písm. b)]. Pod pojem „způsob výpočtu jednotkových cen“ lze tak v souladu s výše uvedeným podřadit dokumenty technického charakteru, tedy určitý položkový rozpočet či jiný matematický postup, na jehož základě dodavatel dospěl za použití jednotlivých cen za jednotku k celkové ceně za produkty či za službu. V této souvislosti lze odkázat i na žalovaným uváděný § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, podle něhož se pro účely tohoto zákona rozumí jednotkovou cenou cena za jednotku množství zboží nebo cena za službu.

[19] Nejvyšší správní soud nahlédl do dodatků č. 1, 3 a 4 k původně uzavřené smlouvě o dílo. V čl. 1.3 dodatku č. 1 je uvedeno, že „[s]mluvní strany se (...) dohodly na základě souhlasného stanoviska objednatele na změně prací na díle, které vyplynuly z nepředvídatelných změn oproti zadání. Změny v průběhu stavby včetně odůvodnění byly zapracovány do změnových listů č.1, č.2 a č.3, kde jsou popsány a zároveň formou přípočtů a odpočtů je provedena rekapitulace změněných či nahrazených položek soupisu prací – výkazu výměr (položkový rozpočet stavby).“ Totožné formulace smluvních ustanovení (pouze obsahující odkazy na jiné změnové listy) jsou obsaženy rovněž v dodatcích č. 3 a 4. Dodatkem č. 1 došlo k navýšení původní ceny díla o 274 973,75 Kč (včetně DPH), dodatkem č. 3 došlo ke snížení ceny díla o 18 409,45 Kč (včetně DPH) a dodatkem č. 4 došlo ke zvýšení ceny díla o 506 184,83 Kč (včetně DPH). V dodatcích č. 1, 3 a 4 je taktéž uvedeno, že změnové listy č. 1 - 3, č. 17 - 33 a č. 34 - 38 jsou přílohou těchto dodatků. Podle čl. 3.7 těchto dodatků jsou

přílohy jejich nedílnou součástí a tudíž i nedílnou součástí smluvního ujednání. V samotném textu dodatků jsou citovány pouze názvy změnových dodatků a jejich položková cena, jako např. u změnového listu č. 1: „*ZL č. 1 - Přeložka VN a NN - nárůst ceny 236.291,00 Kč bez DPH*“.

[20] Z takto formulovaných znění jednotlivých dodatků nemůže být třetím osobám zřejmé, proč došlo ke změně výše schváleného rozpočtu a veřejnosti tak nebyla umožněna účinná kontrola vynakládání veřejných prostředků. Tu totiž bylo možné provést až po přečtení slovního odůvodnění jednotlivých změnových listů. Např. ve změnovém listu č. 2 je jako dílčí důvod navýšení původního rozpočtu o 22 210,72 Kč (bez DPH) uvedeno: „*Obsahem změnového listu je dodatečný požadavek investora na provedení kamerové zkoušky stávající kanalizace pavilonu A/D. Důvodem pro provedení kamerové zkoušky je prověření případných kritických míst, která by při napojení nového objektu mohla působit komplikace*“, ve změnovém listu č. 37 je pak jako dílčí důvod navýšení původního rozpočtu o 129 660 Kč (bez DPH) uvedeno: „*Na základě požadavku objednatele zhotovitel vytvořil cenovou nabídku na dodávku osoušečů rukou, které nejsou součástí PD. PD řeší pouze přípravu pro osoušeče. Cena za dodávku 6ks je 129.660,-Kč bez DPH*“.

[21] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že jednotlivá odůvodnění změnových listů, která jsou nedílnou součástí dodatků č. 1, 3 a 4 k dříve uzavřené smlouvě o dílo, nelze podřadit pod pojem „*způsob výpočtu jednotlivých cen*“, neboť se nejedná o informace technického charakteru představující pouze matematický postup, na jehož základě dodavatel dospěl za použití jednotlivých cen za jednotku k celkové ceně za produkty či za službu. Odůvodnění změnových listů naopak podává (oproti neurčitému znění jednotlivých ustanovení uzavřených dodatků) klíčovou odpověď na otázku, proč došlo ke změně dříve schváleného rozpočtu sjednaného v původní smlouvě o dílo (např. jelikož stěžovatelka nad rámec původního zadání požadovala provést kamerovou zkoušku kanalizace pavilonu A/D nebo dodat 6 ks vysoušečů rukou, které nebyly součástí původní zadávací dokumentace). Uveřejnění těchto informací bylo nezbytné pro účinnou kontrolu veřejnosti nad vynakládáním veřejných prostředků a je plně v souladu s cílem a účelem zákona o registru smluv.

[22] Stěžovatelka dále upozornila, že technické předlohy či návody rovněž mohou mít charakter textových dokumentů a jejich uveřejnění není přitom vyžadováno. Nejvyšší správní soud v tomto odkazuje na odst. [18] tohoto rozsudku. Technické předlohy či návody jsou dokumenty technického rázu, jejichž uveřejnění není povinné (dobrovolné uveřejnění však není vyloučeno), neboť tyto dokumenty nijak nepřispívají ke zvýšení transparentnosti uzavřených smluv a nejsou potřebné pro účely kontroly ze strany veřejnosti nad vynakládáním veřejných prostředků. To ovšem není případ stěžovatelky a uvedených změnových listů, jak již bylo uvedeno výše.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovaný byl ve věci úspěšný, ten ale náhradu nákladů nepožadoval

pokračování

a ze spisového materiálu nevyplývá, že by mu nějaké náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladu řízení ani jednomu z účastníků.

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

V Brně dne 12. července 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu