



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Oulíkové a soudců Miroslava Makajeva a Martiny Kotouček Mikoláškové v právní věci

žalobkyně: **Střední odborná škola stavební a Střední odborné učiliště stavební**
IČO 00177032
sídlem Pražská 112, Kolín
zastoupená daňovým poradcem Ing. Radkem Lančíkem
sídlem Divadelní 161/4, Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2023, č. j. 2873/23/5000-10612-713033,

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný změnil rozhodnutí Finančního úřadu pro Středočeský kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 11. 1. 2022, č. j. 30401/22/2100-31474-203898, tak, že částku vyměřeného odvodu do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně změnil z výše 412 140 Kč na 70 404 Kč, a rozhodnutí Finančního úřadu pro Středočeský kraj ze dne 11. 1. 2022, č. j. 30414/22/2100-31474-203898, změnil tak, že částku odvodu do Státního fondu životního prostředí za porušení rozpočtové kázně snížil z 24 244 Kč na 4 142 Kč. V ostatním zůstala rozhodnutí správce daně beze změny. Správce daně výše označenými prvostupňovými rozhodnutími (platebními výměry) vyměřil žalobkyni podle § 44a odst. 4 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) odvod za porušení rozpočtové kázně.

2. Žalobkyně v žalobě nesouhlasila s tím, že by zadávací řízení bylo diskriminační, jak tvrdil žalovaný. V oznámení o zakázce ze dne 30. 6. 2015 je uvedena doba trvání zakázky, resp. lhůta pro dokončení, 2 měsíce ode dne zadání zakázky. Nikde není uveden termín dokončení do 30. 11. 2015, a to ani na internetové stránce www.vhodne-uverejneni.cz. Všichni potenciální uchazeči o veřejnou zakázku věděli, že zhotovitel musí dílo realizovat do dvou měsíců, aniž by jim bylo známo jakékoli datum, natož datum dokončení 30. 11. 2015. Žalobkyně dodatkem č. 1 ke smlouvě o dílo č. 2015/053 ze dne 23. 9. 2014 nezneprůhlednila zadávací zařízení, poněvadž o realizování zakázky v konečném termínu do 30. 11. 2015 nebylo ničeho uvedeno ani v oznámení o zadání zakázky ze dne 29. 9. 2015. Do veřejné zakázky se proto mohli přihlásit i uchazeči, kteří současně realizovali jiné smlouvené zakázky, nebo i ti, pro které by z důvodu vzdálenosti mohlo být v danou chvíli překážkou předání předmětu plnění. Žalovaný se proto mýlil, že potenciálně mohlo dojít k obdržení více nabídek a že některá z nich mohla poskytovat lepší podmínky plnění než vybraný zhotovitel, V. P. Procházka s.r.o. (dále též jen „zhotovitel“). Každý potenciální uchazeč mohl uzavřít dodatek podobný dodatku č. 1 ke smlouvě o dílo č. 2015/053. Neuvedení konečného termínu realizace díla do 30. 11. 2015 odpovídá příloze k registračnímu listu akce, kde je termín realizace uveden jen orientačně, a dílčí parametry mohly být upraveny ve vazbě na zpřesněnou dokumentaci. Tou žalobkyně rozumí smlouvu o poskytnutí podpory ze dne 19. 11. 2015 a nabytí právní moci stavebního povolení Městského úřadu Kolín z téhož dne. Na základě této zpřesněné dokumentace, která jí nemohla být známa při uzavření smlouvy o dílo dne 23. 9. 2015, došlo k posunutí termínu dokončení díla do dne 10. 12. 2015. Žalobkyně tak mohla posunout termín plnění veřejné zakázky ze dne 30. 11. 2015 na den 10. 12. 2015, neboť takto si z hlediska smyslu a účelu vyložila termín její realizace. Možnost využití teleologického výkladu při aplikaci dotačních podmínek připustil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 17. 3. 2022, č. j. 1 Afs 120/2021-32. Výklad žalobkyně je při nejednoznačném stanovení dotačních podmínek smysluplný a logický, a nemůže jí být kladem k tíži, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012-33. Posunutím termínu plnění veřejné zakázky tak nedošlo k podstatné změně práv a povinností vyplývajících ze smlouvy o dílu uzavřené dne 23. 9. 2015 se zhotovitelem.
3. Žalobkyně dále nesouhlasila s žalovaným, že důvody posunutí konečného termínu plnění veřejné zakázky nebyly objektivní a předvídatelné. Žalobkyně o stavební povolení požádala dne 27. 7. 2015, stavební úřad měl ze zákona vydat stavební povolení do dne 25. 9. 2015, avšak vydal je dne 21. 10. 2015. Stavební úřad tedy byl nečinný 26 dnů. Žalobkyně též nesouhlasí s žalovaným v tom, že neprokázala nečinnost, neboť nečinnost je dána faktickým prodlením. Žalobkyně nepodala podnět k opatření proti nečinnosti, neboť by celé řízení více zdržel. Věřila stavebnímu úřadu, že k vydání stavebního povolení dojde dříve, než by bylo docíleno jakékoli aktivity nadřízeného správního orgánu ve věci nečinnosti. Žalobkyně též nesouhlasila s žalovaným, že nemohlo dojít k nabytí právní moci napadeného rozhodnutí dříve než po uplynutí odvolací lhůty. Adresáti stavebního povolení se mohou vzdát práva na odvolání a stavební povolení se stane pravomocným tímto dnem. Pokud by stavební úřad vydal stavební povolení v řádné lhůtě, tj. do 25. 9. 2015, tak do termínu plánovaného dokončení dne 30. 11. 2015 zbývalo 67 dnů. Žalobkyně předala zhotoviteli staveniště dne 4. 11. 2015, aby započal s přípravnými pracemi. Dodatkem byl původní termín dokončení posunut o 10 dnů na den 4. 12. 2015. Zhotovitel provedl dílo za 22 dnů. Kdyby nedošlo

k prodlení stavebního úřadu, nemuselo by dojít ani k posunutí realizace díla. Žalobkyně nerozumí tomu, proč žalovaný považuje její chování za neadekvátní dané situaci. Kdyby stavební úřad vydal stavební povolení do 25. 9. 2015, při fikci doručení datovou schránkou by bylo doručeno dne 5. 10. 2015 a právní moc by nastala uplynutím odvolací lhůty dne 20. 10. 2015. Do konce termínu realizace díla by zbývalo 40 dnů, tedy téměř dvojnásobná rezerva na realizaci díla. Zadávací dokumentace hovoří o rozsahu 2 měsíců ode dne zadání zakázky. Z toho je jasné, že nebýt nestandardní prodlevy stavebního úřadu, mohla být zakázka realizována řádně a včas. Žalobkyně navíc ze svých zkušeností ví, že šlo o jednoduché a standardní dílo spočívající ve výměně oken, zateplení pláště budovy a odizolování střešní krytiny, nová okna byla umístěna v původních rozměrech do stávajících otvorů, které lze stihnout za 22 dnů. Žalobkyně ze své činnosti také zná lhůty Městského úřadu Kolín při vyřizování stavebního povolení, tedy, že jej standardně vydává do 60 dnů. Na základě žádosti o informace navíc zjistila, že v roce 2015 měl stavební úřad pouze jeden podnět na nečinnost a z 98 stavebních povolení bylo 63 vydáno v šedesátidenní lhůtě. Žalobkyně tak předpokládala, že stavební povolení bude vydáno včas. Pro zjištění důvodů, proč tomu v projednávaném případě nebylo, žalobkyně navrhla provedení výslechu paní Š. N., úřední osoby zodpovědné za vydání stavebního povolení. Žalovaný ji však bez udání důvodů nevyslechl. Proto žalobkyně navrhuje provedení jejího výslechu i v řízení pře soudem. Kdyby důvody prodlení v délce 26 dnů byly objektivní, na žalobkyni nezávislé, šlo by v rétorice žalovaného o nepředvídané okolnosti. Tvzení žalovaného o ideálních situacích, jež v běžné praxi málokdy nastávají, a proto je vhodné s případnými zdrženými počítat, pramení z neznalosti skutečného fungování subjektů ve stavebně-investičním prostředí. Prodlení nezavinila žalobkyně, a proto by jí odvod za porušení rozpočtové kázně neměl být uložen (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2022, č. j. 10 Afs 22/2022-41). Okolnosti změny podmínek termínu realizace jsou zaviněné stavebním úřadem. Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 2020, č. j. 31 Afs 41/2018-21, se nejedná o podstatnou změnu, nýbrž změnu *de facto* dovolenou. (srov. též rozsudek téhož soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 31 Af 42/2020-76). Vytýká-li žalovaný žalobkyni, že nevyužila opatření proti nečinnosti, pak *a contrario*, kdyby žalobkyně podnět učinila, tak by žalovaný posunutí termínu realizace díla uznal za objektivní důvody, což nedává smysl. Zda jsou důvody objektivní či nepředvídatelné, pramení z jednání či chování nezávislého na vůli žalobkyně, nikoli z jejího konání. Při prodlení ze strany stavebního úřadu by změna spočívající v posunutí dokončení díla měla být považována za nepředvídatelnou, bez ohledu na to, zda žalobkyně učinila podnět k ochraně proti nečinnosti.

4. Žalovaný ve vyjádření uvedl, že žalobkyně v zadávací dokumentaci vztahující se k zakázce sice uvedla možnost změnit některé i podstatné podmínky smlouvy o dílo, zároveň ale v návrhu smlouvy o dílo stanovila maximální termín dokončení, a to i v případě nezbytnosti prodloužení, na 30. 11. 2015. Všichni potenciální uchazeči o veřejnou zakázku si byli vědomi možného posunu v termínu zahájení, a tedy i dokončení, nicméně i v takovém případě byl maximální termín dokončení stanoven na 30. 11. 2015. Takové jednání žalobkyně je tedy netransparentní a potenciálně diskriminační, neboť takovým postupem zneprůhlednila zadávací řízení. Nelze totiž vyloučit, že pokud by bylo již ze zadávací dokumentace jasné, že zakázku je možno realizovat v jiném termínu, měli by o ni zájem i jiní uchazeči, kteří se do veřejné zakázky nepřihlásili. Mohlo tedy potenciálně dojít k obdržení více nabídek, přičemž některá z nich mohla zadavateli poskytovat i lepší podmínky plnění než stávající dodavatel. I dle judikatury Nejvyššího správního soudu postačuje pro konstatování porušení

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

rozpočtové kázně pouhá potencialita ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky (viz rozsudek ze dne 3. 5. 2024, č. j. 6 Afs 23/2023-81, rozsudek ze dne 21. 5. 2021, č. j. 10 Afs 399/2020-43, nebo rozsudek ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Afs 39/2018-31). Argumentace žalovaného se vztahuje k zadávací dokumentaci, nikoli k oznámení o zakázce, ve kterém sice nebyl maximální termín dodání explicitně uveden, ale dle oddílu VI: Doplnující informace byla zadávací dokumentace neomezeně a volně dostupná na konkrétní internetové stránce, tedy i maximální termín dodání. Žalovaný žalobkyni nevytýkal samotné posunutí termínu plnění v mezích zadávacích, potažmo smluvních podmínek, ale právě překročení v zadávacích podmínkách pevně stanoveného maximálního termínu dokončení a nikoli orientačně stanoveného v příloze k registračnímu listu akce. Správce daně proto zkoumal, zda došlo k podstatné změně smlouvy (viz § 82 odst. 7 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2019, č. j. 10 As 39/2018-37). Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že stupněm posouzení jsou také objektivní důvody posunu termínu (jejich předvídatelnost pro zadavatele), neboť dle judikatury i v případech, kdy by byla změna závazku bez dalšího považována za podstatnou, je s ohledem na nepředvídané okolnosti daného případu možné tuto změnu považovat *de facto* za dovolenou (nepodstatnou), viz závěry rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 5. 2020, č. j. 31 Af 41/2018-121. V projednávaném případě žalovaný nedospěl k závěru o nepředvídatelnosti objektivních okolností. Tvrzení žalobkyně o nečinnosti stavebního úřadu nebyla prokázána – žalobkyně neučinila kroky, kterými by prodlení zamezila nebo alespoň prokázala svou nespokojenost s jeho délkou trvání. Na tomto faktu by nezměnil nic ani výslech svědka, který by dle žalobkyně měl vysvětlovat důvody prodlení, které nastaly při posuzování stavebního povolení před osmi lety. I kdyby k výsledku došlo, nezměnilo by to nic na závěru, že k prodlení stavebního úřadu došlo a žalobkyně nepodala podnět na nečinnost stavebního úřadu. Ve světle statistiky vyžádané žalobkyní o lhůtách a vydaných stavebních povolení lze poukázat na to, že v 35,7 % případů stavební povolení ve lhůtě 60 dnů vydáno nebylo. Předpoklad žalobkyně, že ve lhůtě od 27. 7. do 30. 11. 2015 dojde k vydání stavebního povolení, k nabytí právní moci stavebního povolení, předání staveniště, zahájení a ukončení prací, v rozsahu dvou měsíců, je zcela neadekvátní. Žalobkyně vůbec nepočítala s prodlevami, které proces vydávání stavebních povolení provází poměrně běžně. Žalovaný sdílí názor správce daně, že si žalobkyně svou situaci přivodila sama špatně nastavenými termíny v zadávacím řízení, neboť tak, jak byly jednotlivé termíny uvažovány, je nebylo možné od samotného začátku splnit, resp. v ideálním případě bez prodlev. Žalobkyně nemusela minimálně v zadávací dokumentaci stanovovat maximální termín dokončení díla.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Žalobkyni byla Státním fondem životního prostředí ČR (dále jen „poskytovatel“ či „SFŽP ČR“) poskytnuta dotace z Fondu udržitelnosti v rámci Operačního programu Životní prostředí na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 12. 11. 2015, identifikační číslo EDS: 115D222006486 (dále jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), ve výši 1 791 036 Kč na realizaci projektu s názvem „*Snížení energetické náročnosti SOŠ SOU stavební Kolín, budova kuchyně a jídelny*“, reg. č. CZ.1.02/3.2.00/15.28837. Dále byla žalobkyni poskytnuta dotace ze Státního fondu životního prostředí ČR na základě Smlouvy č. 15238193 (dále též jen „smlouva“) o poskytnutí podpory ze SFŽP ČR v rámci Operačního programu Životní prostředí dotace ve výši 105 355 Kč na podporu akce „*Snížení energetické náročnosti SOŠ SOU stavební Kolín, budova kuchyně a jídelny*“. Nedílnou součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

je příloha č. 1 Podmínky poskytnutí dotace, Příloha č. 2 Technická a finanční příloha k rozhodnutí o poskytnutí dotace na financování akce a Příloha č. 3 Stanovení finančních oprav, které se používají pro výdaje financované z Operačního programu Životní prostředí v případě porušení zákonných ustanovení a závazných požadavků poskytovatele dotace při zadávání veřejných zakázek.

6. Dne 17. 6. 2021 zahájil správce daně daňovou kontrolu doručením oznámení o zahájení daňové kontroly. Předmětem daňové kontroly byla kontrola skutečností rozhodných pro správné zjištění a případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 a § 44a zákona o rozpočtových pravidlech u peněžních prostředků z Fondu udržitelnosti na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace a ze Státního fondu životního prostředí ČR na základě smlouvy č. 15238193 o poskytnutí podpory. V rámci realizace projektu bylo provedeno zadávací řízení na stavební práce s názvem „*Snížení energetické náročnosti SOŠ SOU stavební Kolín, budova kuchyně a jídelny*“ v předpokládané hodnotě 2,6 mil. Kč bez DPH (dále též jen „zakázka“).
7. K ukončení daňové kontroly došlo dne 5. 1. 2022 doručením oznámení o ukončení daňové kontroly ze dne 3. 1. 2022, č. j. 2658/22/2100-31474-203898, jehož součástí byla zpráva o daňové kontrole č. j. 2527/22/2100-203898 z téhož dne. Ve zprávě o daňové kontrole byla konstatována následující pochybení žalobkyně:
 - a) u zadávacího řízení na veřejnou zakázku „*Snížení energetické náročnosti SOŠ SOU stavební Kolín, budova kuchyně a jídelny*“ nepostupovala dle § 147a odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách tím, že neuveřejnila výši skutečně uhrazené ceny za plnění veřejné zakázky, a to ve lhůtě do 90 dnů ode dne splnění smlouvy, tj. do dne 28. 3. 2016, čímž došlo k porušení podmínky uvedené v oddílu B, bodu 3, písm. a) Podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace a oddílu III, bodu 6, části C, písm. a) smlouvy [kontrolní zjištění č. 1],
 - b) porušila zásadu zákazu diskriminace zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, neboť postupovala v rozporu s § 82 odst. 7 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, když dne 10. 11. 2015 uzavřela s vybraným uchazečem dodatek č. 1 ke smlouvě o dílo č. 2015/053, kterým posunula konečný termín plnění zakázky na den 10. 12. 2015, čímž umožnila podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, kterou žalobkyně uzavřela s vítězným uchazečem [kontrolní zjištění č. 2],
 - c) žalobkyně přesto, že byla povinna předkládat fondu monitorovací zprávy, k jejichž vyplnění byla vyzvána prostřednictvím elektronického prostředí BENE-FILL, zaslala průběžné monitorovací zprávy (PMZ) č. 1, 2 a 3 po termínu, který byl stanoven do 10 pracovních dnů po uplynutí monitorovaného období, se kterým monitorovací zpráva souvisí, tj. do 10 pracovních dnů od vzniku úkolu [kontrolní zjištění č. 3].
8. Pochybení žalobkyně pod bodem a) správce daně posoudil jako porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech a stanovil odvod s ohledem k okolnostem hovořících ve prospěch žalobkyně a skutečnosti, že se jednalo spíše o administrativní pochybení, na spodní hranici procentního rozmezí ve výši 0,1 % z částky dotace ve výši 1 723 034,93 Kč, která byla použita na financování předmětné zakázky, tj. $1\,723\,034,93 \times 0,001 = 1\,723,03$ Kč. Dle správce daně pochybení pod bodem a) nemohlo mít vliv na výsledek výběrového řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

9. Pochybení žalobkyně pod bodem b) správce daně posoudil jako porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech a stanovil odvod dle § 14 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech. Odvod za porušení rozpočtové kázně oddílu B, bodu 3, písm. a) podmínek rozhodnutí, byl stanoven ve výši 25 % částky dotace, která byla použita na financování předmětné zakázky, tj. $1\,723\,034,93 \text{ Kč} \times 0,25 = 430\,758,73 \text{ Kč}$.
10. Pochybení žalobkyně pod bodem c) správce daně posoudil jako porušení podmínky uvedené v oddílu B, bodu 2, písm. g) podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace a oddílu III, bodu 6, písm. f) smlouvy. Tímto svým jednáním se žalobkyně dopustila porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Za toto pochybení byl správcem daně stanoven snížený odvod dle § 14 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech, celková výše odvodu za tři pozdě předložené průběžné monitorovací zprávy činila $3 \times 0,1 \% \text{ u částky dotace}$, tj. $1\,874\,622,92 \times 0,001 \times 3 = 5\,623,86 \text{ Kč}$.
11. V návaznosti na shora uvedené vydal správce daně platební výměry, proti nimž podala žalobkyně odvolání.
12. Dne 6. 10. 2021 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, jímž platební výměry změnil tak, že snížil výši odvodu do Národního fondu a do Státního fondu životního prostředí za porušení rozpočtové kázně a ve zbytku rozhodnutí správce daně potvrdil. V odůvodnění k pochybení spočívající v prodloužení termínu dokončení (kontrolní zjištění č. 2) uvedl, že žalobkyni nijak nevytýkal samotné posunutí termínu plnění v mezích zadávacích, resp. smluvních podmínek, ale překročení v zadávacích podmínkách pevně stanoveného maximálního termínu dokončení. Uchazeči si sice byli vědomi možného posunu dokončení plnění, nicméně i tak z návrhu smlouvy o dílo (čl. II) vyplývalo, že maximální termín dokončení, to i v případě nezbytnosti prodloužení, bude 30. 11. 2015. Zároveň žalovaný dospěl k závěru, že se v projednávaném případě jednalo o změnu podstatnou, tedy zakázanou, neboť za podstatnou se považuje dle § 82 odst. 7 písm. b) zákona o veřejných zakázkách taková změna, která by za použití v původním zadávacím řízení umožnila účast jiných dodavatelů. Žalovaný zároveň nedospěl k závěru o nepředvídatelnosti objektivních okolností, které provázely posuzovaný případ a na základě kterých by bylo možné změnu považovat za *de facto* dovolenou (nepodstatnou). Tvzení o nečinnosti stavebního úřadu nebylo žalobkyní nijak prokázáno. V posuzovaném případě mělo být rozhodnutí vydáno do 60 dnů od podání žádosti, tj. do 25. 9. 2015, přičemž k nabytí právní moci rozhodnutí nemohlo dojít dříve, než po uplynutí odvolací lhůty (se vzdáním se práva na odvolání nelze počítat). Fakticky k nabytí právní moci rozhodnutí došlo až dne 19. 11. 2015. Předpoklady žalobkyně ohledně vydání stavebního povolení a postupu stavebních prací byly dle žalovaného zcela neadekvátní situaci, neboť žalobkyně nepočítala s žádnými prodlevami. Změna podmínek tedy byla změnou podstatnou a nastalé okolnosti nebyly pro zadavatele nepředvídatelné.
13. Žalovaný v průběhu řízení před soudem oznámil, že ze strany správce daně byl dne 25. 4. 2023 podán podnět k nařízení přezkoumání napadeného rozhodnutí, který byl ovšem Generálním finančním ředitelstvím dne 10. 8. 2023 shledán nedůvodným.

Jednání před soudem

14. Při jednání dne 2. 10. 2025 účastníci setrvali na již dříve písemně vyjádřené argumentaci. Soud konstatoval obsah soudního a správního spisu.
15. Soud neprováděl dokazování rozhodnutími správních orgánů ani dalšími listinami, které

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

byly součástí správního spisu, neboť obsahem správního spisu se dokazování neprovádí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117). Soud rovněž neprovedl důkaz výsledkem pracovnice stavebního úřadu Š. N., jelikož důvody nečinnosti stavebního úřadu nejsou pro posouzení věci podstatné.

Posouzení věci soudem

16. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud proto přistoupil k věcnému projednání žaloby. Při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí vycházel soud ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.).
17. Jádrem žalobních námitek je tvrzení žalobkyně, že neporušila zásadu transparentnosti v zadávacím řízení posunutím termínu plnění veřejné zakázky ze dne 30. 11. 2015 do dne 4. 12. 2015 z důvodu nečinnosti stavebního úřadu při vydání stavebního povolení.
18. Podle § 44 zákona o veřejných zakázkách, zadávací dokumentace je 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.
19. Podle § 82 odst. 2 věty druhé zákona o veřejných zakázkách uzavře zadavatel smlouvu v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce vybraného uchazeče.
20. V projednávané věci ze zadávací dokumentace ze dne 30. 6. 2015 na veřejnou zakázku „*Snížení energetické náročnosti SOŠ SOU stavební Kolín, budova kuchyně a jídelny*“, ev. č. 514801, konkrétně z bodu VIII. 5 Doba realizace, vyplývá, že „*zadavatel předpokládá plnění veřejné zakázky v termínu od 1. 9. 2015 do 31. 10. 2015*“ a „*Ppkud v důsledku okolností dojde k situaci, kdy předpokládaný termín zahájení (prodloužení zadávacího řízení, klimatické podmínky, ukončení topné sezóny atp.) plnění veřejné zakázky nebude možné dodržet, posunuje se termín plnění o dobu, po kterou trvá překážka, pro kterou nelze plnění veřejné zakázky zahájit.*“
21. Dle návrhu smlouvy o dílo – stavby „*Snížení energetické náročnosti SOŠ SOU stavební Kolín, budova kuchyně a jídelny*“, zhotovitel měl provést dílo v předpokládaném termínu od 1. 9. 2015 do 31. 10. 2015 v souladu s Přílohou č. 1 – Harmonogram plnění. Smluvní strany se dále dohodly, že i v případě nezbytnosti prodloužení termínu plnění musí být dílo dokončeno nejpozději do 30. 11. 2015 s ohledem na podmínky poskytované dotace (článek II., bod 2.1.). Dle bodu 2.5., čl. II návrhu smlouvy o dílo objednatel připustil možnost dohody o přiměřeném prodloužení doby plnění v návrhu specifikovaných případech, přičemž změna musela být provedena písemně. Smlouva o dílo uzavřená mezi žalobkyní a zhotovitelem ze dne 23. 9. 2015 obsahovala výše citované ustanovení návrhu smlouvy v nezměněné podobě. Dle časového harmonogramu prací měly být práce provedeny do konce října (viz Příloha č. 1 smlouvy o dílo).
22. V dodatku č. 1 ze dne 10. 11. 2015 ke Smlouvě o dílo se strany dohodly na zrušení čl. II bodu 2.1. a jeho nahrazení novým zněním: „*Zhotovitel provede dílo specifikované v článku I. Bodě 1.1. v termínu nejpozději do 10. 12. 2015 s ohledem na podmínky poskytované dotace.*“ Dodatek byl uzavřen na základě žádosti zhotovitele o prodloužení termínu pro zhotovení díla z důvodu předání staveniště 4. 11. 2015, které znemožnilo zhotoviteli plnit dílo v celém

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

rozsahu ve sjednané době. Dodatkem č. 2 ze dne 10. 12. 2015 se strany dohodly na zrušení čl. II, bodu 2.1 Smlouvy o dílo ve znění dodatku č. 1 vzhledem k nutnosti provést dodatečné stavební práce (vícepráce) a nahradily jej novým zněním – „2.1 Zhotovitel provede dílo specifikované v článku I. bodě 1.1 v termínu nejpozději do 21. 12. 2015 s ohledem na podmínky poskytované dotace.“

23. Ve spise je dále založeno rozhodnutí o poskytnutí dotace identifikační číslo EDS: 115D222006486, ze dne 12. 11. 2015.
24. Dle Zápisu o odevzdání a převzetí dokončených staveb a jejich ucelených částí došlo k převzetí stavby (objektu) dne 21. 12. 2015.
25. Soud předně uvádí, že mezi stranami není sporné, že žalobkyně uzavřela dne 23. 9. 2015 smlouvu o dílo se zhotovitelem, společností V.P.Procházka s.r.o., a posléze dodatkem č. 1 a 2 posunula termín dokončení plnění zakázky na datum 10. 12. 2015 (dodatek č. 1), a dále na datum 21. 12. 2015 (dodatek č. 2), oproti původnímu návrhu smlouvy a znění zadávací dokumentace, resp. vzoru smlouvy o dílo, kde bylo uvedeno datum 31. 10. 2015 (v případě nezbytnosti nejpozději do 30. 11. 2015). Podstatou projednávané věci je proto otázka oprávněnosti takové změny smlouvy z pohledu zákona o veřejných zakázkách.
26. Podle § 82 odst. 7 písm. b) 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 (pozn. zvýraznění provedeno soudem).
27. V citovaném ustanovení je promítnuta obecná zásada, že zadavatel má povinnost uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku v souladu se zadávacími podmínkami a tyto podmínky není ani následně oprávněn podstatným způsobem měnit. Toto ustanovení bylo do zákona vloženo novelou provedenou zákonem č. 55/2012 Sb. a reprodukuje výklad pojmu „podstatná změna smlouvy“ provedený Soudním dvorem Evropské unie v rozsudku ze dne 19. 6. 2008, C-454/06 ve věci presstext Nachrichtenagentur GmbH proti Rakousku a dalším (dále jen „Presstext“) [srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 As 255/2018–40, nebo ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019–73].
28. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 31. 1. 2019, č. j. 10 As 39/2018–37 (body 14–16), dále uvedl, že: „[14] *Určujícím kritériem pro možnosť zmeny je to, zda tato zmena nemá vliv na výber nejvhodnejšej nabídky, resp. zda nepôsobí diskriminačne voči jiným (i potenciálnym) uchazečom o veřejnou zakázku. Jinými slovy, zda by jiní uchazeči o veřejnou zakázku v případě, že by věděli o možnosti změnit text smlouvy oproti původnímu návrhu smlouvy v zadávací dokumentaci, této skutečnosti nepřizpůsobili své nabídky či zda by neváhali svou účast v zadávacím řízení. [15] NSS souhlasí s krajským soudem, že lze alespoň podpůrně na posouzení možnosti změny uzavírané smlouvy podle § 82 odst. 2 zákona o veřejných zakázkách použít úvahy z rozsudku ve věci presstext o podstatných změnách smlouvy. Jestliže totiž může změna ovlivnit něco tak zásadního, jako je okruh uchazečů nebo podoba nejvhodnější nabídky, je z povahy věci tato změna podstatná. Zároveň převzetí některých úvah z rozsudku nebrání ani skutečnost, že se ve věci presstext posuzovaly změny již uzavřené smlouvy pomocí dodatků (podle § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách). Nemělo by totiž smysl nabízet jinak na změny nezasahující do smlouvy již uzavřené a jinak na změny ve smlouvě teprve uzavírané, jimiž se text odchýlí od původního návrhu obsaženého v zadávací dokumentaci (k nepřípustnosti podstatných změn v již uzavřené smlouvě viz rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2018, č. j. 10 As 150/2017–58). Oba tyto typy změn mohou mít stejný dopad na ostatní (i potenciální) uchazeče o veřejnou* Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

zakázku. [15] Soudní dvůr ve věci presstext uvedl k podstatným změnám smlouvy: Změnu veřejné zakázky během doby trvání lze považovat za podstatnou, pokud by zavedla podmínky, které by umožnily připuštění jiných uchazečů než těch, kteří byli původně připuštěni, nebo by umožnily přijmout jinou nabídku než tu, která byla původně přijata.“

29. Soud v souvislosti s výše uvedeným souhlasí s žalovaným, že posunutím termínu plnění zakázky došlo k podstatné změně práv a povinností vyplývajících ze smlouvy. Termín plnění představuje jeden ze zásadních parametrů veřejné zakázky, na základě něhož dodavatelé zvažují svou účast v zadávacím řízení a podobu svých nabídek. Jakákoliv významnější změna těchto parametrů veřejné zakázky by měla být s ohledem na smysl a účel § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách v zásadě vyloučena. Je pochopitelné, že pokud je v návrhu smlouvy uvedeno konkrétní datum plnění, uchazeči o zakázku je považují za rozhodné (v případě nezbytnosti prodloužení termínu plnění mělo být dílo dokončeno do 30. 10. 2015, resp. nejpozději do 30. 11. 2015). Ve vztahu ke stanovenému datu ukončení plnění zakázky si rozumně uvažující uchazeč může vyložit znění návrhu smlouvy tak, že je případně možné ukončit plnění zakázky dříve než 30. 11. 2015, nikoliv však později, protože se s datem pojí výraz „nejpozději“. Kdyby (i potenciální) uchazeči věděli, že by mohli ukončit plněním zakázky o měsíc, resp. o dva měsíce později, nelze vyloučit, že by se okruh uchazečů rozšířil o ty, kteří by jinak neměli vhodné podmínky pro plnění zakázky. Rovněž je možné, že by přihlášení uchazeči využili pozdější datum zahájení plnění zakázky k úpravě různých parametrů ve svých nabídkách. Není vyloučeno, že by se svými upravenými nabídkami měli větší šanci uspět. Namítá-li žalobkyně, že potenciální uchazeči se z oznámení o zakázce nejzazší termín dokončení (30. 11. 2015) nedozvěděli, pak soud zdůrazňuje, že zadávací dokumentaci je nutno chápat jako jeden celek – tedy včetně návrhu smlouvy, kde byl nejzazší termín dokončení explicitně uveden.
30. Pokud v této souvislosti žalobkyně namítala, že mohla posunout termín plnění veřejné zakázky, neboť takto si z hlediska smyslu a účelu vyložila termín její realizace, který byl orientační, pak soud uvádí následující.
31. Jak uvedl zdejší soud v nedávném rozsudku ze dne 26. 6. 2025, č. j. 41 Af 11/2024–125, zásada transparentnosti směřuje k zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky a konkurence mezi dodavateli. Je porušena tehdy, pokud jsou v zadávacím 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 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010–159; citované závěry se uplatní i při výkladu zákona o veřejných zakázkách, viz např. rozsudek ze dne 26. 4. 2024, č. j. 5 Afs 113/2022–36, bod 38). Zadávací dokumentace proto 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 připouštějí rozdílný výklad a vzniká tak interpretační nejistota (viz bod 37 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 6. 2019, č. j. 4 As 104/2019–50).
32. V zadávací dokumentaci sice bylo uvedeno, že plnění veřejné zakázky se předpokládá v termínu od 1. 9. 2015 do 31. 10. 2015, a pokud v důsledku okolností dojde k situaci, kdy předpokládaný termín zahájení plnění veřejné zakázky nebude možné dodržet, posunuje se termín plnění o dobu, po kterou trvá překážka, pro kterou nelze plnění veřejné zakázky zahájit, z tohoto znění ale dle názoru soudu nelze automaticky vyložit, že změna termínu o jakoukoli dobu byla automaticky dovolená. Soud nepopírá, že jazykový výklad je pouze Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

jednou z metod, jak lze vykládat právní text tak, aby byl dosažen správný a vystihující smysl práva (viz žalobkyní odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2022, č. j. 1 Afs 120/2021–32, bod 15). V projednávaném případě ovšem soud, veden výše nastíněnými úvahami, vnímá zadávací dokumentaci a smlouvu o dílo jako soubor podmínek, z nichž plyne (zejména z návrhu smlouvy), že termín plnění lze v případě trvajících překážek posunout, nicméně i v takovém případě musí dojít k ukončení plnění zakázky nejpozději dne 30. 11. 2015. Ani z jiných ustanovení návrhu smlouvy (nebo podmínek zadávací dokumentace) nevyplývá, že by bylo možné toto datum chápat jako orientační a nikoli již skutečně jako nejzazší možný termín plnění.

33. Žalobkyně dále namítala, že změna termínu nastala v důsledku nepředvídatelných okolností – prodloužení ze strany stavebního úřadu při vydávání stavebního povolení. To by byla v projednávaném případě relevantní okolnost, neboť jak žalobkyně, tak i žalovaný shodně konstatovali, i v případech, kdy je změna závazku bez dalšího považována za podstatnou, je s ohledem na nepředvídatelné okolnosti daného případu možné tuto změnu považovat *de facto* za dovolenou (nepodstatnou).
34. Za takové nepředvídatelné okolnosti se zpravidla považují okolnosti objektivního charakteru (nepředvídané technologické, legislativní, přírodní či společenské změny), nelze však vyloučit, že k nepředvídatelným okolnostem může dojít též na straně zadavatele či vybraného uchazeče (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne se dle závěrů z výše odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019–73). Dle právě citovaného rozsudku jsou nepředvídatelné okolnosti ty, jež nemohl zadavatel předpokládat ani přes přiměřeně pečlivou přípravu zadávacího řízení na původní veřejnou zakázku při zohlednění jemu dostupných prostředků, povahy a vlastností konkrétního projektu, osvědčených postupů v dotčené oblasti a potřeby zajistit vhodný poměr mezi zdroji vynakládanými na přípravu zadání zakázky a její odhadovanou hodnotou. V odkazovaném rozsudku se jednalo též o situaci, kdy správní soudy shledaly změnu smlouvy provedenou dodatkem jako podstatnou ve smyslu § 82 odst. 7 písm. b) zákona o veřejných zakázkách. V bodu 53 rozsudku kasační soud uvedl: *„Z povahy věci ovšem plyne, že pokud je řádné dodání navázáno na předchozí rozhodnutí správního orgánu, jehož vydání není zcela v moci zadavatele ani vybraného dodavatele, může dojít z důvodu opoždění s vydáním tohoto rozhodnutí k prodloužení, jež nemohlo být ovlivněno vůlí ani jedné ze stran. Je pak odpovědností zadavatele, aby na takovou situaci ve smlouvě adekvátně reagoval, přičemž jsou představitelná různá řešení.“*
35. V projednávaném případě žalobkyně coby zadavatelka ve smlouvě o dílo stanovila, že zhotovitel provede dílo v předpokládaném termínu od 1. 9. 2015 do 31. 10. 2015, nicméně i v případě nezbytnosti prodloužení termínu plnění se strany dohodly, že musí být dokončeno nejpozději do 30. 11. 2015 s ohledem na podmínky poskytované dotace (článek II., bod 2.1.). V tomto ohledu žalobkyně v žalobě tvrdila, že žádost o stavební povolení podala dne 27. 7. 2015 a ze své praxe věděla, že stavební úřad vyřizuje žádosti o vydání stavebního povolení do 60 dnů. Jelikož doba realizace zakázky činila 2 měsíce, předpokládala, že dílo bude dokončeno včas. Žalovaný v napadeném rozhodnutí argumentoval tím, že dle § 87 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), stavební úřad rozhodne v jednoduchých věcech do 60 dnů, ode dne zahájení územního řízení, ve zvlášť složitých případech pak do 90 dnů, s tím, že žalovaný zmínil i možnost přerušování řízení (viz bod 50 na str. 13 napadeného rozhodnutí). I v takovém případě by mělo být stavební povolení vydáno do dne 25. 10. 2015. Mohlo by se tedy zdát, že si žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje: Mgr. E. M.

ponechala dostatečnou časovou rezervu na dokončení prací. Pravdou ovšem je, jak namítl žalovaný, že k datu vydání stavebního povolení je nutno připočítat odvolací lhůtu a provedení samotných prací. I přes relativně krátkou dobu realizace zakázky (22 dnů) tak žalobkyně coby zadavatelka nepočítala s většími prodlevami, které by mohly během procesu vyřizování stavebního povolení či realizace prací nastat. A pokud s nimi počítala, ve smlouvě o dílo se zavázala, že i v případě nezbytnosti prodloužení termínu plnění musí být dílo dokončeno nejpozději do 30. 11. 2015 s ohledem na podmínky poskytované dotace (článek II., bod 2.1.). Jistě je pravdou, že termín realizace zakázky se může vlivem různých okolností měnit, ovšem zároveň je třeba připomenout, že pokud lze tyto okolnosti rozumně předpokládat, pak má na takové situace reagovat již v rámci přípravy zadávacího řízení. Nelze též odhlédnout od toho, že zadávání veřejných zakázek představuje formalizovaný a do značné míry rigidní proces, a to právě s ohledem na potřebu efektivní kontroly vynakládání veřejných prostředků.

36. Soud souhlasí s žalobkyní, že v případě nečinnosti stavebního úřadu spočívající v nevydání stavebního povolení v řádné lhůtě se jedná o objektivní okolnost, tedy okolnost, která nastala nezávisle na vůli žalobkyně. Nicméně dle názoru soudu toto prodlení stavebního úřadu nemělo vést k posunutí termínu plnění. Soud pokládá za stěžejní, že žalobkyně předpokládala dokončení díla v říjnu 2015, přičemž právě pro případ (blíže nespecifikovaných) potíží si v zadávací dokumentaci sama určila rezervu v délce trvání jednoho měsíce (listopadu 2015), přičemž prodlení stavebního úřadu (jistě jedna z eventualit, pro které tato rezerva mohla být určena), této délky nedosáhlo. Pokud se tedy žalobkyně dostala do situace, kdy nebylo provedení stavby možné stihnout, bylo to očividně nejen v důsledku zdržení na straně stavebního úřadu, ale i v důsledku špatného odhadu dalších termínů (jiné objektivní okolnosti bránící včasnému provedení díla žalobkyně netvrdí) – jinými slovy řečeno, zdržení způsobené stavebním úřadem nebránilo samo o sobě realizaci zakázky do 30. 11. 2015, jelikož časová rezerva, kterou si žalobkyně v zadávací dokumentaci sama určila, nebyla nečinností stavebního úřadu „přečerpána“.
37. Soud proto dospěl k závěru, že uchazeči nemohli počítat s posunutím termínu předání díla po 30. 11. 2015, neboť bylo toto datum stanoveno jako nejzazší možné. Soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že změnou termínu o 21 dní se podstatně změnily podmínky zadávací dokumentace. Ačkoli stavební úřad v projednávané věci byl nečinný, jeho nečinnost nebyla natolik zásadní, aby ospravedlnila posunutí termínu plnění – příčinou posunutí termínu bylo primárně pochybení na straně žalobkyně, a to buď nevhodné nastavení termínů, nebo (vzhledem k nastaveným termínům) pozdní podání žádosti o stavební povolení.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. Soud z důvodu uvedených výše shledal námitky žalobkyně neopodstatněnými. Žalobu proto zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
39. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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 2. října 2025

Lenka Oulíková v. r.
předsedkyně senátu