



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Oulíkové, soudce Richarda Galise a soudkyně Martiny Kotouček Mikoláškové ve věci

žalobce: **městys Cerhenice**
sídlem Školská 444, Cerhenice
zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Jarošem, Ph.D.
sídlem Na Pankráci 11/449, Praha 4

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 9. 2024, č. j. 25627/24/5100-10612-703694,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Dvěma platebními výměry ze dne 12. 8. 2023, č. j. 3732181/22/2100-31474-203194 a č. j. 3732163/22/2100-31474-209743, vyměřil Finanční úřad pro Středočeský kraj (dále jen „finanční úřad“) žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 313 083 Kč a do Národního fondu II ve výši 5 322 403 Kč. V záhlaví označeným

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl žalobcovo odvolání a platební výměry potvrdil.

2. V odůvodnění žalovaný uvedl, že na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 30. 11. 2014, ve znění rozhodnutí ze dne 30. 11. 2015 a ze dne 19. 5. 2016 (dále souhrnně jen „rozhodnutí o dotaci“) poskytlo Ministerstvo životního prostředí (dále jen „poskytovatel dotace“) žalobci peněžní prostředky na realizaci projektu „CZ.1.02/7.1.00/14.23161 *Environmentální centrum Cerhenice*“ v celkové výši 24 688 268,48 Kč, tj. 90 % způsobilých výdajů. Celkem 85 % způsobilých výdajů bylo poskytnuto z Evropského fondu pro regionální rozvoj. V rámci projektu žalobce realizoval celkem tři veřejné zakázky: (1) veřejnou zakázku malého rozsahu 2. kategorie na služby s názvem „*ECC – projektová dokumentace*“; (2) podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce zadávanou v otevřeném řízení dle § 27 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nazvanou „*Environmentální centrum Cerhenice*“ a (3) veřejnou zakázku malého rozsahu 2. kategorie na služby s názvem „*Environmentální centrum Cerhenice – soubor technických a administrativních služeb II*“. U všech tří zakázek žalovaný dospěl k závěru, že žalobce porušil různá ustanovení zákona o veřejných zakázkách, čímž porušil podmínky stanovené v oddílu B bodu 3 písm. a) rozhodnutí o dotaci, dle něž byl žalobce povinen mj. dodržovat pravidla pro zadávání veřejných zakázek stanovená v čl. 7 směrnice Ministerstva životního prostředí „č. 3/2011“ (pozn soudu: jde o zjevnou chybu v bodě 14 napadeného rozhodnutí; samotné rozhodnutí o dotaci správně odkazuje na novější směrnici č. 12/2012). Dle čl. 7 směrnice Ministerstva životního prostředí č. 12/2012 byl příjemce podpory povinen dodržovat zákon o veřejných zakázkách.
3. U první i třetí veřejné zakázky se žalovaný ztotožnil s finančním úřadem v tom, že žalobce porušil § 147a odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, neboť nezveřejnil smlouvy o dílo uzavřené s dodavateli do 15 dnů od uzavření. U první zakázky byla smlouva uzavřena dne 6. 12. 2013, avšak na profilu zadavatele byla uveřejněna až dne 16. 3. 2015 (se zpožděním 15 měsíců); v případě třetí zakázky byla smlouva uzavřena dne 19. 11. 2014, avšak na profilu zadavatele byla uveřejněna až dne 14. 1. 2016 (se zpožděním 13 měsíců). V důsledku těchto pochybení žalobce porušil i zásadu transparentnosti dle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Porušením podmínek rozhodnutí o dotaci se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně neoprávněným použitím poskytnutých peněžních prostředků dle § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, resp. u třetí zakázky i porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel.
4. U obou zakázek žalovaný aproboval odvod ve výši 0,2 % z částky dotace použité na financování příslušné zakázky, byť z odlišných důvodů než dovodil finanční úřad. Žalovaný poukázal na to, že dle přílohy č. 3 rozhodnutí o dotaci byl za nedodržení povinnosti v oblasti uveřejňování (marginální porušení) stanoven odvod v rozmezí 0 – 2 % z částky dotace použité na financování příslušné zakázky. Toto rozmezí hodnotil žalovaný jako přiměřené v kontextu ostatních podmínek rozhodnutí o dotaci a k nim stanoveným odvodům. Žalobcova pochybení shledal žalovaný v obou případech méně závažnými. Přestože prodlení s uveřejněním smlouvy bylo značné (15 a 13 měsíců), nemohlo žádným způsobem ovlivnit průběh ani výsledek zadávacího řízení či efektivnost vynakládání veřejných prostředků, jelikož šlo o plnění následných povinností. Délka prodlevy nicméně vedla k vyšší intenzitě pochybení. Nedůsledný postup žalobce do určité míry ovlivnil transparentnost zadávacího řízení i realizované veřejné zakázky. Žalovaný dále identifikoval Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

jednu velmi důležitou okolnost svědčící ve prospěch žalobce (účel deklarovaný rozhodnutím o dotaci byl naplněn) a dvě důležité okolnosti svědčící ve prospěch žalobce (poskytnuté peněžní prostředky byly vynaloženy na příslušné projekty a projekty byly realizovány ve struktuře a podle stanoveného rozpočtu). Odvod při spodní hranici rozpětí ve výši 0,2 % z částky 955 311,30 Kč, tj. 1 910,62 Kč, se proto žalovanému jevil jako proporcionální.

5. U druhé veřejné zakázky (stavební práce na environmentálním centru) žalovaný zjistil celkem tři okruhy porušení zákona o veřejných zakázkách – v oblasti uveřejňovacích povinností, umožnění podstatné změny smlouvy a netransparentně stanovené podmínky zadávací dokumentace.
6. Žalobce předně porušil § 156 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o veřejných zakázkách, neboť neuveřejnil odůvodnění veřejné zakázky na profilu zadavatele. Ve stanoveném termínu (do 30. 9. 2014) uveřejnil odůvodnění veřejné zakázky, které se však netýkalo žalobce, ale jiného daňového subjektu. Žalobce byl dále povinen podle § 147a odst. 1 písm. b) a odst. 3 zákona o veřejných zakázkách povinen zveřejnit na profilu zadavatele výši skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky do 90 dnů od splnění smlouvy (tj. do dne 27. 3. 2016). Výši ceny sice žalobce zveřejnil, nebylo však prokázáno datum uveřejnění. Žalobce dále v rozporu s § 147a odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona o veřejných zakázkách ve lhůtě 15 dnů od uzavření neuveřejnil na profilu zadavatele dodatky č. 1 až 3 ke smlouvě o dílo (prodlení trvalo jeden rok, tři měsíce a tři týdny). Konečně žalobce porušil i § 85 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách, neboť včas nezveřejnil na profilu zadavatele písemnou zprávu zadavatele k dodatku č. 2 a dodatku č. 3 ke smlouvě o dílo (prodlení trvalo osm a šest měsíců). Všechna pochybení vedla i k porušení zásady transparentnosti dle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Žalobce tak opět porušil podmínky rozhodnutí o dotaci, a v důsledku toho se dopustil porušení rozpočtové kázně neoprávněným použitím poskytnutých peněžních prostředků dle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel a současně porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel. Další porušení uveřejňovacích povinností (neuveřejnění dodatku č. 4 a 5 ke smlouvě o dílo a písemné zprávy zadavatele k dodatku č. 4) dle žalovaného neměla za následek porušení rozpočtové kázně, neboť v okamžiku přijetí dotace již protiprávní stav netrval.
7. Výši odvodu stanovil žalovaný ve shodě s finančním úřadem (i přes korekci jeho úvah) na 1 % z částky dotace použité na financování druhé veřejné zakázky. Opět odkázal na rozpětí dle přílohy č. 3 rozhodnutí o dotaci (0 – 2 %), které shledal přiměřeným. Žalobcova pochybení považoval za méně závažná, nicméně přihlédl k délce prodlení při uveřejňování jednotlivých dokumentů, která byla značná (od tří týdnů po jeden rok a v některých případech stále trvající). I když nemohla ovlivnit průběh ani výsledek zadávacího řízení či efektivnost vynakládaných prostředků, jelikož se jednalo o plnění následných povinností, vedla ke zvýšené intenzitě závažnosti. V případě nedoložení zveřejnění odůvodnění veřejné zakázky na profilu se jednalo o pochybení na samém počátku zadávacího řízení, které je mohlo určitým způsobem ovlivnit. Žalobcův nedůsledný postup v plnění uveřejňovacích povinností u celé řady dokumentů mohl do určité míry ovlivnit transparentnost výběrového řízení i realizované veřejné zakázky. Ve prospěch žalobce opět svědčily stejné dvě důležité okolnosti a jedna velmi důležitá okolnost. Proto žalovaný shledal odvod ve výši 1 % z částky 22 531 399,34 Kč, tj. 225 313,99 Kč přiměřeným. Žalobcovu námitku, že si při stanovení výše odvodu počínal nekonzistentně, posoudil žalovaný jako nedůvodnou. Pochybení v oblasti uveřejňovacích povinností v tomto případě dopadalo na Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

sedm dokumentů a jednalo se o značná prodlení, z nichž některá trvala až dosud. Navíc nedoložení zveřejnění odůvodnění veřejné zakázky bylo pochybením, které vzniklo na samém počátku zadávacího řízení, tudíž bylo způsobilé jej ovlivnit z hlediska jeho transparentnosti. Povinnost odůvodnění veřejné zakázky není samoučelná, nýbrž má sloužit k poskytnutí základních informací o veřejné zakázce bezprostředně po uveřejnění oznámení o zahájení zadávacího řízení. Naproti tomu u ostatních projektů bylo zjištěno nedodržení uveřejňovacích povinností pouze u několika málo dokumentů (jednoho či tří), a závažnost pochybení tak byla nižší, čemuž odpovídala i výše odvodu (od 0,1 do 0,2 %).

8. Žalovaný dále dovodil, že žalobce v rozporu s § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách umožnil podstatnou změnu práv a povinností ze smlouvy o dílo, kterou v rámci druhé veřejné zakázky dne 18. 11. 2014 uzavřel s vybraným uchazečem. Žalovaný se předně neztotožnil s finančním úřadem v tom, že podstatnou změnu smlouvy představovaly již její dodatky č. 1 a 2. Souhlasil nicméně s tím, že dodatek č. 5 uzavřený dne 17. 12. 2015 takovou změnou byl. V čl. II odst. 1 smlouvy o dílo (i jejího návrhu) bylo deklarováno, že realizace veřejné zakázky bude provedena dle projektové dokumentace, jež tvoří přílohu č. 1 smlouvy (resp. zadávací dokumentace). Rozpočtové náklady dle krycího listu rozpočtu obsahovaly v části B (doplňkové náklady) rovněž položku „*přelozka ČEZ 2 ks sloupů*“ se stanovenou hodnotou 187 963 Kč. V čl. I dodatku č. 5 bylo uvedeno, že dochází k úpravě předmětu a ceny díla a v čl. II, že se předmět díla zužuje o položku „*realizace přelozky ČEZ*“, neboť bude realizována prostřednictvím jiné společnosti (ČEZ Distribuce, a. s., dále jen „ČEZ“). Z tohoto důvodu byla vyjmuta ze smlouvy o dílo a zařazena mezi méněpráce. Žalovaný konstatoval, že v důsledku uzavření dodatku č. 5 byl snížen rozsah předmětu plnění smlouvy o dílo o přelozku, neboť byla realizována jinou společností, a nikoliv vybraným uchazečem. Vzhledem k tomu, že byla součástí doplňkových nákladů krycího listu rozpočtu, jenž byl zahrnut v zadávací dokumentaci, museli potenciální uchazeči o veřejnou zakázku počítat s tím, že pokud by se chtěli účastnit zadávacího řízení, budou ji muset realizovat. Z hlediska dodržování zákona o veřejných zakázkách nejsou relevantní žalobcovy argumenty, že není zřejmé, proč projektant zahrnul přelozku do předmětu díla; a že přelozky zařízení distribuční soustavy si vždy projektuje a realizuje ČEZ. Potenciální uchazeči si nemohou domýšlet, co vedlo zadavatele ke stanovení konkrétního předmětu plnění. Nejednalo se o marginální změnu stanovených podmínek. Původně stanovená realizace této přelozky mohla být pro některé z případných zájemců limitující z hlediska eventuální účasti v zadávacím řízení. Pokud by tato položka nebyla uvedena již v uveřejněných dokumentech k podání nabídky, existovala možnost, že by se případně zadávacího řízení mohlo účastnit více než pět uchazečů, z nichž pouze dva podali nabídky, takže mohl být podán i větší počet nabídek, což mohlo vést k výběru výhodnější nabídky. Změna navíc zvýhodnila vybraného uchazeče oproti ostatním, kteří neznali znění změněných podmínek. Žalovaný odmítl žalobcovu argumentaci, že osobě s odbornými znalostmi v oblasti pozemního stavitelství musel být znám postup provádění přeložek zařízení distribuční soustavy elektrické energie, tudíž si případní uchazeči museli být vědomi, že přelozku nebudou realizovat oni, ale ČEZ. Dle žalovaného je za stanovení podmínek zadávacího řízení odpovědný výhradně zadavatel. Odpovědnost za nesprávně specifikovaný předmět plnění nelze přesouvat na potenciální uchazeče. Liberační důvod nepředstavuje ani skutečnost, že se co do rozsahu prací a hodnoty plnění jednalo o marginální část veřejné zakázky (1 % hodnoty). Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, který obsahuje některé liberační důvody, nelze na věc aplikovat. Porušením § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách žalobce

současně porušil i zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace podle § 6 odst. 1 tohoto zákona. Žalobce se dopustil porušení rozpočtové kázně neoprávněným použitím poskytnutých peněžních prostředků dle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel i porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel.

9. Při stanovení odvodu žalovaný vycházel z oddílu C bodu 5 rozhodnutí o dotaci, dle něž v zadávacích řízeních, v nichž nebudou dodrženy povinnosti stanovené v oddílu B bodu 3 písm. a) tohoto rozhodnutí, bude porušení sankcionováno dle tabulky uvedené v příloze č. 3 rozhodnutí o dotaci. Zde byl v části B pod č. 22 („*Podstatná změna smlouvy*“) stanoven odvod ve výši 25 % z hodnoty veřejné zakázky. I tuto výši žalovaný shledal přiměřenou a vycházel z ní. Žalobcovo pochybení pokládal za závažné, což koresponduje s procentuální sazbou stanovenou rozhodnutím o dotaci. Žalobce nedodržel postupy stanovené zákonem o veřejných zakázkách, neboť provedl zúžení díla prostřednictvím uzavření dodatku č. 5. Navíc se zúžení týkalo specifické části původně požadovaného plnění. Žalobcův postup rovněž vedl k porušení zásad zákazu diskriminace a rovného zacházení. Byl způsobilý ovlivnit účast případných uchazečů, počet předložených nabídek i jejich cenu, výsledek veřejné zakázky i výběr nejvhodnější nabídky. Ve prospěch žalobce hovořily stejné tři okolnosti jako výše, a navíc dle žalovaného důležitá okolnost, že žalobce zajistil určitou úroveň konkurenčního prostředí, což se mohlo promítnout do efektivnosti vynakládání veřejných prostředků. V neprospěch žalobce svědčilo, že změna smlouvy o dílo byla provedena po jejím uzavření a rozsah díla byl po zúžení menší. Nelze vyloučit, že pokud by byl daný parametr nastaven mírněji již od počátku, mohlo se účastnit více uchazečů, což by mohlo vést k úspoře veřejných prostředků. Přestože ve výsledku převažují okolnosti svědčící ve prospěch žalobce, jeho pochybení bylo natolik závažné, že není důvod odchylovat se od sazby 25 % hodnoty zakázky. Vysokou míru závažnosti vyjádřil sám poskytovatel dotace stanovením pevné procentuální sazby, a nikoliv rozpětí. Odvod tak činil celkem 5 632 849,98 Kč.
10. Žalovaný konečně žalobci vytknul porušení § 6 odst. 1 a § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách tím, že netransparentně stanovil podmínky zadávací dokumentace. Konkrétně bylo v návrhu smlouvy o dílo nejednoznačně a nejasně stanoveno, na základě jakých dokumentů bude provedeno proplacení faktur, resp. zálohové faktury. V čl. V odst. 5 bylo stanoveno, že nedílnou součástí každé faktury musí být zjišťovací protokol, tedy soupis provedených prací potvrzený objednatelem. Stejná podmínka byla stanovena v čl. XV.1 odst. 2 souvisejícím s vyplácením částek z jistotního účtu. Naproti tomu v čl. XV.1 odst. 4 bylo stanoveno, že smlouva s bankou spravující jistotní účet musí obsahovat, že předpokladem vyplacení příslušné částky je předložení konečného protokolu o předání díla. Konečný protokol je však svým charakterem zcela odlišný od soupisu provedených prací, neboť se vyhotovuje teprve po ukončení všech prací (celého díla), zatímco soupis se obvykle provádí v průběhu realizace díla. Znění čl. XV.1 odst. 4 návrhu smlouvy o dílo, s nímž byli obeznámeni všichni potenciální uchazeči, bylo rozporné se zněním čl. V odst. 5 a čl. XV.1 odst. 2. Dle žalovaného působilo toto ujednání nejasnost v tom, na základě jakého dokumentu a v jaké fázi provedení díla bude realizováno vyplácení ceny díla zhotoviteli, což negativně ovlivnilo transparentnost zadávacího řízení. Tato skutečnost byla způsobilá ovlivnit potenciální uchazeče o veřejnou zakázku v jejich rozhodování, zda se zadávacího řízení zúčastní. Argumentaci žalobce, že od potenciálních uchazečů je třeba očekávat racionální jednání a takto stanovené podmínky je nemohly odradit od podání nabídky,

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

žalovaný shledal nepřipadnou. Opět zdůraznil, že odpovědnost za nejasně stanovenou zadávací dokumentaci nelze přenášet na potenciální dodavatele. Za správnost a úplnost zadávacích podmínek odpovídá dle § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách zadavatel. Žalobce se tak opět dopustil porušení rozpočtové kázně neoprávněným použitím poskytnutých peněžních prostředků dle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel i porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel.

11. Odvod žalovaný opět stanovil na základě tabulky uvedené v příloze č. 3 rozhodnutí o dotaci, kde byl pod č. 27 za další porušení zákona o veřejných zakázkách stanoven odvod ve výši 25 % (s možností snížení na 10 % či 5 % s ohledem na malou závažnost porušení) z hodnoty veřejné zakázky. Tyto sazby žalovaný shledal přiměřenými a vycházel z nich. Pochybení žalobce charakterizoval jako závažné. Žalobce nedodržel postupy stanovené zákonem o veřejných zakázkách, neboť nejednoznačně, nejasně a do určité míry zavádějícím způsobem stanovil podmínky v návrhu smlouvy o dílo související s definováním dokumentu, jenž bude podkladem pro úhradu ceny díla. Porušil zásadu transparentnosti, neboť na veřejnou zakázku nebylo možné nazírat jako na čitelnou a předvídatelnou. Dopad zjištěného porušení na naplnění účelu poskytnuté dotace v kontextu výsledné ceny plnění potenciálně existoval. Ve prospěch žalobce pak žalovaný znova shledal stejné tři skutečnosti jako u ostatních odvodů. V jeho neprospěch svědčilo, že nebylo možné vyloučit, že pokud by byly podmínky smlouvy nastaveny jasně, mohlo se zadávacího řízení účastnit více uchazečů, což mohlo vést k vyšší efektivnosti a úspoře veřejných prostředků. Tuto okolnost pokládal žalovaný za důležitou. Jako proporcionální tak žalovaný stanovil odvod ve výši 10 % z částky dotace použité na financování veřejné zakázky, tj. ve výši 2 253 139,99 Kč.
12. Výslednou výši odvodu žalovaný určil v souladu s částí A bodem 3 přílohy č. 3 rozhodnutí o dotaci, dle něž v případě, že u veřejné zakázky bude identifikováno více pochybení, se procentuální míra odvodu nescítá, ale je uplatněn nejvyšší odvod. U druhé veřejné zakázky se tak jednalo o odvod ve výši 25 % (5 632 849,98 Kč). Celková výše odvodu za pochybení u všech tří zakázek pak v součtu činila 5 635 484,56 Kč, kterou žalovaný dle poměru spolufinancování rozdělil na odvod do státního rozpočtu a odvod do Národního fondu II (a výše odvodů zaokrouhlil dle § 146 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád).

Žaloba

13. Žalobou podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), se žalobce domáhá zrušení napadeného rozhodnutí i platebních výměrů.
14. Žalobce předně namítá, že vypuštěním přeložky zařízení distribuční soustavy z předmětu díla dodatkem č. 5 ke smlouvě o dílo neumožnil podstatnou změnu této smlouvy. Zdůrazňuje, že část díla v podobě přeložky lze považovat za plnění tzv. jmenovaného (či určeného) podzhotovitele. Jedná se o specifický typ podzhotovitele, kterého zadavatel určí ve smlouvě jako někoho, kdo musí plnit určitou část díla a zhotovitel je povinen jeho služeb využít. Obvykle je stanoven u zakázek, které vyžadují služby specifických subjektů, např. poskytovatelů telekomunikačních služeb, energetických společností nebo správců důležité infrastruktury. Zhotovitel musí jejich služeb využít také v situacích, kdy je určité zařízení nebo infrastruktura v jejich vlastnictví. V praxi má tedy zhotovitel v položkovém rozpočtu stanovenou činnost, kterou z objektivních důvodů může vykonávat jen jmenovaný podzhotovitel. I když je tato činnost svěřena zhotoviteli, sám ji nemůže realizovat a musí k ní využít tuto určenou osobu. Tato osoba je buď explicitně označena jako jmenovaný Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

podzhotovitel, nebo je příslušné plnění v položkovém rozpočtu označeno údajem identifikujícím tuto osobu. Příslušné plnění si zhotovitel nemůže sám ocenit, protože je vlastními silami nemůže realizovat. Jmenovaný podzhotovitel musí své plnění poskytnout komukoliv, kdo splní objektivní podmínky. V nynější věci bylo nutné provést přeložku dvou sloupů nízkého vedení, která musela být zahrnuta v projektové dokumentaci a stavebním povolení. Musel ji realizovat výlučně ČEZ jakožto provozovatel distribuční soustavy. Položka byla žalobcem pevně naceněna na 187 963 Kč. Každé stavební společnosti muselo být zřejmé, že bude muset spolupracovat s ČEZ, který pro ni zajistí přeložku a bude za to fakturovat cenu předem stanovenou v položkovém rozpočtu. Tu posléze vybraný uchazeč jen „přefakturuje“ zadavateli. Projektová dokumentace v průvodní zprávě obsahovala informaci, že přeložku sloupů a vrchního a podzemního vedení řeší samostatně ČEZ na základě smlouvy o smlouvě budoucí o realizaci přeložky distribučního zařízení. Přímo z § 47 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), plyne, že přeložky zařízení energetické soustavy provádí provozovatel.

15. Žalobce tak nesouhlasí s úvahou žalovaného, že každý uchazeč musel počítat s tím, že pokud se bude chtít zadávacího řízení účastnit, bude muset přeložku realizovat. Každému stavebnímu podnikateli jako odborníkovi muselo být zřejmé, že ji bude muset provést ČEZ. Neztotožňuje se ani s tím, že by se jako zadavatel nemohl dovolávat skutečnosti, že uchazeči o veřejnou zakázku musí být odborně fundovaní. Opak plyne z rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů. Od uchazečů lze očekávat schopnost překlenout dílčí nejasnosti a chyby zadávacích podmínek. Žalobce má tak za to, že začlenění přeložky do předmětu veřejné zakázky stejně jako následné vyjmutí nemohlo mít ani potenciální vliv na účast jakéhokoli dodavatele v zadávacím řízení. Byť žalobce nepostupoval standardně (jak tomu je u jmenovaných podzhotovitelů), neboť smlouvu s ČEZ neuzavřel zhotovitel, ale přímo žalobce, na konečném výsledku a postavení vybraného uchazeče se nic nezměnilo. Od počátku věděl, že tuto položku nebude vlastními silami realizovat. Dle žalobce je nerozhodné, zda generální zhotovitel „zasmluvní“ ČEZ jako svého poddodavatele a cenu jeho plnění přeučtuje zadavateli jako součást ceny díla, nebo si ČEZ „zasmluvní“ přímo zadavatel a o toto plnění a jeho hodnotu se zúží rozsah díla. Žalobce zadal provedení prací ČEZ napřímo sám po zprostředkování návrhu smlouvy od zhotovitele a na základě požadavku ČEZ.
16. Žalobce také poukazuje na to, že žalovaný dle něj vykládá zákon o veřejných zakázkách tak, jako by nepřipouštěl vůbec žádné změny v rozsahu předmětu plnění. Odkazuje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. 6. 2008, *presstext*, C-454/06, dle něž jsou změny smluv o veřejných zakázkách přípustné za tam uvedených kritérií. Podle žalobce je třeba na to, co je podstatnou změnou, podpůrně nahlížet optikou § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek, který je preciznější. Jestliže i evropský zákonodárce u stanovených zakázek považuje změny až do rozsahu 15 % hodnoty zakázky za natolik marginální a běžné, že je nelze považovat za podstatnou změnu zakázky, pak i bez ekvivalentu § 222 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek nelze bez dalšího tvrdit, že by změna odpovídající asi 1 % hodnoty mohla být změnou podstatnou. Toto ustanovení je jen rozpracováním přesvědčení, že změna zanedbatelného finančního rozsahu by nemohla umožnit účast jiných dodavatelů v zadávacím řízení. O podstatnou změnu by se mohlo jednat jen v případě, že by se jednalo o specifické plnění, které by většina dodavatelů nemohla realizovat, což v tomto případě

nebylo. Žalobce se dále dovolává zásady retroaktivity ve prospěch pachatele, ze které rovněž dovozuje, že by se na jeho případ měl aplikovat zákon o zadávání veřejných zakázek.

17. Žalobce dále namítá, že žalovaný svůj závěr o tom, že přeložka měla potenciál eliminovat možné dodavatele z účasti v zadávacím řízení, neopřel o žádný podklad či alespoň relevantně odůvodněnou úvahu. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže při šetření toho, zda je určitá podmínka diskriminační, problematiku konzultuje s odbornými osobami nebo provádí šetření na dotčeném trhu (dotazy na relevantní dodavatele). Žalovaný vycházel jen ze svého subjektivního názoru nepodloženého žádnou odbornou znalostí. Proto je dle žalobce napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Přeložka nemohla mít povahu zadávací podmínky, která by ovlivnila účast potenciálních dodavatelů, jelikož se jednalo o zcela běžný požadavek. Žalobce má také za to, že může mít legitimní očekávání, že při posouzení otázky umožnění podstatné změny smlouvy dospěje žalovaný ke stejným závěrům jako správní orgán primárně příslušný k výkladu zákona o veřejných zakázkách (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže) a jako poskytovatel dotace. Finanční úřady si mohou samy posoudit otázky týkající se zákona o veřejných zakázkách, ale nikoliv svévolně a v rozporu s rozhodovací praxí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů. Žalobce konečně pokládá úvahy žalovaného za nesprávné i z technicky stavebního hlediska. V rámci stavebních prací bylo potřeba provést i výměnu celé silnoproudé elektroinstalace, což představovalo takřka totožnou odbornou elektromontážní činnost vyžadující kvalifikaci v oboru elektroinstalací ve výrazně větším rozsahu. Pro dodavatele, který ji byl schopen provést, tak provedení přeložky nepřestavovalo činnost, kterou by nebyl schopen provést s ohledem na odborné či organizační kapacity, a z toho důvodu by se do zadávacího řízení nepřihlásil. K tomu žalobce navrhuje důkaz znaleckým posudkem.
18. Žalobce se taktéž neztotožňuje s tím, že by netransparentně stanovil podmínky zadávací dokumentace. Dodatkem č. 1 ke smlouvě o dílo žalobce s vybraným uchazečem vypustili ze smlouvy čl. XV odst. 4, neboť si uvědomili, že nekoresponduje s ostatními ujednáními. Ta předpokládají proplácení (zálohových) faktur na základě měsíčních soupisů provedených prací, zatímco toto jediné ujednání odkazovalo na konečný protokol o předání a převzetí díla. Jednalo se o evidentní přehlédnutí, které v kontextu celé smlouvy o dílo, resp. zadávací dokumentace nemohlo vést žádného potenciálního uchazeče k pochybám o tom, jak bude hrazena cena díla. Čl. XV odst. 4 smlouvy o dílo ani neupravoval splatnost ceny díla či platební podmínky. Byla jím dopředu stanovena podmínka, za které má být veden jistotní účet za předpokladu, že bude změněna smlouva na základě povolení provádění zálohových plateb ze strany poskytovatele dotace. Splatnost ceny díla byla jasně stanovena v čl. V odst. 5 a čl. XV.1 odst. 2 smlouvy o dílo. Nemohlo tak dojít k odrazení potenciálních uchazečů od účasti v zadávacím řízení. O protokolu o převzetí díla se v souvislosti s platebními podmínkami hovoří v čl. V odst. 5 poslední větě, dle které má být součástí až konečné faktury. Dle žalobce není reálně možné, aby potenciální uchazeč dospěl k jednoznačnému závěru, že cena díla bude uhrazena v plné výši až po předání a převzetí díla, tedy že by při přečtení návrhu smlouvy přehlédl jasně formulovaná ujednání o průběžných platbách na cenu díla, která jsou zde dokonce dvakrát. Je třeba předpokládat, že uchazeči jednali s rozumem průměrného člověka a schopností jej užívat s běžnou péčí a opatrností, resp. racionálně a s určitou odborností.
19. Žalobce dále pokládá odvody vyměřené za porušení rozpočtové kázně oběma shora uvedenými porušeními zákona o veřejných zakázkách za nepřiměřené. Opět poukazuje na to, že hodnota přeložky činila pouze asi 1 % z celkové ceny díla, tedy marginální část. Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Vyměření odvodu ve výši 25 % z celkové částky dotace je proto zcela excesivní. K vynětí přeložky z předmětu díla byl žalobce „*donucen*“ požadavkem ČEZ, který žádal, aby smluvní stranou byl přímo žalobce. Tato změna nemohla mít žádný negativní vliv na okruh potenciálních uchazečů, neboť každému muselo být zřejmé, že přeložku bude provádět ČEZ. Odvod za netransparentně stanovené zadávací podmínky považuje žalobce za nepřiměřený, neboť každému z potenciálních uchazečů muselo být v kontextu celé smlouvy o dílo zřejmé, že konečný protokol o předání díla byl v čl. XV.1 odst. 4 uveden nedopatřením a správně měl být uveden soupis v daném měsíci provedených prací. Žalobce neobdržel žádnou žádost o vysvětlení zadávací dokumentace ve vztahu k této nejasnosti. Obecně pak má žalobce za to, že by měly být zohledněny i personální a odborné kapacity a možnosti žalobce. Žalobce je menší obcí a nedisponuje žádným odborným aparátem pro takoveto investiční akce. Musí najímat odborné poskytovatele, což vytváří tlak na rozpočet. Čerpání dotací je sice dobrovolné, avšak financování náročnějších investičních projektů ze strany malých samospráv je již nyní prováděno převážně z účelově vázaných dotací, neboť prostředky z podílu na příjmech z daní nestačí. Čerpání dotací je tak pro malé obce „*quazi-mandatorní*“. Obce projekty realizují ve veřejném zájmu k uspokojení potřeb svých občanů. Mají omezené možnosti, jak navýšit své příjmy.

20. Konečně se žalobce domnívá, že nepřiměřený je i odvod za porušení uveřejňovacích povinností v případě druhé zakázky (na stavební práce) ve výši 1 % z dotace. Oproti ostatním veřejným zakázkám žalovaný navýšil odvod pětinasobně, avšak odůvodnění je u všech tří zakázek v zásadě totožné. Jediné dva rozdíly jsou počet nezveřejněných dokumentů a neuveřejnění odůvodnění veřejné zakázky, což dle žalovaného mohlo určitým způsobem ovlivnit zadávací řízení. Argument počtem dokumentů pokládá žalobce za zavádějící. Počet je vyšší, neboť ke smlouvě o dílo bylo uzavřeno celkem pět dodatků. Pochybení žalobce se tak týkalo více částí jednoho dokumentu. Žalobce ještě neměl řádně nastavené procesy, ale není to tak, že by uveřejňovací povinnosti zcela ignoroval. Žalovaný ani nespécifikoval, jakým způsobem mohlo dojít k ovlivnění zadávacího řízení neuveřejněním odůvodnění veřejné zakázky. Obsahem odůvodnění je vysvětlení zadavatele, proč bylo zadávací řízení vyhlášeno a proč zadavatel považuje nastavení vybraných zadávacích podmínek za přiměřené. Tyto informace však nejsou relevantní pro potenciální uchazeče. Neuveřejnění odůvodnění může mít vliv na transparentnost, nikoliv na průběh zadávacího řízení. Žalobce dále poukazuje na to, že u ostatních čtyř kontrolovaných projektů (bezbariérové chodníky, varovný systém, zlepšení tepelných vlastností některých objektů a snížení imisí – pořízení čistící komunální techniky) byl stanoven odvod ve výši 0,1 – 0,2 %. Skutkové okolnosti byly sice u jednotlivých projektů do určité míry odlišné, avšak rozdíl ve výši odvodů je zásadní. Rozhodování žalovaného je proto nekonzistentní.

Vyjádření žalovaného

21. Žalovaný navrhuje zamítnutí žaloby a odkazuje na obsah napadeného rozhodnutí.
22. Žalovaný poukazuje na to, že žalobce pozměnil svou argumentaci ve vztahu k umožnění podstatné změny smlouvy o dílo dodatkem č. 5. V odvolacím řízení původně tvrdil, že k uvedení přeložky do projektové a zadávací dokumentace došlo omylem a měla se řešit mimo veřejnou zakázku. Nyní ale uvádí, že i stavební práce na přeložce musely být zahrnuty v projektové dokumentaci, neboť se jednalo o nezbytnou část projektu, a že uvedení přeložky nebylo nesprávné. Oba náhledy si odporují. Sám žalobce nadto připouští, že nepostupoval standardně jako tomu je u tzv. jmenovaných podzhotovitelů. Žalovaný

nesouhlasí s tím, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť vycházel z obsahu správního spisu (v průběhu odvolacího řízení bylo prováděno rozsáhlé dokazování) včetně smlouvy o dílo a dodatku č. 5 a své závěry řádně a logicky odůvodnil. Je pravdou, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zastává tzv. presumpci profesionality dodavatele, avšak z té také plyne, že ne všechny případy lze překlenout s odkazem na obecnou erudovanost dodavatelů. Promítá se jen do té roviny, že nedostatky zadávacích podmínek nebudou bránit v podání nabídky. Přeložka byla uvedena v zadávací dokumentaci, a bylo tedy zcela jasné, že bude muset být v rámci projektu realizována. Sám žalobce si v žalobě protiřečí, neboť nejprve uvádí, že realizace přeložky nepředstavuje obtížný úkol, pak ale tvrdí, že ji (generální) zhotovitel nemůže provést sám a polemizuje, jak náročné je přeložku realizovat. Žalovaný zdůrazňuje, že k pochybení došlo uzavřením dodatku č. 5, jímž se zúžil předmět plnění. Tím došlo k porušení zásady zákazu diskriminace. K tomu žalovaný odkazuje na rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2021, č. j. 10 Afs 399/2020 – 43. Dle § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách nesmí zadavatel umožnit podstatnou změnu práv a povinností ze smlouvy. Zejména je nepřípustné, aby došlo k odchýlení od zadávacích podmínek a nabídky vybraného uchazeče. Žalovaný cituje z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, dle něž strany smlouvy o realizaci veřejné zakázky mohou uzavřít dodatek, kterým se původní smlouva mění, který ale musí být v souladu se zadáním a vybranou nabídkou. Uzavřením dodatku se mění původní smluvní vztah, který je nutno interpretovat pouze ve znění dodatku. Porušení zákona o veřejných zakázkách se žalobce dopustil samotným uzavřením dodatku č. 5, a proto je nerozhodné, zda se jednalo o bagatelní plnění.

23. Zákon o zadávání veřejných zakázek nebyl v době provedení zadávacího řízení účinný. Nelze jej tak aplikovat. Odvod za porušení rozpočtové kázně ani není trestní sankcí, aby bylo možné použít příznivější pozdější úpravu. Zásady legitimního očekávání se dle judikatury nemůže dovolávat příjemce podpory, který se dopustil zjevného porušení právní úpravy. Daná věc ani nebyla řešena Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Vztah porušení rozpočtové kázně a správního deliktu dle zákona o veřejných zakázkách je na sobě nezávislý a přinejmenším do rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže si může správce daně posoudit otázku porušení tohoto zákona sám. Projekt sice kontroloval poskytovatel dotace, ovšem tato kontrola měla jiný cíl. Byla provedena za účelem zjištění, zda byl splněn cíl dotace. Neposuzovala v podrobnostech otázku, zda byly dodrženy všechny povinnosti plynoucí z rozhodnutí o dotaci a zákona o veřejných zakázkách. Žalobcovy úvahy týkající se porovnávání provádění silnoproudých rozvodů elektroinstalace a přeložky nejsou dle žalovaného rozhodující. Porušení spočívalo v uzavření dodatku č. 5, a nikoliv v posouzení, zda zhotovitel mohl přeložku realizovat sám.
24. Žalobce dále dle žalovaného přiznává, že pochybil při zpracování zadávací dokumentace, resp. čl. XV.1 odst. 4 smlouvy o dílo. Tento článek upravoval i platební podmínky. Ty jsou sice jako takové upraveny v čl. V smlouvy, který je ale provázaný s čl. VI smlouvy, jenž řeší zřízení a existenci zálohové faktury na doplatek sjednané ceny díla podle čl. IV odst. 2 smlouvy. Vystavení této faktury je podmíněno zřízením jistotního účtu dle čl. XV.1 odst. 1 a 4 smlouvy. Z této provázanosti lze usoudit, že na základě předložení konečného protokolu o předání díla teprve banka uvolní prostředky z jistotního účtu, aby mohla být proplacena zálohová faktura na doplatek sjednané ceny díla dle čl. IV odst. 2 smlouvy. Uzavřením dodatku č. 1, jímž žalobce zrušil celou tuto podmínku, se žalobce dopustil podstatné změny smlouvy v rozporu s § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách. Ač se možná jednalo o přehlédnutí, v konečném důsledku mohlo toto pochybení vést k netransparentnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

zadávacího řízení, jelikož došlo k úpravě platebních podmínek, což mohlo potenciálně zúžit okruh uchazečů.

25. K námitce nepřiměřenosti odvodů žalovaný odkazuje na oddíl C bod 5 ve spojení s přílohou č. 3 rozhodnutí o dotaci, dle které byl v části B pod č. 22 („*Podstatná změna smlouvy*“) stanoven odvod ve výši 25 % z hodnoty veřejné zakázky. Žalovaný mírně korigoval úvahy finančního úřadu, zejména přehodnotil některé skutečnosti, které nebylo možné vnímat jako polehčující či relevantní pro posouzení. Zohlednil však navíc jako polehčující okolnost, že žalobce zajistil určitou míru konkurenčního prostředí. Na rozdíl od finančního úřadu pak shledal jen jednu přítěžující okolnost. Při zohlednění míry závažnosti pochybení má žalovaný odvod ve výši 25 % za přiměřený. Žalobce sice uvádí, že k uzavření dodatku č. 5 byl donucen ze strany ČEZ, avšak ze správního spisu to nijak nevyplývá. Žalovaný dokonce požadoval předložení smlouvy o smlouvě budoucí o realizaci přeložky, avšak žalobce odpověděl, že ji nedohledal. Ze smlouvy o realizaci přeložky je zřejmé, že žadatelem o přeložku byl žalobce, který proto byl i smluvní stranou smlouvy a způsobil, že musel být uzavřen dodatek č. 5. Stran odvodu za netransparentně stanovené podmínky zadávací dokumentace žalovaný opět odkazuje na oddíl C bod 5 ve spojení s přílohou č. 3 rozhodnutí o dotaci. V napadeném rozhodnutí přehodnotil, že pro zařazení tohoto pochybení je příhodnější bod č. 27 přílohy č. 3. V tomto bodě by stanoven odvod ve výši 25 % z částky dotace použité na financování veřejné zakázky s možností snížení na 10 % či 5 %. Žalovaný i zde korigoval úvahy finančního úřadu. Na rozdíl od něj shledal jen jednu přítěžující okolnost. Při zohlednění míry závažnosti pochybení a zejména s ohledem na nižší míru intenzity zjištěné netransparentnosti měl žalovaný za to, že původně stanovený odvod ve výši 25 % byl nepřiměřený a jako přiměřený se mu jevil odvod ve výši 10 % z částky dotace použité na financování veřejné zakázky. Dle žalovaného lze rozhodně tvrdit, že chybně uvedeným dokumentem v čl. XV.1 smlouvy o dílo byla dotčena srozumitelnost a úplnost platebních podmínek. Skutečnost, že žalobce neobdržel žádnou žádost o vysvětlení, nedokládá, že samotná nesrozumitelnost platebních podmínek nemohla odradit potenciálního uchazeče od účasti v zadávacím řízení. Při stanovení výše odvodu ani nelze zohlednit personální a odborné kapacity žalobce, k čemuž žalovaný odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I ÚS 776/21.
26. Konečně k přiměřenosti odvodu za porušení uveřejňovacích povinností žalovaný uvádí, že jeho úvaha je srozumitelná a logicky odůvodněná. Použití odvodu ve výši 1 % bylo odůvodněno vyšším počtem dokumentů, u nichž došlo k pochybení, a navíc tím, že k nápravě došlo v některých případech se značným zpožděním. Značně vyšší intenzita (i v porovnání s ostatními šesti kontrolovanými projekty) odůvodňuje použití vyšší sazby. Uvedený počet dokumentů nebyl zavádějící. Dodatků ke smlouvě bylo sice pět, ale porušení uveřejňovacích povinností se týkalo nejen jich, ale i odůvodnění veřejné zakázky a výše skutečně uhrazené ceny za plnění. V bodech 128 a 132 napadeného rozhodnutí pak žalovaný specifikoval, že nezveřejnění odůvodnění veřejné zakázky mohlo zadávací řízení ovlivnit co do transparentnosti a následné kontroly.

Replika a vyjádření žalobce ze dne 19. 5. 2025

27. Žalobce poukazuje na to, že žalovaný ve vyjádření sice popisuje změnu argumentace žalobce ve vztahu k umožnění podstatné změny smlouvy uzavřením dodatku č. 5, avšak neplyne z něj, jak by tato skutečnost měla být relevantní. Žalobce vždy tvrdil, že zúžení předmětu díla o přeložku nepředstavuje podstatnou změnu smlouvy. Nikdy netvrdil, že by přeložka

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

netvořila součást díla. Jednalo se o integrální součást projektu, bez které nebyla možná rekonstrukce objektu. Je irelevantní, proč byla do předmětu díla zahrnuta (zda omylem či z důvodu, že ji měl provést vybraný uchazeč prostřednictvím provozovatele distribuční soustavy). V zadávací dokumentaci bylo explicitně konstatováno, že přeložka bude muset být provedena konkrétní třetí osobou. Ocenění přeložky v rámci předkládání nabídek nemělo a nemohlo mít vliv na výběr nejvýhodnější nabídky, neboť tato položka již byla naceněna pevnou částkou žalobcem. Potenciální dodavatelé tak hodnotu položky odpovídající přeložce nemohli měnit a jejich nabídky se z důvodu přeložky od sebe nemohly lišit. Je sice pravda, že se nejednalo o standardní postup realizace prostřednictvím jmenovaného podzhotovitele. Postup zvolený žalobcem ale nemohl vést k jakémukoliv ovlivnění zadávacího řízení ani ovlivnit výběr nejvýhodnější nabídky. Výsledek a postavení vybraného uchazeče by byl v obou případech stejný – toto plnění by provedla stejná třetí osoba a nezměnil by se ani rozsah prací, odměna či termín. Každý potenciální dodavatel při zohlednění stavební praxe ze zadávací dokumentace musel vědět, že jeho jediný úkon (bude-li položka součástí požadovaného plnění) spočívá v dohodě s ČEZ, aby přeložku provedl. Figuroval v podstatě jen jako zprostředkovatel zajišťující plnění třetí osoby.

28. Skutečnost, že projekt počítal s realizací přeložky, neznamená, že ji musel provést vybraný uchazeč. Naopak zadávací dokumentace výslovně předpokládala, že ji fakticky provede provozovatel distribuční soustavy. Žalobce nemá za to, že si v žalobě odporuje. Přeložka ze stavebně technického hlediska nepředstavuje náročnější činnost než jiné části projektu, takže její zahrnutí do zadávací dokumentace nemělo potenciál odradit jakéhokoli dodavatele od podání nabídky. To ale neznamená, že tomu nemohly bránit právní důvody. Žalobce nemohl bez dalšího umožnit dodavateli provést tuto část díla, neboť nebyl vlastníkem zařízení distribuční soustavy. Žalovaný nevztahuje svůj závěr o podstatné změně smlouvy dodatkem č. 5 k žádnému z kritérií dle § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách. Z napadeného rozhodnutí ani jeho vyjádření neplyne, jak mohla být změna provedená tímto dodatkem diskriminační vůči jiným potenciálním dodavatelům či jak by při zadání projektu bez přeložky mohla být vybrána jiná nabídka. Žalobce nesouhlasí s tím, že není relevantní bagatelní hodnota přeložky v rámci projektu. Hodnota plnění představuje důležité kritérium při hodnocení, zda se jedná o podstatnou změnu smlouvy či nikoliv, což plyne ze zákona o zadávání veřejných zakázek. Byť zákon o veřejných zakázkách příslušnou úpravu explicitně neobsahoval, nelze tuto okolnost při interpretaci zásady zákazu diskriminace a § 82 odst. 7 tohoto zákona zcela ignorovat.
29. Dále žalobce opakuje žalobní argumentaci ve vztahu k netransparentně stanoveným zadávacím podmínkám. K námitce nepřiměřeně stanoveného odvodu odkazuje na rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2022, č. j. 2 Afs 146/2020 – 37, z nějž dovozuje, že sazebník odvodů je možné využít jako základ pro úvahu o odvodu, ale nejde o závazný právní předpis, od nějž se nelze odchýlit. Povinností daňových orgánů je zohlednit, zda výše odvodu je přiměřená závažnosti zjištěného porušení a jeho potencialitě ovlivnit soutěž o veřejnou zakázku. Vzhledem k tomu, že takový vliv je v daném případě iluzorní, považuje žalobce odvod ve výši přesahující 5,5 miliónů Kč, resp. 2,5 miliónů Kč (v případě netransparentnosti zadávacích podmínek) za zcela nepřiměřený.
30. Ve vyjádření ze dne 19. 5. 2025 žalobce spolu s předložením znaleckého posudku doplňuje, že z tohoto posudku vyplývá, že přeložky zařízení distribuční soustavy lze obecně v rámci provádění staveb pokládat za činnosti obvyklé; pro vyjednání přeložky není potřeba zvláštní odbornosti či erudice; technické provedení přeložky v projednávané věci a požadavky na Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

odbornost dodavatele nejsou vyšší než na dodavatele celého projektu v oblasti silnoproudých a slaboproudých instalací; a dodavatel schopný provést projekt bez přeložky by byl z odborně technického hlediska schopen provést i přeložku.

31. Ve vyjádření ze dne 25. 6. 2025 žalovaný opakuje, že znalecký posudek nemůže nic změnit na závěru, že došlo k podstatné změně smlouvy ve smyslu § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách. Žalobce pochybil, pokud zahrnul přeložku do zadávací dokumentace a posléze ji vyňal z předmětu smlouvy o dílo dodatkem č. 5. Změnu smlouvy si sám žalobce vynutil svým nestandardním postupem spočívajícím v tom, že zajistil realizaci přeložky sám.

Jednání

32. Během jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích.
33. Žalobce úvodem konstatoval, že je malou obcí, jejíž aparát tvoří čtyři osoby. Popsal situaci, která panovala při žádání o dotace v roce 2014 s tím, že stát vytvořil poměrně složitý systém dotačních programů. Prostředky z daného dotačního programu bylo nutné vyčerpat do konce roku 2014. Jeho podmínky poskytovatel dotace vyhlásil až v říjnu 2014. Žalobce musel připravovat zadávací dokumentaci za situace, kdy pravidla poskytovatele dotace původně neumožňovala poskytování záloh dodavatelům, avšak musel být současně připraven i na to, že to poskytovatel dotace přehodnotí, aby se stihly vyčerpat prostředky. Žalobce má za to, že se mu to podařilo, protože projekt se povedlo realizovat ve stanovené lhůtě. Vyčerpat prostředky se podařilo i díky dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo, který reagoval právě na potřebu poskytnout zálohy a vyčerpat prostředky ještě v roce 2014. Nyní však stát vůči žalobci uplatňuje odvod za porušení rozpočtové kázně spočívající v podstatné změně závazku za to, jak se s touto situací vypořádal. Je neadekvátní, aby se stát takto choval *ex post* v návaznosti na situaci, kterou sám vytvořil. Výše uvedená argumentace se dle žalobce týkala závěru žalovaného o porušení rozpočtové kázně poskytováním záloh na cenu díla. Dále žalobce zopakoval, že napadá i závěr žalovaného o tom, že došlo k podstatné změně závazku vypuštěním přeložky vedení nízkého napětí dodatkem ke smlouvě o dílo. Přeložka je jeden ze stavebních objektů. Neexistuje stavební projekt, který by v průběhu nedoznal změn. Počítají s tím i právní předpisy včetně zákona veřejných zakázkách, který rozlišuje podstatné a nepodstatné změny závazků. Aktuální zákon o zadávání veřejných zakázek pracuje s limitem změny do 15 %, která je přípustná bez dalších podmínek. Od počátku bylo jasné, že sám vybraný dodavatel nebude přeložku realizovat a v každém případě se bude muset obrátit na ČEZ. Pokud tak došlo dodatkem č. 5 ke změně, že toto plnění zajistí přímo žalobce a byla snížena cena díla, nemohlo jít o podstatnou změnu závazku. Rozhodně neměl dodatek vliv na transparentnost či diskriminaci jiných uchazečů o zakázku, kteří by toto plnění tak jako tak sami neprováděli. K závěru žalovaného o porušení zásady transparentnosti žalobce zopakoval, že uvedení konečného protokolu do jednoho z ujednání smlouvy o dílo bylo jasným nedopatřením. Smlouva sama o sobě obsahovala četná ujednání, která neponechávala žádnou pochybnost o tom, že cena díla má být placena měsíčně na základě prostavenosti zjištěné měsíčním soupisem prací. To je ve smlouvě uvedeno několikrát. Nepochyboval o tom žádný účastník zadávacího řízení a nikdo na to ani neupozornil ani nepodal žádost o vysvětlení. Odvod ve výši 10 % dotace za toto pochybení je nepřiměřený. Žalobce dále připustil, že některé dokumenty týkající se zadávacího řízení zveřejnil opožděně. Není ale adekvátní odvod ve výši 1 % za situace, kdy byly v jiných zadávacích řízeních ukládány odvody 0,1 % – 0,2 %. Nynější případ se od ostatních neliší. Žalobce doplnil, že jeho žalobní argumentace neodporuje argumentaci v daňovém řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

Přeložka nutně byla součástí projektu, stavebního díla i projektové dokumentace a stavebního povolení, neboť bez ní nebylo možné projekt provést. Neměla ale být součástí předmětu díla dle smlouvy o dílo. Tam se dostala nedopatřením. Mohla tam být, pokud by ji realizoval přímo dodavatel, ale nemusela. Požadavek ČEZ byl, aby s ním smlouvu o přeložce uzavřel přímo žalobce, a proto byl uzavřen dodatek č. 5. Nelze souhlasit s tím, že by jakákoliv méněpráce (změna předmětu díla) musela být podstatnou změnou závazku, tedy že je nepřípustná jakákoliv změna smlouvy. Nelze odhlížet od hodnoty přeložky.

34. Žalovaný shrnul odůvodnění napadeného rozhodnutí a svá vyjádření. Zopakoval zejména, že žalobce si odporuje, neboť původně v daňovém řízení uváděl, že přeložka byla ve smlouvě uvedena omylem, zatímco nyní tvrdí, že šlo o nezbytnou součást projektové dokumentace, o níž každý z potenciálních dodavatelů musel mít jasno, že ji nebude realizovat. Žalovaný nerozporuje, že přeložka měla bagatelní hodnotu oproti zbytku díla, avšak k porušení rozpočtové kázně došlo už samotným uzavřením dodatku č. 5. Hodnota nebyla podstatná. *Ad absurdum* by se zakázka mohla dílčími změnami „osekat“ až na čtvrtinu ceny a stále by se jednalo o tutéž zakázku.
35. Žalobcem navržené důkazy soud neprováděl. Část z nich (smlouva o dílo včetně dodatků, projektová dokumentace, zpráva o daňové kontrole i dopis poskytovatele dotace ze dne 27. 10. 2022 předložený žalobcem při jednání) je součástí správního spisu, s nímž se soud seznamuje, aniž by prováděl dokazování. Zbývající důkazy (znalecký posudek, obchodní podmínky staveb pozemních komunikací, zadávací dokumentace ŘSD) byly navrženy k prokázání skutečností, které nejsou podstatné pro posouzení věci. Soud nezpochybňuje, že existují tzv. jmenování či určení podzhotovitelé, na posouzení věci to však nic nemění. K nepotřebnosti znaleckého posudku soud odkazuje níže na bod 61.

Posouzení věci

36. Soud ověřil, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků, je včasná a splňuje všechny formální požadavky na ni kladené. Poté přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu napadených výroků a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
37. Před vlastním posouzením věci soud konstatuje, že argumentace, kterou žalobce uplatnil v úvodu svého přednesu na jednání, a jíž zdůvodňoval, proč dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo umožňující zálohovou platbu ceny díla nepředstavoval podstatnou změnu smlouvy, je novým žalobním bodem, který nebyl obsažen v žalobě a současně byl uplatněn opožděně, tedy po uplynutí žalobní lhůty dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Soud se jím proto nemůže zabývat (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.). Jen nad rámec lze ale podotknout, že se mýlí s důvody napadeného rozhodnutí (což platí i pro dopis poskytovatele dotace ze dne 27. 10. 2022, který žalobce při jednání citoval na podporu tohoto žalobního bodu). Žalovaný totiž v napadeném rozhodnutí (viz body 52 až 56) přehodnotil závěr finančního úřadu a uznal, že dodatek č. 1 *nebyl* podstatnou změnou smlouvy.
38. Mezi účastníky není spor o tom, že podmínkou poskytnutí dotace bylo i dodržení zákona o veřejných zakázkách. Soud tedy jen ve stručnosti shrnuje, že rozhodnutím o dotaci byly žalobkyni poskytnuty peněžní prostředky na projekt environmentálního centra Cerhenice v celkové výši 24 688 268,48 Kč, z čehož 23 316 698 Kč bylo poskytnuto z Evropského

fondy pro regionální rozvoj a zbytek ze státního rozpočtu. Součástí rozhodnutí o dotaci byla i příloha č. 1 – podmínky poskytnutí dotace, která v oddílu B bodu 3 písm. a) stanovila, že příjemce dotace je povinen dodržovat pravidla pro zadávání zakázek stanovená v čl. 7 směrnice Ministerstva životního prostředí č. 12/2012, a to i v průběhu realizace akce. Přitom je vždy povinen dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Podle čl. 7 této směrnice pak byl žadatel, resp. příjemce podpory při řízení pro výběr dodavatele služeb, stavebních prací či dodávek povinen dodržovat mj. zákon o veřejných zakázkách. Sporná není ani skutečnost, že v rámci projektu byly uskutečněny tři veřejné zakázky – na projektovou dokumentaci k environmentálnímu centru, na samotné stavební práce a na soubor technických a administrativních služeb.

Uzavření dodatku č. 5 ke smlouvě o dílo představovalo podstatnou změnu práv a povinností z této smlouvy

39. Žalobce především brojí proti závěru žalovaného, že uzavřením dodatku č. 5 ke smlouvě o dílo uzavřené s vybraným uchazečem v rámci veřejné zakázky na stavební práce na environmentálním centru žalobce umožnil podstatnou změnu práv a povinností z této smlouvy, čímž porušil § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách a zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace plynoucí z § 6 odst. 1 tohoto zákona.
40. Podle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je zadavatel povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.
41. Podle § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, kterou uzavřel s vybraným uchazečem. Za podstatnou se považuje taková změna, která by za použití v původním zadávacím řízení umožnila účast jiných dodavatelů nebo za použití v původním zadávacím řízení mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.
42. NSS se již několikrát vyjádřil k výkladu shora citovaného § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách. Toto ustanovení je konkrétním vyjádřením obecné zásady, že zadavatel má povinnost uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku v souladu se zadávacími podmínkami a tyto podmínky není ani následně oprávněn podstatným způsobem měnit. Do zákona bylo vloženo novelou provedenou zákonem č. 55/2012 Sb. a reprodukuje výklad pojmu „podstatná změna smlouvy“, provedený v rozsudku Soudního dvora ve věci *pressetext*: „Změnu veřejné zakázky během doby trvání lze považovat za podstatnou, pokud by zavedla podmínky, které by umožnily, pokud by se vyskytovaly v původním postupu při zadávání veřejné zakázky, připuštění jiných uchazečů než těch, kteří byli původně připuštěni, nebo pokud by umožnily přijmout jinou nabídku než tu, která byla původně přijata. Změna původní veřejné zakázky může být rovněž považována za podstatnou, pokud značnou měrou zakázku rozšiřuje o služby, které původně nebyly předpokládány [...]. Změna může být rovněž považována za podstatnou, jestliže mění způsobem, který nebyl v podmínkách původní zakázky předpokládán, hospodářskou rovnováhu smlouvy ve prospěch poskytovatele, jemuž byla zakázka zadána.“ Naplnění byť i jediné z podmínek (písmen) uvedeného ustanovení je třeba kvalifikovat jako podstatnou změnu smlouvy, která je nepřijatelná. Nelze ani vyloučit, že konkrétní změna smlouvy bude podstatnou změnou z několika zákonných důvodů (viz body 15 a 16 rozsudku NSS ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 As 255/2018 – 40).
43. Judikatura taktéž opakovaně dospěla k závěru, že kritériem podle § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách je (pouhá) způsobilost změny smlouvy alespoň potenciálně

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

ovlivnit účast jiných dodavatelů v zadávacím řízení, případně způsobilost podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky (viz rozsudky NSS ze dne 26. 4. 2023, č. j. 4 Afs 151/2022 – 58, bod 40, a tam citovaná judikatura, ze dne 25. 11. 2020, č. j. 9 Afs 441/2018 – 52, bod 35, či ze dne 15. 2. 2021, č. j. 6 Afs 253/2020 – 46, bod 15). Jako podstatnou změnu ve smyslu § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách tak např. vyhodnotila změny termínu dodání včetně změn smluvních sankcí za jeho nedodržení (viz bod 39 rozsudku č. j. 4 Afs 151/2022 – 58 a tam citovaná judikatura); rozšíření předmětu veřejné zakázky o další stavební práce (resp. o realizaci stavby v odlišné podobě, včetně vyšší ceny, viz rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2021, č. j. 10 As 53/2019 – 69); změnu předmětu a ceny díla zrušením a změnou některých stavebních objektů, materiálů a technologií (vedoucí ke snížení ceny díla) za současného zvětšení jiného stavebního objektu (vedoucí naopak k navýšení ceny díla, viz rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2018, č. j. 10 As 150/2017 – 58); uzavření dohody o narovnání snižující původně sjednanou smluvní pokutu za prodlení s provedením díla (rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2021, č. j. 3 As 51/2019 – 25); či změnu ve složení týmu správce stavby za současného vypuštění povinnosti příjemce dotace poskytnout své pracovníky správci stavby a současné změny výpočtu ceny, byť zůstala ve výsledku stejná (rozsudky NSS č. j. 9 Afs 441/2018 – 52 a č. j. 6 Afs 253/2020 – 46).

44. V projednávané věci z obsahu správního spisu plyne, že součástí zadávací dokumentace u veřejné zakázky na stavební práce na environmentálním centru byl mj. i krycí list rozpočtu, v němž byla mezi doplňkovými náklady uvedena i položka „*Přeložka ČEZ 2ks sloupů*“. Tato položka byla jako jediná oceněná částkou 187 963 Kč bez DPH (227 435 Kč s DPH) s poznámkou „*předpokládaná fixní cena dodavatel přeložky ČEZ*“. Součástí zadávacích podmínek byla i projektová dokumentace, která obsahovala průvodní zprávu, v níž byla v rámci seznamu souvisejících a podmiňujících investic uvedena přeložka sloupů, vrchního a podzemního vedení elektro veřejné distribuční sítě nízkého napětí – „*řeší samostatně ČEZ Distribuce a.s. na základě Smlouvy o smlouvě budoucí o realizaci přeložky distribučního zařízení*“; a dále přemístění zařízení O2 Czech Republic, a.s. – „*řeší O2 Czech Republic a.s.*“ a úprava (zkrácení) plynovodní přípojky RWE – „*na základě smlouvy*“. V podstatě totéž se uvádí v souhrnné technické zprávě v rámci kapitoly B.1 („*popis území stavby*“) písm. e) („*vliv stavby na okolní stavby a pozemky, ochrana okolí, vliv stavby na odtokové poměry v území*“) a písm. i) („*věcné a časové vazby stavby, podmiňující, vyvolané, související investice*“). V celkovém situačním výkresu je zakreslena přeložka s poznámkou „*řeší ČEZ*“, stávající zařízení O₂ Czech Republic, a.s., i plynovodní přípojka s poznámkou „*část zrušena*“. Jak krycí list, tak projektová dokumentace byly přílohami návrhu smlouvy o dílo (*míněna je smlouva, jež byla součástí zadávací dokumentace; soud ji takto bude pro zjednodušení označovat*) s tím, že zhotovitel byl dílo povinen provést právě dle projektové dokumentace, která popisovala předmět díla (viz čl. II odst. 1 a 2 návrhu) a cena díla byla zase závazně stanovena právě rozpočtem, jehož úplnost byla zaručena (viz čl. IV odst. 1 návrhu). Tatáž ujednání obsahuje i smlouva o dílo podepsaná dne 18. 11. 2014 s vybraným uchazečem. Zahrnuje rovněž stejný krycí list rozpočtu s tím rozdílem, že jsou v něm vyplněny i ostatní rozpočtové náklady (cena přeložky bez DPH zůstala stejná, včetně poznámky). V dodatku č. 5 smlouvy o dílo podepsaném dne 17. 12. 2015 bylo nicméně ujednáno, že se předmět díla zužuje o položku „*realizace přeložky ČEZ*“ s tím, že tato přeložka byla realizována prostřednictvím jiné společnosti (ČEZ). Z tohoto důvodu se vyjímá ze smlouvy mezi vybraným uchazečem a žalobcem a zařazuje se mezi méněpráce. Současně byla ponížena celková cena díla o částku 227 435,23 Kč odpovídající ceně přeložky včetně DPH.

45. Žalobce ve své argumentaci obsáhle popisuje, že přeložky zařízení distribučních zařízení zajišťuje vždy provozovatel distribuční sítě, což podle něj muselo být známo každému stavebnímu podnikateli, který by se potenciálně ucházel o zakázku. Celá tato úvaha nicméně stojí na jediné premise: že (právní) stav, který smluvní strany nastolily uzavřením dodatku č. 5, byl v podstatě shodný se stavem, který tu byl před jeho uzavřením, resp. (přesněji) vyplýval pro smluvní strany z návrhu smlouvy v rámci zadávací dokumentace. Žalobce se domnívá, že ano s odkazem na to, že se podle něj nezměnila osoba subdodavatele (ČEZ), cena přeložky (která byla „pevně“ určena, čímž patrně míní, že byla stanovena již v zadávací dokumentaci), rozsah prací ani termín. S tím ovšem soud nemůže souhlasit. Jak správně poukázal žalovaný, uzavřením dodatku č. 5 došlo k *zúžení předmětu díla* o přeložku včetně odpovídajícího snížení ceny. Žalobce klade důraz na skutečnost, že tak jako tak by realizaci přeložky zajišťovala stejná společnost (ČEZ) odlišná od vybraného uchazeče (čehož si museli být vědomi všichni potenciální uchazeči) za stejnou cenu; zcela však pomíjí fakt, že právní postavení vybraného uchazeče se v důsledku uzavření dodatku č. 5 podstatně změnilo. Zatímco před jeho uzavřením – a zejména i dle návrhu smlouvy zveřejněného v rámci zadávací dokumentace – byl zhotovitel odpovědný za řádné a včasné provedení celého díla *včetně přeložky*, po uzavření dodatku č. 5 již tomu tak nebylo. Jednoduše řečeno, původně existoval smluvní vztah toliko mezi žalobcem a vybraným uchazečem, na němž bylo, aby zajistil provedení celého díla, včetně toho že ČEZ (včas a řádně) provede přeložku. Po uzavření dodatku však za tuto část díla již neodpovídal a bylo na žalobci, aby přeložku zajistil (byla-li tedy, jak argumentuje, nezbytnou součástí celého projektu).
46. Výše uvedené plyne jak z obecné právní úpravy smlouvy o dílo v občanském zákoníku, dle které je zhotovitel povinen provést (celé) dílo *na svůj náklad a nebezpečí* (§ 2586 odst. 1), tak i ze samotné smlouvy o dílo, jenž je shodný s návrhem v zadávací dokumentaci. Dle čl. I odst. 2 byl zhotovitel povinen provést dílo na svůj náklad a nebezpečí v souladu s dokumenty, které tvoří přílohy smlouvy (mj. projektová dokumentace i rozpočet včetně krycího listu); dle čl. II („*Předmět díla a místo plnění*“) odst. 1 byl detailní popis předmětu díla uveden v projektové dokumentaci a dle odst. 2 měla být realizace zakázky rovněž provedena podle projektové dokumentace (zahrnující i přeložku; ve spise je založena jen projektová dokumentace, která byla zveřejněna v rámci zadávací dokumentace, nicméně z ničeho neplyne, že by doznala jakýchkoliv změn a sám žalobce tvrdí, že přeložka byla její součástí); dle čl. II odst. 10 zahrnoval předmět díla všechny práce a dodávky, jež jsou obsaženy ve smlouvě a přílohách, a též všechna ostatní související plnění a práce podmiňující řádné dokončení díla, *to vše na náklad a nebezpečí zhotovitele*; dle čl. XIII odst. 2 zhotovitel odpovídal i za kvalitu a jakost plnění svých dodavatelů a dalších osob, které využil k plnění díla; a dle čl. XIII odst. 3 byl objednatel oprávněn uplatňovat nároky z vad díla po zhotoviteli bez ohledu na to, zda je odpovědnost za vady díla společná a nerozdílná s třetími osobami.
47. Sám žalobce v této souvislosti opakovaně tvrdí např. to, že přeložka byla nezbytnou součástí celého projektu, bez které nemohl být proveden. Jakékoliv zpoždění při realizaci přeložky ze strany ČEZ (ať už v důsledku jednání o smlouvě o realizaci přeložky, jejího samotného obsahu, tj. termínu, na nichž se vybraný uchazeč a ČEZ dohodnou, či při samotné realizaci přeložky a odstraňování případných vad atp.) by tak prodloužilo termín dokončení celého díla, což by bylo přičitatelné právě zhotoviteli. Soud připomíná, že ve smlouvě byly sjednány i sankce za prodlení s dokončením a předáním díla, konkrétně jednorázová smluvní pokuta 20 000 Kč (resp. 50 000 Kč za prodlení delší než 7 dnů) a smluvní pokuta ve výši 0,05 %

z ceny díla za každý den prodlení (viz čl. XII odst. 1 a 2 smlouvy i jejího návrhu). Pokud by však provedení přeložky zajišťoval sám žalobce, jako tomu bylo po uzavření dodatku č. 5, nebylo by možné zhotovitele za případné zpoždění sankcionovat. Podle § 1968 věty druhé občanského zákoníku totiž platí, že dlužník není za prodlení odpovědný, nemůže-li plnit v důsledku prodlení věřitele; a podle § 1975 občanského zákoníku je věřitel v prodlení mj. i tehdy, neposkytl-li dlužníku součinnost potřebnou ke splnění dluhu – v tomto případě nezajistil provedení přeložky u ČEZ (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 32 Odo 542/2006, dle něž nemá věřitel právo na smluvní pokutu za prodlení dlužníka způsobené prodlením věřitele s poskytnutím jeho součinnosti, jehož závěry se uplatní i v poměrech občanského zákoníku, viz usnesení téhož soudu ze dne 28. 2. 2022, sp. zn. 23 Cdo 3533/2020). Zhotovitel by nadto měl i možnost od smlouvy o dílo odstoupit za podmínek § 2591 občanského zákoníku. Kromě smluvních sankcí bylo dále nezanedbatelným následkem prodlení s jakýmkoliv termínem dle smlouvy i to, že žalobce byl oprávněn neposkytovat zhotoviteli platby až do doby splnění nejbližších sjednaných závazných termínů (čl. V odst. 11 smlouvy i jejího návrhu).

48. Jelikož byl zhotovitel dle návrhu smlouvy povinen na své nebezpečí provést celé dílo včetně přeložky, nutně odpovídal i za její vady ve smyslu § 2615 a násl. občanského zákoníku, byť společně a nerozdílně s poddodavatelem dle § 2630 odst. 1 písm. a) občanského zákoníku. Ve smlouvě i jejím návrhu bylo v této souvislosti dokonce výslovně sjednáno, že zhotovitel odpovídal i za kvalitu a jakost plnění svých dodavatelů a dalších osob, které využil k plnění díla (tedy včetně ČEZ) a objednatel byl oprávněn uplatňovat nároky z vad díla po zhotoviteli bez ohledu na to, zda je odpovědnost za vady díla společná a nerozdílná s třetími osobami (viz čl. XIII odst. 2 a 3). Opět pak platilo, že prodlení s odstraněním vad smlouva sankcionovala smluvní pokutou (0,05 % z ceny díla za každý započatý den prodlení, viz čl. XII odst. 5 smlouvy i jejího návrhu).
49. Navíc, jak opakovaně zdůrazňuje sám žalobce, byla cena přeložky stanovena „fixně“, čímž zřejmě míní, že byla (jako jediná) již součástí zadávací dokumentace (resp. krycího listu rozpočtu v ní zahrnutého). Pokud by se tedy nakonec nezbytně nutné náklady na přeložku (viz § 47 odst. 3 energetického zákona) ukázaly jako vyšší, nesl by rozdíl vybraný uchazeč, neboť by žalobci mohl (jeho slovy) „přefakturovat“ jen cenu dle (závazného) rozpočtu. Dle čl. IV odst. 1, 2 a 4 smlouvy o dílo i jejího návrhu byla totiž cena stanovena na základě *závazného* položkového rozpočtu, *jehož úplnost byla zaručena*, a celková cena díla byla sjednána jako *nejvýše přípustná a pevná po celou dobu zhotovení díla*; dle čl. IV odst. 5 cena obsahovala *veškeré náklady* nezbytné k řádnému a včasnému provedení díla a 4; a dle čl. IV odst. 6 a 7 bylo případné navýšení ceny (včetně navýšení z rozpočtové rezervy), zjednodušeně, možné jen v případě změny předmětu díla, popř. předpisů o dani z přidané hodnoty. I obecná úprava § 2621 odst. 1 občanského zákoníku pak stanoví, že „[b]ylo-li dílo zadáno podle rozpočtu, nemůže zhotovitel požadovat zvýšení ceny za dílo, **ani mají-li rozsah nebo nákladnost práce za následek překročení rozpočtu**“. Soud podotýká, že v samotném krycím listu byla cena stanovena toliko jako „*předpokládáná*“, nebylo tedy vyloučeno, že dojde i k navýšení.
50. V této souvislosti ani nelze přehlédnout jisté rozpory v zadávací dokumentaci, které mohly potenciální uchazeče rovněž odradit. Jak uvádí i sám žalobce, v průvodní zprávě bylo výslovně uvedeno, že přeložku „*řeší samostatně ČEZ Distribuce a.s. na základě Smlouvy o smlouvě budoucí o realizaci přeložky distribučního zařízení*“. Část této věty o tom, že přeložku řeší (samostatně) ČEZ by zřejmě bylo možné v návaznosti na krycí list rozpočtu, v němž se Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

uvádí, že „*dodavatelem*“ přeložky je ČEZ, vykládat i tak, že přeložka je sice součástí díla, ale provede ji ČEZ jako poddodavatel. Co již ovšem nedává žádný smysl, je zmínka o tom, že ji provede ČEZ „*na základě Smlouvy o smlouvě budoucí o realizaci přeložky distribučního zařízení*“. Byť tato smlouva není součástí správního spisu, neboť ji žalobce ani přes výzvu žalovaného neposkytl (s odůvodněním, že se mu ji nepodařilo dohledat, viz žalobcovo podání ze dne 21. 3. 2024), je zřejmé, že musela být uzavřena mezi žalobcem a ČEZ, neboť v době zveřejnění zadávací dokumentace včetně krycího listu s výše uvedenou poznámkou o smlouvě o smlouvě budoucí nebyl vybraný uchazeč ještě znám. Z jejího názvu pak plyne, že obsahem byl závazek smluvních stran uzavřít smlouvu o realizaci přeložky. Ze zmínky o této smlouvě v průvodní zprávě tak bylo možné usuzovat, že přeložku zajistí sám žalobce na základě smlouvy s ČEZ (jako tomu nakonec i bylo), což ovšem bylo v rozporu s tím, že cena přeložky byla uvedena mezi náklady v krycím listu rozpočtu (a tedy byla i součástí celkové ceny díla). Potenciální uchazeče tak mohla odradit od účasti v zadávacím řízení i určitá nejistota ohledně toho, zda budou vůbec moci přeložku provést (byť poddodavatelem bude ČEZ), byla-li již ohledně její realizace uzavřena smlouva o smlouvě budoucí přímo mezi žalobcem a ČEZ.

51. Výše uvedené nasvědčuje tomu, že přeložka byla v krycím listu rozpočtu patrně skutečně uvedena omylem, jak původně argumentoval žalobce v řízení před daňovými orgány (pokud takto byla myšlena věta, že žalobci není zřejmé, z jakého důvodu byla přeložka projektantem zahrnuta v projektu, viz např. doplnění odvolání ze dne 30. 11. 2020) a připustil i při jednání soudu. Odpovídala by tomu i skutečnost, že jiné přeložky zařízení (elektronických komunikací a plynovodu) do něj zahrnuty nebyly, přestože i u nich z projektové dokumentace plynulo, že je provede jiný subjekt než vybraný uchazeč (O2 Czech Republic a.s. a RWE). Spekulace o tom, proč byla součástí díla a strany ji dodatkem č. 5 posléze vyňaly, jsou ovšem irelevantní. Za správnost a úplnost zadávací dokumentace odpovídal žalobce jako zadavatel (§ 44 odst. 1 věta druhá zákona o veřejných zakázkách), a i kdyby se přeložka dostala do rozpočtu chybou či omylem, nic to nemění na tom, že při její případné nápravě dodatkem č. 5 posléze došlo k podstatné změně smlouvy ve smyslu § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách. Tím soud současně odpovídá i na námitku žalobce, že byl k uzavření smlouvy přímo s ČEZ údajně „*donucen*“ tímto subjektem. Pomine-li soud, že žalobce toto zcela obecné tvrzení nijak nerozvádí (proč k tomu byl donucen, za jakých okolností atp.) a ani neprokazuje, je z hlediska § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách zcela irelevantní, co jej k uzavření dodatku č. 5 vedlo. Pokud to snad byl závazek z dřívější smlouvy o smlouvě budoucí, pochybil žalobce při zpracování zadávací dokumentace, neboť přeložku nemohl začlenit do předmětu díla; pokud to byly jiné důvody, měl si žalobce před přípravou zadávací dokumentace ověřit, za jakých podmínek mu ČEZ přeložku zajistí. Tato žalobcova argumentace ostatně jen podporuje výše uvedené závěry soudu, že zajištění přeložky není tak snadné a automatické, jak to žalobce prezentuje, a mohou se při něm vyskytnout problémy, jejichž důsledky a případné prodlení by dle původního návrhu smlouvy nesl vybraný uchazeč. Soud jen pro úplnost podotýká, že nezpochybňuje, že přeložka byla integrální součástí celého projektu a musela být i součástí projektové dokumentace, jak žalobce tvrdí – to ale nutně neznamená, že musela být i *předmětem díla*. O tom svědčí právě uzavření dodatku č. 5, kterým byla vyňata.

52. Opomenout konečně nelze ani skutečnost, že zejména menší dodavatelé nemusí mít takovou vyjednávací sílu či personální vztahy s ČEZ, a může tak pro ně být problematictější

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

zabezpečit realizaci přeložky tak, aby dodrželi termín dokončení celého díla, resp. závazné termíny dle harmonogramu prací (viz čl. VI odst. 1 až 4 smlouvy o dílo a jejího návrhu). Soud nepochybně, že provozovatel distribuční soustavy by z hlediska § 47 energetického zákona měl ke všem žadatelům o přeložku přistupovat stejně, a ani žalobcovo tvrzení, že provozovatel distribuční soustavy musí své plnění poskytnout komukoliv, kdo splní objektivní podmínky (byť z § 47 energetického zákona taková povinnost neplyne). To ale neznamena, že fakticky může být zejména pro hospodářsky silnějšího dodavatele či dodavatele s dobrými vztahy s odpovědnými osobami u ČEZ snazší a rychlejší vyjednat zajištění přeložky a prosadit do smlouvy termíny a další podmínky nutné pro včasné a řádné dokončení celého díla. Přestože energetický zákon do jisté míry reguluje provádění přeložek (zejm. stran výše nákladů), pořád se jejich realizace děje na základě soukromoprávní smlouvy, jejíž podmínky (včetně termínů) jsou výsledkem konsenzu (budoucích) smluvních stran. I z tohoto pohledu měl (v kombinaci se všemi výše uvedenými faktory) původní návrh smlouvy obsažený v zadávací dokumentaci potenciál odradit některé uchazeče; a naopak dodatek č. 5 mohl jejich účast umožnit. Pro větší dodavatele mohlo být i snesitelnější nést případné výše popsání následky, které by jim vyplývaly z toho, že se realizace přeložky zpozdí či bude mít vady. Mohli tedy být ochotnější nést rizika, které s sebou nesl návrh smlouvy o dílo, jenž byl součástí zadávací dokumentace a počítal s tím, že přeložku provede ČEZ jako subdodavatel.

53. Soud má tedy za to, že změna (zúžení) předmětu díla o přeložku dodatkem č. 5 skutečně měla potenciál umožnit účast jiných dodavatelů v původním zadávacím řízení, v důsledku toho i ovlivnit výběr nejvýhodnější nabídky (neboť mohla být vybrána z nabídek jiného spektra uchazečů) ve smyslu § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách. Svědčí o tom právě i skutečnosti, které zdůrazňuje sám žalobce – tedy že jednalo o specifické plnění, které uchazeči nemohli sami realizovat a museli spoléhat na třetí osobu (ČEZ), že je včas a řádně provede. Na základě shora uvedeného je nasnadě, že postavení vybraného uchazeče po uzavření dodatku č. 5 bylo jednoznačně výhodnější, než jak bylo původně nastaveno v zadávací dokumentaci. Dle zadávací dokumentace byl dodavatel povinen přeložku provést v rámci díla. Nemohl ji nicméně provést sám, nýbrž se musel spoléhat na ČEZ jako jediného možného poddodavatele – přesto však sám odpovídal za její řádné a včasné provedení a řádné a včasné provedení celého díla, jehož byla nezbytnou součástí. Musel tak s ČEZ vyjednat smlouvu o realizaci přeložky tak, aby odpovídala projektové dokumentaci a byl dodržen termín dokončení celého díla (resp. termíny dle harmonogramu); zajistit, aby vlastní realizace proběhla včas a řádně; nést případné důsledky prodlení (smluvní pokuty, neproplacení faktur); řešit případné vady a odpovídat za ně (opět včetně pokut); či nést dodatečné náklady v rozsahu převyšujícím „fixní“ cenu dle rozpočtu. Jednoduše řečeno, dle původního návrhu smlouvy byl uchazeč co do řádného a včasného dokončení celého díla do jisté míry „zajatcem“ třetí osoby (ČEZ), kterou si ani sám nemohl zvolit. Po uzavření dodatku č. 5 to už ovšem neplatilo.
54. S žalovaným lze souhlasit i v tom, že postup žalobce vedl ke zvýhodnění vybraného uchazeče oproti ostatním (byť i potenciálním) dodavatelům, kteří neznali znění zadávacích podmínek změněných dodatkem č. 5. Žalobce tak současně porušil zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace dle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, což je ostatně pojmově spjato s nepřipustnou podstatnou změnou smlouvy ve smyslu § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách (viz bod 28 rozsudku NSS č. j. 9 Afs 441/2018 – 52).

55. Soud tedy nepopírá žalobcovu tezi, že každému stavebnímu podnikateli (odborníkovi) muselo být ze zadávací dokumentace zřejmé, že přeložku nebude realizovat přímo on, ale ČEZ. Tato skutečnost je ale ve světle výše uvedeného zcela nerozhodná, resp. spíše nasvědčuje opaku – že takový dodavatel si musel být vědom i všech potenciálních komplikací spojených se smlouvou o dílo, jejíž součástí bude i toto specifické plnění, což jej mohlo odradit od účasti v zadávacím řízení.
56. Žalobce má též za to, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť je žalovaný opřel jen o svou (dle názoru žalobce subjektivní a odborně nepodloženou) úvahu. Nepřezkoumatelnost nicméně může spočívat buď v nedostatku důvodů, nebo nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Nezpůsobuje ji pouhý nesouhlas s úvahami žalovaného (viz např. bod 25 rozsudku NSS ze dne 22. 5. 2025, č. j. 6 As 291/2024 – 53), byť s odkazem na jejich nedostatečnou odbornost. Obsáhlá polemika žalobce se závěry napadeného rozhodnutí naopak svědčí o tom, že rozhodnutí přezkoumatelné je, tedy že žalobci je zřejmé, proč žalovaný rozhodl tak, jak rozhodl. Nepřezkoumatelnost nezpůsobuje ani namítaný nedostatek podkladů (šlo by případně o jinou vadu řízení). K tomu je nutno dodat, že závěr o porušení § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách obecně vzato nevyžaduje žádné odborné znalosti ani provádění šetření na dotčeném trhu (viz např. judikaturu citovanou výše v bodě 43 – ani v jednom z těchto rozsudků nebyla zapotřebí žádná odborná zjištění k zaujetí tohoto závěru). Kritériem podle § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách je totiž pouhá způsobilost změny smlouvy alespoň *potenciálně* ovlivnit účast jiných dodavatelů v zadávacím řízení či výběr nejvhodnější nabídky – nemusí být postaveno najisto, že by k ovlivnění skutečně došlo. Ani v projednávaném případě nebyly dle názoru soudu zapotřebí žádné odborné znalosti či šetření. Pro závěr o možnosti dodatku č. 5 ovlivnit účast jiných dodavatelů v zadávacím řízení či výběr nejvhodnější nabídky bylo rozhodující znění smlouvy o dílo, resp. jejího návrhu obsaženého v zadávací dokumentaci včetně příloh a znění dodatku č. 5. Pokud pak žalobce argumentuje praxí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, je třeba říci, že porušení zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace nespočívalo v *per se* diskriminačních podmínkách zadávací dokumentace. K porušení těchto zásad došlo tím, že v důsledku uzavření dodatku č. 5 byla s vybraným uchazečem uzavřena odlišná smlouva, než jaká byla obsahem zadávací dokumentace, v důsledku čehož byl zvýhodněn oproti ostatním uchazečům o veřejnou zakázku. Tvrzená praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (kterou žalobce ani nedoložil) je tedy nepřiléhavá.
57. Prakticky totéž lze uvést k námitce legitimního očekávání, jehož narušení žalobce patrně dovozuje z toho, že se žalovaný touto praxí údajně neřídil. Žalobce totiž netvrdí a ani z obsahu správního spisu neplyne, že by přímo nynější věc Úřad pro ochranu hospodářské soutěže někdy prošetřoval. Již výše pak bylo uvedeno, že nerozhodná je i otázka, zda je při posuzování změny smlouvy ve smyslu § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách třeba vycházet z toho, že uchazeči o veřejnou zakázku musí mít určité odborné znalosti. Nadto lze podotknout, že závěry judikatury stran žalobcem tvrzené „*presumpce profesionality*“ se týkaly překlenutí případných nejasností v zadávací dokumentaci, a nikoliv § 82 odst. 7 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2012, č. j. 1 Afs 42/2012 – 51, bod 20), a není tak zcela přiléhavá. V žalobcem citovaném rozsudku č. j. 7 Afs 66/2010 – 232 navíc NSS naopak krajskému soudu vytknul, že odbornosti uchazečů přikládal příliš velkou váhu, ač to nebylo důležité, a jeho rozhodnutí

(rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 5. 2011, č. j. 62 Ca 91/2008 – 103) – které žalobce na svou podporu taktéž cituje – zrušil.

58. Míří-li námitka narušení legitimního očekávání na to, že poskytovatel dotace při kontrole této konkrétní veřejné zakázky neshledal žádné pochybení, nelze než konstatovat, že žalobce prakticky žádným způsobem nepolemizuje s úvahami žalovaného. Lze tak jen stručně zopakovat, že dle judikatury „orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně jsou zcela nezávislé na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů a jsou oprávněny posoudit si otázku dodržování povinností podle zákona o veřejných zakázkách samy [...]. Není proto podstatné, že jiné kontrolní orgány v postupu stěžovatele nezjistily pochybení. Jednání poskytovatele dotace může za určitých podmínek založit příjemci legitimní očekávání, **avšak musí mít formu konkrétního ujištění**. Nestačí, že poskytovatel dotace v rámci provedených kontrol a auditů nekonstatoval pochybení“ (viz body 17 a 18 rozsudku NSS č. j. 6 Afs 253/2020 – 46, zvýraznil soud, a obdobně body 42 až 44 rozsudku NSS č. j. 9 Afs 441/2018 – 52). Žalobce netvrdí nic o tom, že by mu bylo při kontrole poskytovatelem dotace poskytnuto jakékoliv **konkrétní** ujištění v tom smyslu, že dodatek č. 5 nepředstavuje podstatnou změnu práv a povinností ze smlouvy o dílo, a neporušuje tak § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách. Ve shodě s žalovaným tak lze jen dodat, že v protokolu o kontrole na místě ze dne 10. 6. 2015 bylo uvedeno jen zcela obecné konstatování o tom, že jsou dodržovány národní předpisy a předpisy ES pro oblast veřejných zakázek, resp. že jsou dodržovány podmínky zadávacího řízení (v kolonce „*Jsou dodatky ke smlouvám o dílo, případně změnové listy, v souladu se zadávací dokumentací?*“ je ručně napsáno „*irrelevantní*“), nadto tento protokol byl vyhotoven ještě před uzavřením dodatku č. 5 ze dne 17. 12. 2015 (viz body 81 a 93 napadeného rozhodnutí). Žádné konkrétní ujištění neplyne ani z dopisu Mgr. Martina Kubici ze dne 6. 6. 2023, který obsahuje toliko zcela obecnou větu, že dle informačních systémů Státního fondu životního prostředí ČR nebyla při kontrole výběrových řízení ze strany fondu identifikována pochybení zakládající porušení podmínek poskytnutí opory (viz bod 85 napadeného rozhodnutí; obsah obou dokumentů soud ověřil ze správního spisu).
59. Žalobce dále poukazuje na to, že hodnota přeložky byla v poměru k hodnotě celé veřejné zakázky (díla) zcela marginální (asi 1 %). Soud předně souhlasí s žalovaným, že v projednávané věci nelze aplikovat zákon o zadávání veřejných zakázek, včetně pravidel *de minimis* obsažených v § 222 odst. 4. Tento zákon nabyl účinnosti až od 1. 10. 2016, tedy poté, co proběhlo zadávací řízení a na jeho základě byla dne 18. 11. 2014 uzavřena smlouva o dílo. S ohledem na to, že i dodatek č. 5 byl uzavřen dne 17. 12. 2015, tj. ještě před účinností tohoto zákona, není jeho aplikace možná ani na základě přechodného ustanovení § 273 odst. 6. Judikatura také jednoznačně dovodila, že odvod za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí (viz rozsudek NSS ze dne 19. 1. 2023, č. j. 1 Afs 316/2021 – 38, bod 27, a celá řada tam citované judikatury NSS i Soudního dvora). Není proto možné aplikovat novější právní úpravu zákona o zadávání veřejných zakázek, i kdyby byla pro žalobce příznivější. V tom je podstatný rozdíl oproti postihu za přestupek podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, u nějž je dle NSS poměření příznivosti obou zákonů namíste (viz rozsudek ze dne 14. 8. 2020, č. j. 3 As 140/2018 – 64). Uvažovat nelze ani o přímém či nepřímém účinku směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU o zadávání veřejných zakázek, neboť její transpoziční lhůta uplynula až 18. 4. 2016, tedy taktéž po uzavření smlouvy o dílo a dodatku č. 5.
60. Žalobci pak lze v obecné rovině přisvědčit v tom, že hodnota změny závazku může být relevantní pro posouzení toho, zda by změna za použití v původním zadávacím řízení Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

umožnila účast jiných dodavatelů či mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, tj. zákonných podmínek podle § 82 odst. 7 písm. b) či c) zákona o veřejných zakázkách. Změny o vyšší hodnotě jistě mají i vyšší potenciál je naplnit. Žádné striktní hodnoty však toto ustanovení nestanoví. Interpretovat je „optikou“ § 222 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek tak, že změny o určité hodnotě v každém případě nemohou být podstatné (jak žalobce požaduje), by znamenalo domýšlet do zákona výjimky, které v něm stanoveny nejsou. Soud nepopírá, že právní úprava se vyvinula směrem, že změny o určité hodnotě (za dalších podmínek, zejm. že nemění povahu závazku) nemohou být považovány za podstatné. Tato úprava však na nynější věc není aplikovatelná z hlediska časové působnosti. Pro posouzení toho, zda je určitá změna podstatná, je tak alfou a omegou, zda naplňuje kritéria podle § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách. Jak bylo výše zdůvodněno, v daném případě naplnil dodatek č. 5 písm. b) a c) tohoto ustanovení; hodnota změny přitom nehrála žádnou roli, neboť šlo zejména o specifickou vypuštěnou částí předmětu díla a dopad změny na celkové postavení dodavatele. Je tedy bezpředmětné, že hodnota přeložky odpovídala asi 1 % hodnoty celé zakázky (díla). Pro úplnost lze dodat, že žádné konkrétní „prahové“ hodnoty pro změny závazku nevyplývají ani z rozsudku Soudního dvora ve věci *pressetext*. Tam specifikovaná kritéria jsou prakticky shodná se zněním § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách (viz body 35 až 37 rozsudku *pressetext* citované též výše v bodě 42).

61. Žalobce konečně rozsáhle argumentuje tím, že dodavatel, který byl schopen (z hlediska odborného i kapacitního) provést zbytek díla, musel nutně být schopen provést i přeložku. Pomine-li soud, že si žalobce sám odporuje, neboť současně tvrdí, že dodavatel sám vůbec neměl přeložku provádět (byť tomu bránily především důvody právní), je třeba říci, že úvahy žalovaného ani soudu nejsou založeny na tom, že by přeložka představovala překážku účasti potenciálních uchazečů v zadávacím řízení z důvodu, že by ji nebyli schopni sami provést (viz výše body 45 až 55). Celá tato argumentace je tak irelevantní. Proto soud ani neprováděl důkaz předloženým znaleckým posudkem. Ten byl totiž navržen k prokázání skutečností, které nejsou pro posouzení věci podstatné. Totéž platí pro dodatečně tvrzené skutečnosti, které žalobce ze znaleckého posudku dovozuje ve vyjádření ze dne 19. 5. 2025. Soud nijak nezpochybňuje, že přeložky jsou v rámci provádění staveb obvyklé a pro jejich vyjednání není třeba zvláštní odbornosti či erudice – to však není v rozporu se závěry uvedenými výše, včetně toho, že pro různé uchazeče může vyjednání přeložky být různě fakticky komplikované.

62. Žalobní bod je nedůvodný.

Žalobce porušil zásadu transparentnosti nejednoznačnou zadávací dokumentací

63. Žalobce dále namítá, že neporušil zásadu transparentnosti při stanovení podmínek zadávací dokumentace.

64. Podle § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách je zadávací dokumentace soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek zadavatele vymezujících předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky. Za správnost a úplnost zadávacích podmínek odpovídá zadavatel.

65. Zásada transparentnosti směřuje k zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky a konkurence mezi dodavateli. Je porušena tehdy, pokud jsou v zadavatelském postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by

vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele (viz již rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010 – 159, č. 2189/2011 Sb. NSS, citované závěry se uplatní i při výkladu zákona o veřejných zakázkách, viz např. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2024, č. j. 5 Afs 113/2022 – 36, bod 38). NSS zde na základě judikatury Soudního dvora dovodil, že transparentnost obsahuje více než pouhé aspekty spojené s publicitou konkrétních zadávacích řízení a představuje naopak vůdčí zásadu pro celé zadávací řízení. K tomu patří rovněž například přezkoumatelnost rozhodnutí zadavatele a obecně objektivní postup během zadávacího řízení. Podmínkou dodržení zásady transparentnosti je tedy průběh zadávacího řízení takovým způsobem, který se navenek jeví jako férový a řádný.

66. Citovaný § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách pak upřesňuje obecnou zásadu transparentnosti. Právě z této zásady vyvěrá požadavek jednoznačnosti, konkrétnosti a přesnosti zadávací dokumentace. Požadavek na transparentnost veřejné zakázky formulovaný v § 6 zákona o veřejných zakázkách se tak promítá v dostatečně konkrétní a určité formulované zadávací dokumentaci v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky (viz rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2014, č. j. 3 As 63/2014 – 28, a obdobně rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2010, č. j. 8 Afs 12/2010 – 268). Na přesnost, srozumitelnost a jednoznačnost údajů obsažených v zadávací dokumentaci je třeba klást klíčový důraz. Ze zadávací dokumentace musí být zcela jednoznačně patrné, v jakých otázkách a jak konkrétně spolu budou nabídky „soutěžit“ (viz rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2017, č. j. 5 As 173/2016 – 24, a ze dne 25. 7. 2013, č. j. 9 Afs 78/2012 – 28, a v nich citovaná judikatura). Nejasně stanovené zadávací podmínky mohou vyvolávat oprávněné pochybnosti o férovosti a transparentnosti postupu zadavatele. Požadavek na jednoznačnost zadávací dokumentace podle NSS zdůrazňuje i odborná literatura: *„Z rozhodovací praxe Úřadu týkající se problematiky zadávací dokumentace je zřejmé, že Úřad považuje precizní zpracování zadávací dokumentace za důležitou část zadávacího procesu a je nezbytné mu věnovat patřičnou pozornost a profesionalitu. Dodavatelé musí mít k dispozici veškeré informace nutné ke zpracování nabídky, a není tedy přípustné, aby zadavatel uvedl dodavatele v omyl či uvedl nedostatečné informace, případně aby byl text zadávací dokumentace nesrozumitelný nebo neurčitý tak, že by mohly vzniknout pochybnosti o výkladu určitého požadavku zadavatele“* (Podešva, V., Olík, M., Janoušek, M., Stránský, J. *Zákon o veřejných zakázkách*. Praha, Wolters Kluwer, 2006, komentář k § 44, citováno z rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2021, č. j. 4 Afs 70/2021 – 90, bod 41).
67. Zadávací dokumentace tedy musí být *vnitřně srozumitelná a bezrozporná*. Nemůže obstat taková zadávací dokumentace, z níž požadavky na zpracování nabídky a následně hodnotící kritéria nejsou zcela srozumitelná a jednoznačná, tj. pokud *objektivně připouští rozdílný výklad* a vzniká tak interpretační nejistota (viz bod 37 rozsudku NSS ze dne 20. 6. 2019, č. j. 4 As 104/2019 – 50).
68. V projednávané věci z návrhu smlouvy o dílo, která byla součástí zadávací dokumentace, plynou následující skutečnosti.
69. V čl. V („*Platební podmínky*“) odst. 1 smlouvy bylo ujednáno, že žalobce neposkytuje zhotoviteli zálohy, pokud se smluvní strany nedohodnou jinak – „viz čl. VI. odst. [5] – [10] smlouvy“. Dle odst. 2 dále platilo, že v případě, že se žalobce a zhotovitel dohodnou na placení ceny díla formou zálohové faktury, řídí se platební podmínky čl. VI odst. 5 až 9 smlouvy. V odst. 5 bylo dále sjednáno, že cena díla bude hrazena průběžně na základě faktur vystavených zhotovitelem maximálně jednou měsíčně vždy ke konci daného měsíce.

Nedílnou součástí každé faktury musí být „*zjišťovací protokol (soupis provedených prací)*“. Součástí konečné faktury musí být navíc „*protokol o předání a převzetí díla bez vad a nedodělků (Konečný protokol)*“. Dle odst. 6 mohl zhotovitel vystavovat faktury za provedené práce pouze do výše 90 % ceny díla a zbývajících 10 % byl oprávněn fakturovat až po odstranění veškerých vad a nedodělků. Dle odst. 10 byla splatnost faktury 30 dní od doručení žalobci.

70. Čl. VI nesl dva nadpisy – „*Doba provádění díla*“ a „*Zálohová faktura*“. Odstavec 5 upravoval možnost přiměřeně prodloužit lhůtu dokončení stavby v případě dlouhodobě nepříznivých povětrnostních podmínek. Odstavec 6 na to navazoval slovy: „*Nedílnou přílohou tohoto dodatku musí být zálohová faktura.*“ V odst. 7 a 8 pak bylo ujednáno, že zhotovitel je oprávněn vystavit žalobci zálohou fakturu na doplatek sjednané ceny díla do dvou pracovních dnů ode dne zřízení jistotního účtu na částku ve výši 90 % z ceny díla; nedílnou součástí zálohové faktury musí být smlouva o zřízení jistotního účtu – „*viz čl. XV.1 této smlouvy*“. Odstavce 9 a 10 následně řešily povinnost zhotovitele vykonávat věcnou a termínovou koordinaci prací s žalobcem, resp. povinnost zhotovitele provést přesný soupis potřebných víceprací a projednat je s žalobcem.
71. Dle čl. XV.1 („*Jistotní účet*“) odst. 1 musí zhotovitel do pěti pracovních dnů od podpisu smlouvy zřídit jistotní účet, kam bude převedena částka ve výši zálohové faktury dle čl. VI odst. 8 smlouvy. Dle odst. 2 budou z jistotního účtu zhotoviteli zasílány ihned finanční prostředky, maximálně však do výše zálohové faktury, po předání zjišťovacího protokolu (soupis provedených prací) potvrzeného žalobcem, žalobcovým zástupcem ve věcech technických a správcem jistotního účtu, a to vždy pouze ve výši částky uvedené v soupisu provedených prací dle čl. V odst. 5 smlouvy. V odst. 3 bylo sjednáno, že částka odpovídající výši dle odst. 1 bude na základě písemné smlouvy s bankou uložena na speciálním bankovním účtu zhotovitele nebo v úschovně a bude sloužit jako záruka za řádné provedení díla v předepsané kvalitě a ve stanovených termínech a za řádné plnění smluvních podmínek. Konečně dle odst. 4 musela smlouva s bankou nebo správcem úschovny výslovně obsahovat ustanovení, na základě jakých skutečností je banka nebo správce úschovny oprávněn vyplatit „*předmětnou částku*“ zhotoviteli. Smluvní strany se výslovně dohodly, že předpokladem vyplacení „*předmětné částky*“ bankou nebo správcem úschovny je předložení následujících dokumentů: konečný protokol o předání díla potvrzený oběma smluvními stranami a též osobou vykonávající pro žalobce technický dozor stavby.
72. V řešené věci je jádrem sporu právě posledně citovaný čl. XV.1 odst. 4. Žalovaný má za to, že toto ujednání je v rozporu s čl. V odst. 5 a čl. XV.1 odst. 2, neboť na rozdíl od nich hovoří o „*konečném protokolu*“ jako o podmínce vyplacení peněz z jistotního účtu; zatímco druhé dva články podmiňují proplacení faktur předložením zjišťovacího protokolu. V tom žalovaný spatřuje nejednoznačnost a nejasnost, na základě jakého dokumentu a v jaké fázi provedení díla bude realizováno vyplacení ceny díla. Žalobce žalovanému oponuje tím, že se jednalo o evidentní přehlédnutí, které v kontextu celé smlouvy o dílo nemohlo zavdat žádnému uchazeči pochybnosti o tom, jak bude cena díla hrazena; a toto ujednání navíc ani neupravovalo platební podmínky.
73. Soud musí předeslat, že shora citovaná ujednání návrhu smlouvy jsou poněkud chaotická a neuspořádaná. Zejména problematika placení ceny díla ze zálohy je nelogicky roztržena do několika ujednání. Článek V. je sice nadepsán jako „*Platební podmínky*“, ve skutečnosti však tuto problematiku v úplnosti neupravuje, neboť nezahrnuje „*alternativní*“ způsob

Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

placení ceny díla ze zálohy na jistotním účtu a v tomto ohledu toliko v odstavcích 1 a 2 odkazuje (pouze) na článek VI. Ani tento článek přitom neobsahuje úplnou úpravu placení ceny díla, neboť vlastní podmínky pro proplacení ceny díla ze záloh na jistotním účtu stanoví až čl. XV.1 odst. 2. Odkazy v čl. V odst. 1 a 2 jsou navíc vzájemně rozporné, neboť první z nich odkazuje na čl. VI. odst. 5 až 10, zatímco druhý na čl. VI odst. 5 až 9. Oba odkazy jsou kromě toho i nesprávné, neboť čl. VI odst. 5 se zjevně vůbec netýká placení, ale termínu dokončení díla; a čl. VI odst. 9 upravuje termínovou koordinaci (a čl. VI odst. 10 vícepráce, tudíž se také k placení nevztahuje). Celý čl. VI pak poměrně nesystematicky upravuje dvě věcně zcela nesouvisející oblasti – termíny pro provedení díla a zálohovou platbu. Té jsou věnovány odst. 6 až 8 tohoto článku (opět nelogicky uprostřed úpravy doby provádění díla), přičemž první z těchto odstavců zjevně obsahově vůbec nenavazuje na předchozí a patrně měl být zařazen za čl. V odst. 2, neboť začíná slovy „[n]edílnou přílohou tohoto dodatku...“. Ujednání o platebních podmínkách tak působí dojmem, jako by nebyla jejich formulaci a systematizaci do smlouvy věnována náležitá péče, přestože (jak plyne z výše citované judikatury) je na přesnost, srozumitelnost a jednoznačnost zadávací dokumentace třeba klást klíčový důraz.

74. I přes tyto dílčí nepřesnosti a nedostatky lze nicméně z návrhu smlouvy v zásadě dovodit, že upravoval dvě varianty placení ceny díla. První z nich spočívala v průběžném splácení na základě měsíčních faktur vystavených na částku v souladu se soupisem provedených prací (zjišťovacím protokolem). Pouze poslední (konečná) faktura musela navíc obsahovat i konečný protokol o předání a převzetí díla bez vad nedodělků. Druhý způsob placení „*formou zálohové faktury*“ spočíval v tom, že zhotovitel vystaví zálohovou fakturu na 90 % ceny díla; na základě této faktury zaplatí žalobce odpovídající částku na jistotní účet, který za tím účelem zhotovitel zřídí; a z tohoto účtu budou posléze zhotoviteli postupně uvolňovány finanční prostředky ihned po předložení soupisu provedených prací (zjišťovacího protokolu) potvrzeného stanovenými osobami. Tato druhá – pro zhotovitele výhodnější alternativa (neboť peníze z jistotního účtu obdrží ihned a ne až po splatnosti „dílní“ faktury) – byla nicméně podmíněna tím, že se na jejím uplatňování strany dohodnou zvláštním dodatkem ke smlouvě.
75. Soud musí žalobci přisvědčit potud, že (viz shora citovaný bod 37 rozsudku NSS č. j. 4 As 104/2019 – 50) nemohou objektivně vznikat žádné pochybnosti o samotných platebních podmínkách v případě prvního způsobu platby. Článek XV.1 odst. 4 upravoval pouze obsah smlouvy o jistotním účtu mezi bankou či úschovnou a zhotovitelem. Do prvního způsobu placení tedy vůbec nemohl zasahovat, neboť na jistotní účet se měly převádět peníze až na základě zálohové faktury, tj. v rámci druhého (alternativního) způsobu placení (čl. VI odst. 7 a čl. XV.1 odst. 1).
76. U druhého způsobu placení tomu tak ale není. Dle čl. XV.1 odst. 4 měla být součástí smlouvy o jistotním účtu i podmínka předložení „*konečného protokolu*“ o předání díla, což je v rozporu s tím, jak byly podmínky pro výplatu z jistotního účtu sjednány v čl. XV.1 odst. 2. Lze připustit, že potenciální uchazeči si s větší pravděpodobností konflikt těchto ujednání nevyložili tak, že by podmínkou vyplacení peněz z jistotního účtu bylo *pouze* předložení konečného protokolu, neboť by to popíralo smysl a výhody druhého způsobu placení (pokud tedy soud výše v bodě 74 pochopil celý komplex ujednání správně). Namísto toho, aby se platby za jednotlivé části díla dostávaly zhotoviteli rychleji (ihned po předložení soupisu prací), by totiž banka, popř. úschovna byla oprávněna zhotoviteli vyplatit prostředky až ve chvíli, kdy by bylo celé dílo dokončeno a předáno (a v to patrně v téměř Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

celém rozsahu deponovaných prostředků, tj. 90 % ceny díla). Žalobce ale zapomíná, že toto nebyla jediná výkladová alternativa. Je také možné, že nastala chyba v obou ujednáních – a že úprava „zálohového“ placení měla být stejná jako první způsob placení. Tedy že průběžné platby z jistotního účtu by byly podmíněny předložením zjišťovacího protokolu (soupisu provedených prací) a poslední z nich by navíc vyžadovala *současně* předložení konečného protokolu o předání díla. Takové pochybení je pro adresáta (potenciálního uchazeče o veřejnou zakázku) tím spíše představitelné za situace, kdy úprava platebních podmínek byla celkově formulována nepřesně, chaoticky a neuspořádaně.

77. Žalobce také pomíjí, že nejasná byla v každém případě i úprava samotného čl. XV.1 odst. 4. I pokud by byl jeho obsah nesprávný (v to smyslu, že v něm nemohla být uvedena pouze podmínka předložení konečného protokolu), není jasné, *co tedy měl stanovit*. V tomto ohledu vznikají minimálně tři myslitelné varianty. Zaprvé, mohlo jít o omyl v jednotlivých protokolech, a dané ujednání mělo vyžadovat, aby smlouva o jistotním účtu podmiňovala vyplacení peněz předložením zjišťovacího protokolu (místo konečného protokolu). Zadruhé bylo omylem celé toto ujednání, popř. jeho část o konečném protokolu, a návrh smlouvy tak neměl čl. XV.1 odst. 4 vůbec obsahovat, popř. měl obsahovat jen jeho obecnou první větu (že smlouva o jistotním účtu musí obsahovat ustanovení, na základě jakých skutečností je banka nebo úschovna oprávněna vyplatit zhotoviteli peníze). Tomu by nasvědčovalo pozdější chování smluvních stran. Žalobce totiž s vybraným uchazečem uzavřel dne 27. 11. 2014 dodatek č. 1, jímž „aktivovali“ alternativní způsob placení ceny z jistotního účtu a současně bez náhrady vypustili celý čl. XV.1 odst. 4. Zatřetí je také možné, že do původního znění čl. XV.1 odst. 4 (a popř. i čl. XV.1 odst. 2) měl být toliko doplněn zjišťovací protokol jako další podklad, který je třeba bance či úschovně předložit, jak bylo popsáno výše. Opět je třeba poukázat i na celkově nevalnou úroveň zpracování návrhu smlouvy, resp. platebních podmínek, která transparentnosti postupu žalobce na ničem nepřidávala.
78. I kdyby tak měl žalobce pravdu v tom, že si žádný racionálně uvažující uchazeč nemohl myslet, že by cena díla byla uhrazena v plné výši až po předání a převzetí celého díla, stále platí, že druhý způsob placení, jakož i ujednání o obsahu smlouvy o jistotním účtu, byla objektivně nejednoznačná, resp. vzájemně rozporná. Za správnost a úplnost zadávacích podmínek – včetně toho, že zadávací dokumentace bude zpracována v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky – odpovídal žalobce jako zadavatel (§ 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách). Uchazeči o veřejnou zakázku si nemohli domýšlet, která z výše nastíněných variant měla být podle žalobce obsahem návrhu smlouvy o dílo, resp. zadávací dokumentace. Nejasné stanovení části platebních podmínek a povinného obsahu smlouvy o jistotním účtu vedlo k tomu, že potenciální uchazeči neznali veškeré podrobnosti zadávací dokumentace tak, aby mohli zpracovat své nabídky. Nejednoznačnost zadávací dokumentace dle výše citované judikatury porušuje § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, a tím i zásadu transparentnosti, jejímž je toto ustanovení projevem.
79. Soud podotýká, že na výše uvedeném nic nemění ani skutečnost, že druhý (alternativní) způsob placení byl umožněn až na základě dodatečné dohody smluvních stran. I přesto byl součástí původního návrhu smlouvy a zadávací dokumentace, se kterou se mohli seznámit všichni potenciální uchazeči, včetně nejednoznačně stanovených platebních podmínek a obsahu smlouvy o jistotním účtu, které by se „aktivovaly“ v případě uzavření příslušného dodatku. V rámci dodatku by sice bylo možné nejednoznačnost odstranit (jako se tomu nakonec i stalo), dopředu ovšem nebylo zřejmé, v jakém smyslu toto vyjasnění proběhne (to je ostatně definičním znakem nejednoznačnosti). Navíc by se týkalo jen jediného – Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

vybraného – uchazeče, jenž by byl tímto způsobem zvýhodněn. Takový postup nelze považovat za řádný a férový ani v souladu s účelem zásady transparentnosti, jíž je mj. zajištění konkurence mezi dodavateli. Relevantní není ani argument, že případní uchazeči mohli požádat o dodatečné informace k zadávacím podmínkám podle § 49 zákona o veřejných zakázkách. Odpovědnost za jejich správnost a úplnost ležela primárně na žalobci a nelze ji přenášet na (případné) uchazeče o veřejnou zakázku. Požádat o dodatečné informace bylo jejich právem, a nikoliv povinností. Pokud pak žalobce namítá, že nejednoznačnost nemohla odradit potenciální uchazeče od účasti v zadávacím řízení, je třeba zdůraznit, že dle judikatury je prostor pro zohlednění toho, zda porušení zásady transparentnosti mělo alespoň potenciální negativní ekonomický dopad, až při určování výše odvodu za porušení rozpočtové kázně (viz bod 24 rozsudku NSS ze dne 25. 6. 2024, č. j. 3 Afs 26/2022 – 57). Teprve v této fázi lze tedy přihlédnout k tomu, zda porušení zásady transparentnosti mohlo mít vliv i na účast potenciálních uchazečů v zadávacím řízení (a tím pádem potenciálně i na hospodárnost, efektivnost a účelnost nakládání s veřejnými prostředky).

80. Žalobní bod je nedůvodný.

Přiměřenost odvodu

81. Žalobce dále brojí proti přiměřenosti odvodu za obě výše uvedená pochybení a za porušení uveřejňovacích povinností u druhé (stejně) veřejné zakázky.

82. Podle § 14 odst. 7 rozpočtových pravidel (ve znění účinném do 19. 2. 2015) v rozhodnutí o dotaci, jejíž součástí jsou peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu kryté z rozpočtu Evropské unie (§ 44 odst. 2 písm. b) a d)] nebo peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie (§ 44 odst. 2 písm. f) nebo h)] (dále jen „dotace obsahující prostředky od Evropské unie“), může poskytovatel stanovit, že nesplnění podmínek podle odstavce 4 písm. g) nebo některých z nich bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu *uvede poskytovatel procentní rozmezí vztahující se buď k celkové částce dotace nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň*; přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace. Poskytovatel může také stanovit nižší odvod za porušení povinnosti dané právním předpisem; v tom případě postupuje obdobně.

83. Podle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel (ve znění účinném do 19. 2. 2015), odvod za porušení rozpočtové kázně činí v případě neoprávněného použití prostředků dotace obsahující prostředky od Evropské unie, *pokud v rozhodnutí o ní bylo uvedeno jedno nebo více procentních rozmezí pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 7, finančním úřadem stanovenou částku vycházející z procentního rozmezí uvedeného v rozhodnutí*, a to pro každý jednotlivý případ; při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce; v případě neoprávněného použití prostředků přesunutých podle § 24a nebo § 26 odst. 2 postupuje finanční úřad obdobně.

84. Oddíl C bod 5 rozhodnutí o dotaci stanoví, že v zadávacích řízeních, ve kterých nebyly dodrženy povinnosti stanovené v oddílu B bodu 3 písm. a) (mj. povinnost dodržovat pravidla pro zadávání zakázek dle čl. 7 směrnice Ministerstva životního prostředí č. 12/2012), bude porušení sankcionováno dle tabulky uvedené v příloze č. 3 tohoto rozhodnutí. Příloha č. 3

v části A (obecná ustanovení) v bodě 3 uvádí, že v případě, že u veřejné zakázky bude identifikováno více pochybení, procentuální míra odvodu za jednotlivá pochybení se nesčítá, ale je uplatněn nejvyšší odvod. V bodě 5 je pak stanoveno, že výše korekce za jednotlivá pochybení uvedená v části B tohoto dokumentu „*je možno vnímat jako rozmezí ohraničené nejvyšší a nejnížší uvedenou mírou korekce*“. V tabulce v části B je pro položku č. 1 „*Povinnosti v oblasti uveřejňování*“ písm. b) [písm. a) je zjevně neaplikované v této věci] stanoven odvod za marginální porušení (např. neuveřejnění oznámení o uveřejnění smlouvy) „2 %, v případě, že se jedná pouze o formální porušení 0 %“. Pro položku č. 22 „*Podstatná změna smlouvy*“ je stanoven odvod 25 % z hodnoty zakázky a zároveň celá hodnota případného navýšení zakázky, které bylo podstatnou změnou provedeno. Pro položku č. 27 „*Další porušení ZVZ případně závazných požadavků poskytovatele dotace*“ je stanoven odvod 25 % s tím, že korekce může být snížena na 10 % či 5 % s ohledem na malou závažnost provinění.

85. S ohledem na to, že žalobci byly poskytnuty prostředky od Evropské unie (konkrétně z Evropského fondu pro regionální rozvoj) a rozhodnutí o dotaci bylo vydáno dne 30. 11. 2014, tedy ještě před 20. 2. 2015 bylo na věc dle přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. třeba aplikovat shora citované § 14 odst. 7 a § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel ještě ve znění účinném do 19. 2. 2015 (žádná z pozdějších změn rozhodnutí o dotaci nezasáhla do zde vymezených odvodů za porušení rozpočtové kázně). Tato ustanovení přitom (na rozdíl od úpravy účinné od 20. 2. 2015, tj. ve znění zákona č. 25/2015 Sb.) nepřipouští, aby poskytovatel dotace v rozhodnutí o poskytnutí dotace stanovil nižší odvod v pevných procentních bodech. Nezákonně vymezenou procentní výši odvodu za porušení rozpočtové kázně nelze v řízení o odvodu aplikovat. V takovém případě je třeba se řídit usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 – 33, 3854/2019 Sb. NSS, *město Krnov*, a stanovit výši odvodu, která odpovídá závažnosti a významu porušení povinností a rozhodnutí náležitě odůvodnit (viz body 53 až 57 rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2023, č. j. 1 Afs 316/2021 – 38).
86. V projednávané věci to konkrétně znamená, že v řízení před žalovaným nebylo možné aplikovat výši odvodu za podstatnou změnu smlouvy (položka č. 22 tabulky v příloze č. 3 rozhodnutí o dotaci), neboť ta byla stanovena pevnými procenty na 25 %. Naopak bylo možné vyjít z výše odvodů stanovených za marginální porušení povinností v oblasti uveřejňování [položka č. 1 písm. b)] a za další porušení zákona o veřejných zakázkách (položka č. 27), pro něž bylo stanoveno více procentních sazeb. Pokud část A bod 5 hovoří o tom, že stanovená procenta „*je možno vnímat jako rozmezí*“, v kontextu § 14 odst. 7 a § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 je třeba tuto větu vykládat tak, že je *nutno* je takto vnímat – jinak by se rozhodnutí o dotaci dostalo do rozporu s těmito ustanoveními. Za marginální porušení povinností tak bylo možné stanovit odvod ve výši 0 až 2 % (jak to učinil i žalovaný) a za další porušení zákona o veřejných zakázkách bylo ve výši 5 % až 25 %.
87. Z napadeného rozhodnutí nelze seznat, jaké znění rozpočtových pravidel žalovaný užil (v bodě 2 se uvádí jen obecná formulace „*v rozhodném znění*“). Z odůvodnění přiměřenosti odvodu za umožnění podstatné změny smlouvy je nicméně zřejmé, že vyšel z pevného procentního podílu (25 %) vymezeného v položce č. 22 přílohy č. 3 rozhodnutí o dotaci. Jak plyne z výše citované judikatury, takovou procentní výši neměl aplikovat. Namísto toho měl výši odvodu stanovit v intencích usnesení rozšířeného senátu ve věci *město Krnov*. Byť se žalovaný přiměřeností odvodu poměrně podrobně zabýval, stále platí, že za základ své úvahy vzal nezákonně stanovené pevné procentní podíly (viz bod 136 napadeného Shodu s prvopisem potvrzuje: Bc. D. A.

rozhodnutí; dokonce výslovně zdůraznil, že pevná procentní sazba vyjadřuje vysokou závažnost pochybení, viz bod 140 napadeného rozhodnutí). Přiměřenost výše odvodu tedy posuzoval toliko v kontextu toho, zda pevné procentní sazby plynoucí z rozhodnutí o dotaci nejsou nepřiměřené a může z nich vycházet.

88. Soud je při přezkumu napadeného rozhodnutí vázán uplatněnými žalobními body (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), které zásadně nesmí překročit a nesmí si za žalobce ani domýšlet další argumentaci (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Obecně ale rovněž platí, že pokud určitá vada brání přezkumu napadeného aktu v mezích řádně uplatněných bodů (návrhových či žalobních), je soud oprávněn se i takovou vadou zabývat a na jejím základě napadený akt zrušit. To platí zejména pro vady právní. Soud tak na jednu stranu nemá za navrhovatele právní argumenty domýšlet, na druhou stranu však platí zásada „soud zná právo“ (*iura novit curia*). Soud tak není při posouzení věci omezen jen na argumentační linii žalobce nebo žalovaného, ale může – a měl by – posoudit uplatněné žalobní body autonomně a po právní stránce vyhodnotit věc komplexně. Správní soud je tudíž oprávněn vybočit z právních důvodů návrhu například tím, že je právně překvalifikuje. Stejně tak musí mít možnost přihlídnout k právní vadě, která by mu jinak zabránila provést přezkum v mezích návrhových důvodů (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021 – 57, č. 4562/2024 Sb. NSS, body 50 až 54, závěry tohoto usnesení se uplatní i v řízení o žalobě proti rozhodnutí, viz např. body 31 až 33 rozsudku NSS ze dne 22. 4. 2025, č. j. 3 As 233/2023 – 51). Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je však důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), pouze mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení *pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách*. Soud *nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž* (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, č. 1926/2009 Sb. NSS).
89. V projednávané věci žalobce přímo nenamítá, že by žalovaný použil nesprávné znění rozpočtových pravidel a ani to, že neměl vycházet z pevného procentního podílu vymezeného v rozhodnutí o dotaci. Za takovou námitku nelze považovat ani argumentaci v replice, že žalovaný nebyl vázán sazebníkem v rozhodnutí o dotaci, neboť ani ta nezpochybňuje samu skutečnost, že žalovaný vyšel z pevně stanoveného procentního podílu (navíc pokud by ji soud takto posoudil, jednalo by se o zcela nový žalobní bod uplatněný opožděně v rozporu s § 71 odst. 2 větou třetí s. ř. s.). K této vadě vycházející zjevně z aplikace nesprávného znění rozpočtových pravidel by tak soud mohl přihlídnout jen v případě, že by mu bránila v posouzení řádně uplatněných žalobních bodů. Jimi žalobce v případě odvodu za umožnění podstatné změny smlouvy v podstatě namítá, že žalovaný (dostatečně) nezohlednil některé skutečnosti, které by dle žalobcova názoru měly mít vliv na přiměřenost výše odvodu. Je tedy nejprve zapotřebí posoudit, zda by tyto skutečnosti vůbec mohly mít dle správného znění rozpočtových pravidel jakoukoliv relevanci na výši odvodu. Jinak by vada spočívající v aplikaci právního předpisu, který na věc nedopadá, nemohla mít za následek nesprávné posouzení rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách (žalobních bodech), a proto by soud nemohl přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí. Vada spočívající v užití pevné procentní sazby soudu ani nebrání v tom, aby vyhodnotil relevanci žalobcem namítaných skutečností.

90. Jak již bylo výše uvedeno, žalovaný měl stanovit výši odvodu za umožnění podstatné změny smlouvy dle kritérií vymezených v usnesení rozšířeného senátu ve věci *město Krnov*. Z něj plyne, že při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výši za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.
91. Žalobce předně obecně namítá, že žalovaný měl zohlednit žalobcovy personální a odborné kapacity. Tato skutečnost ovšem nemá žádnou relevanci z hlediska přiměřenosti odvodu, jak ji vymezil rozšířený senát. Nemá totiž žádný vliv na závažnost porušení rozpočtové kázně, resp. význam porušení povinnosti. Žalovaný kromě toho trefně odkázal na judikaturu, ze které plyne, že *„právní nárok na poskytnutí dotace z ústavních předpisů či samotného postavení stěžovatele jako územně samosprávného celku nevyplývá. Stěžovatel ani není povinen dotaci přijmout, ve svobodě rozhodování nijak omezen není; rozhodl-li se však z vlastní svobodné vůle dotaci přijmout, pak již ale logicky musí respektovat podmínky, jejichž existence má své racionální opodstatnění, neboť dotace ze své podstaty není prostým finančním darem či pomocí bez konkrétního cíle nebo určení, ale naopak zásadně sleduje naplnění určitého účelu. [...] V tomto ohledu je proto na postavení stěžovatele nutno nahlížet obdobně jako na osobu soukromého práva, která ze své vlastní svobodné vůle hodlá vstoupit do závazkového vztahu s jiným subjektem, a tím se současně dobrovolně podrobuje povinností, jež pro ni z tohoto vztahu plynou.“* (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Poskytnutí dotace představuje dobrodíní ze strany státu, přičemž příjemce dotace má důkladně zvážit, zda bude schopen splnit všechny požadavky právní úpravy, jakož i podmínky dotace (viz bod 29 rozsudku NSS ze dne 4. 2. 2021, č. j. 7 Afs 44/2020 – 59, bod 29, a tam citovaná judikatura). Žalobce měl tedy před přijetím dotace zvážit, zda je schopen dodržet veškeré povinnosti plynoucí ze zákona o veřejných zakázkách. Tvrdí-li žalobce, že zapojení externích odborníků vytváří *„tlak na rozpočet“*, bylo jen na něm, aby vyhodnotil, zda je zajištění administrativy spojené s dotacemi je v jeho rozpočtových možnostech. Navíc zcela pomíjí skutečnost, že i na to v daném případě získal dotaci na veřejnou zakázku s názvem *„Environmentální centrum Cerhenice – soubor technických a administrativních služeb II“*. Dle příkazní smlouvy ze dne 19. 11. 2014 uzavřené v rámci této zakázky byl příkazník pro žalobce povinen zařizovat právní jednání, úkony a činnosti spočívající mj. v zajištění administrace projektu, dotačním řízení a výkonu technického dozoru investora, včetně řízení projektu a souvisejících poradenských a konzultačních služeb. K argumentaci údajně *„quazi-mandatorním“* čerpáním dotací může soud nad rámec výše uvedeného (tedy že ani to z hlediska závažnosti porušení rozpočtové kázně není vůbec relevantní a že žalobci byla poskytnuta dotace i na administraci projektu včetně dotačního řízení) jen dodat, že je zcela obecná a spekulativní a soudu ani nepřísluší hodnotit, jak je nastaveno financování obcí, popř. rozpočtové určení daní, a zda nejsou obce *„podfinancovány“*. To je otázkou politickou.
92. Za relevantní soud nepokládá ani marginální hodnotu změny smlouvy (cenu přeložky vypuštěné dodatkem č. 5 z předmětu díla). Jak již bylo vysvětleno výše (viz bod 60), nebyla nikterak důležitá pro závěr, že se jednalo o změnu podstatnou. I kdyby tedy byla vyšší (nebo naopak nižší) z hlediska závažnosti pochybení by to nehrálo žádnou roli. Sám žalobce ostatně opakovaně argumentuje, že plnění ani neměl provést vybraný uchazeč (resp. žádný uchazeč), ale výhradně ČEZ (provozovatel distribuční soustavy). Nelze tedy ani vést

polemiku o tom, že to byla právě změna hodnoty plnění, která měla potenciál umožnit účast dalších uchazečů v zadávacím řízení – a tedy ani o tom, že kdyby byla vyšší, mohla by „vyřadit“ více potenciálních uchazečů (a být z tohoto hlediska závažnější). Zcela nepodstatná je i skutečnost, že žalobce ke změně údajně „donutil“ ČEZ. I to již soud zdůvodnil výše (viz bod 51). Toto tvrzení je zcela obecné a neprokázané, a navíc bylo na žalobci, aby si před přípravou zadávací dokumentace ověřil podmínky zajištění přeložky ze strany ČEZ, neboť za správnost a úplnost zadávací dokumentace odpovídal on jako zadavatel. Především neměl s ČEZ uzavírat smlouvu o smlouvě budoucí o realizaci přeložky, pokud ji hodlal začlenit do předmětu díla; anebo ji tam nezačleňovat. Relevanci tvrzení o tom, že každému potenciálnímu uchazeči muselo být zřejmé, že přeložku bude realizovat ČEZ, a nikoliv on, již soud také vyvrátil výše (viz bod 55). Ze stejných důvodů nemá za to, že by tato skutečnost jakkoliv ovlivňovala závažnost porušení rozpočtové kázně. Soud tak shrnuje, že žádná z žalobních námitek proti výši odvodu za umožnění podstatné změny smlouvy nebyla relevantní z hledisek vymezených v usnesení rozšířeného senátu ve věci *město Krnov*. Pochybení žalovaného spočívající v aplikaci nesprávného znění rozpočtových pravidel tak nemohlo mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách, a nelze ani z tohoto důvodu přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí.

93. Žalobce vznáší i námitky proti přiměřenosti odvodu za netransparentně stanovené zadávací podmínky a za porušení uveřejňovacích povinností v případě druhé veřejné zakázky. Soud nicméně považuje za nadbytečné se jimi zabývat. Žalovaný sice dospěl k závěru o odvodu ve výši 2 253 139,99 Kč, tj. 10 % z částky dotace použité na financování druhé veřejné zakázky za porušení zásady transparentnosti a 225 313,99 Kč, tj. 1 % ze stejné částky za porušení uveřejňovacích povinností (tj. ve výsledku 2 253 139,99 Kč), ovšem pro výpočet výsledného odvodu nebyly tyto dílčí závěry podstatné. Žalovaný totiž posléze postupoval podle bodu 3 části A přílohy č. 3 rozhodnutí o dotaci, dle něž se v případě, že u veřejné zakázky bude identifikováno více pochybení, procentuální míra odvodu za jednotlivá pochybení se nesčítá, ale je uplatněn nejvyšší odvod. Tím byl v rámci druhé veřejné zakázky odvod ve výši 5 632 849,98 Kč, tj. 25 % z částky použité na financování druhé veřejné zakázky za umožnění podstatné změny smlouvy. Za situace, kdy se žalobci v rámci žalobních bodů nepodařilo úspěšně zpochybnit přiměřenost tohoto odvodu, nemůže mít případný závěr soudu o nepřiměřenosti odvodu za ostatní dvě pochybení v rámci druhé veřejné zakázky žádnou relevanci z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí a žalobcových práv.

94. I žalobní body týkající se přiměřenosti odvodu jsou tak nedůvodné.

Závěr a náklady řízení

95. S ohledem na shora uvedené závěry soud žalobu zamítl jako nedůvodnou (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

96. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce, který byl ve věci neúspěšný, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl naopak plně úspěšný, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Žádný z účastníků proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 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 nejblíže 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.

Praha 26. června 2025

Lenka Oulíková v. r.
předsedkyně senátu