



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a Mgr. Olgy Zimové v právní věci

žalobkyně: **Obec Boršice**, IČO: 00290823
sídlem Na návsi 7, 687 09 Boršice
zastoupené advokátkou Mgr. Ing. Annou Francovou
sídlem Údolní 567/33, 602 00 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 1. 12. 2023,
č. j. MMR-72469/2023-26,

takto:

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

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 6. 2. 2024 k Městskému soudu v Praze (dále jen „soud“) domáhala přezkumu rozhodnutí ministra pro místní rozvoj (dále jen „ministr“) ze dne 1. 12. 2023, č. j. MMR-72469/2023-26 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým ministr shledal nedůvodné námitky žalobkyně, coby příjemce dotace, podané proti Opatření o nevyplacení dotace vydanému poskytovatelem dotace – Ministerstvem pro místní rozvoj jako Řídicím orgánem Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „žalovaný“) dne 10. 3. 2023 podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“).
2. Opatření o nevyplacení dotace bylo žalovaným vydáno ve vztahu k žádosti žalobkyně o platbu č. CZ.06.2.67/0.0/0.0/ 16_063/0004309/2022/007/POST (dále jen „Opatření“). Opatřením bylo rozhodnuto o nevyplacení části dotace ve výši 4 583 463 Kč na projekt s názvem „Přístavba odborných a kmenových učeben včetně zajištění bezbariérového přístupu budovy ZŠ F. Horenského v Boršicích“, registrační číslo CZ.06.2.67/0.0/0.0/16_063/0004309 (dále jen „projekt“). K finanční opravě ve výši 25 % z částky poskytnuté podpory došlo z důvodu porušení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění (dále jen „ZZVZ“), které vzniklo při zadávání veřejné podlimitní zakázky označené v systému MS2014+ číslem 003 a názvem „Přístavba odborných a kmenových učeben včetně zajištění bezbariérového přístupu budovy ZŠ F. Horenského v Boršicích – stavební práce“ (dále jen „veřejná zakázka“), zadávané v užším řízení dle § 58 ZZVZ. Žalobkyně dle žalovaného postupovala v rozporu s § 222 odst. 1 ZZVZ, když umožnila podstatnou změnu závazku ze smlouvy o dílo uzavřené dne 30. 9. 2020 (dále jen „smlouva o dílo“), neboť původní doba realizace, která byla stanovena v čl. II. odst. 1 písm. c) smlouvy o dílo do 30. 9. 2021, byla dodatkem č. 1 uzavřeným 30. 3. 2021 (dále jen „dodatek č. 1“) prodloužena do 20. 12. 2021, dodatkem č. 2 uzavřeným 3. 6. 2021 (dále jen „dodatek č. 2“) byla dále prodloužena do 3. 3. 2022 a dodatkem č. 3 uzavřeným 30. 9. 2021 (dále jen „dodatek č. 3“) byla konečně prodloužena do 24. 7. 2022, čímž došlo ve smyslu § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ k podstatné změně závazku ze smlouvy, neboť dodatky č. 1-3 došlo v důsledku víceprací a méněprací, které v souhrnu za tyto tři dodatky činily 5,41 % původní hodnoty závazku bez DPH, k prodloužení termínu plnění o 297 kalendářních dnů oproti původnímu termínu stanovenému v čl. II. odst. 1 c) smlouvy o dílo, a to přesto, že ze zadávací dokumentace, smlouvy o dílo i z odpovědí na dotazy účastníků vyplývalo, že termín plnění je závazný a nepřekročitelný, a dle ustanovení čl. VI. bod 7 smlouvy o dílo ani „[v]ícepráce do výše 10 % z celkové ceny díla nebudou mít vliv na prodloužení termínu dokončení díla“; jedná se tak o změnu závazku ze smlouvy, která by umožnila účast jiných dodavatelů a mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, neboť nelze vyloučit, že pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně, žalobkyně by obdržela další (výhodnější) nabídky. Dále tímto jednáním žalobkyně došlo ve smyslu § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ ke změně ekonomické rovnováhy ve prospěch vybraného dodavatele MANAG, a.s., se sídlem Zarámí 92, 760 01 Zlín, IČO: 47906898 (dále jen „vybraný dodavatel“), neboť popsáním postupem žalobkyně vyloučila aplikaci čl. XVI. odst. 1 smlouvy o dílo spočívající v uplatnění smluvní pokuty vůči vybranému dodavateli za 297 kalendářních dnů prodlení (k předání díla došlo dle Zápisu o odevzdání a převzetí 24. 7. 2022), a umožnila vybranému dodavateli plnit veřejnou zakázku v delší lhůtě bez rizika uplatnění nároků ze strany žalobkyně.

3. Napadeným rozhodnutím vyhodnotil ministr Opatření podle § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel plně oprávněným a uzavřel, že částka 4 583 463 Kč nebude žalobkyni s konečnou platností vyplacena.

II. Napadené rozhodnutí

4. Žalobkyně podala proti Opatření dne 24. 3. 2023 odůvodněné námitky. V *první části námitek* žalobkyně uvedla, že dodatky č. 1–3 ke smlouvě o dílo považovala za změny „de minimis“ dle § 222 odst. 4 ZZVZ. Žalobkyně namítala, že většina změn neměla vliv na termín dokončení díla, a že i změny č. 1.05, 2.01 a 3.05, které termín ovlivnily, byly nepodstatné a vyvolané nepředvídatelnými okolnostmi. Zadávací dokumentace podle žalobkyně změny termínu nevyklučovala, naopak je v určitých případech připouštěla. Žalobkyně zdůraznila, že veškeré změny termínu oznámila řádně prostřednictvím žádostí o změnu, které byly doplňovány dle požadavků žalovaného, aniž by byla upozorněna na nesoulad s § 222 ZZVZ. Závěr žalovaného, že šlo o podstatné změny, žalobkyně odmítla. Odložení kontroly, ke kterému došlo v průběhu realizace projektu ze strany žalovaného, považovala žalobkyně za nevhodné, protože znemožnilo případná nápravná opatření. Žalobkyně rovněž nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že odkaz na kapitolu 16.7 Obecných pravidel pro žadatele a příjemce, vydání 1.14, platnost od 1. 3. 2021 (dále jen „Obecná pravidla“) je irrelevantní, neboť dle žalobkyně je nepředvídatelnost v rámci této kapitoly pro posouzení změn důležitá.
5. Ve *druhé části námitek* žalobkyně uvedla, že nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že změna termínu dokončení díla vedla ke změně ekonomické rovnováhy ve prospěch vybraného dodavatele. Dodatky č. 1–3 pouze upravily termín a cenu díla kvůli vícepracím, přičemž ustanovení o smluvní pokutě zůstalo beze změn. Vybraný dodavatel nebyl nikdy v prodlení, takže žalobkyně neměla důvod pokutu uplatnit. Změny byly reakcí na nepředvídatelné stavební komplikace, které nebylo možné ovlivnit. Cílem žalobkyně bylo dílo dokončit co nejdříve, aby mohla být obnovena výuka, která probíhala v provizorních a nevhodných podmínkách. Vybraný dodavatel situaci aktivně řešil, přestože změny pro něj byly ekonomicky nevýhodné. V čestném prohlášení uvedl, že mu vznikla ztráta, nikoliv zisk. Žalobkyně mu tuto nerovnováhu nijak nekompenzovala. Žalobkyně poukázala na komentářovou literaturu, která uvádí, že změna smlouvy může být přípustná, pokud reaguje na externí okolnosti a nevede k výhodě pro dodavatele. Žalovaný však tyto okolnosti ignoroval, stejně jako ustanovení smlouvy o dílo umožňující neuplatnit sankce v případě vyšší moci.
6. Ve *třetí námitce* žalobkyně namítala, že žalovaný stanovil finanční opravu ve výši 25 % z poskytnuté podpory. Podle žalobkyně je tato částka nepřiměřená vzhledem k tomu, že k porušení právních předpisů podle jejího názoru nedošlo a soutěž proběhla řádně. Navíc oprava představovala zhruba šestinu ročního rozpočtu žalobkyně, což by výrazně omezilo její rozvoj. Žalobkyně byla přesvědčena, že při změnách smlouvy o dílo postupovala v souladu s § 222 ZZVZ a Obecnými pravidly. Přesto navrhla pro případ, že by její postup byl shledán protiprávním, snížení sazby opravy na 1 %, 2 %, 5 % nebo 10 %, přiměřeně závažnosti údajného porušení. Podle § 14q odst. 1 rozpočtových pravidel měl žalovaný při rozhodování zohlednit § 2 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy šetřit práva nabytá v dobré víře, postupovat v souladu s veřejným zájmem a přihlížet k okolnostem případu.

7. K *první skupině námitek* ministr uvedl, že žalobkyně neoprávněně změnila závazek ze smlouvy o dílo tím, že prodloužila termín plnění o 297 dnů, což představovalo podstatnou změnu podle § 222 ZZVZ. Termín byl v zadávací dokumentaci označen jako závazný, a jeho posun byl v rozporu se smlouvou o dílo i dodatečnými informacemi. Takto výrazná změna mohla ovlivnit výběr dodavatele a narušit rovnost soutěže. Smlouva o dílo výslovně stanovila, že vícepráce do výše 10 % z celkové ceny díla nebudou mít vliv na prodloužení termínu. V daném případě činily vícepráce a méněpráce dohromady pouze 5,41 % původní hodnoty závazku bez DPH, a tedy nebylo možné aplikovat výjimku podle § 222 odst. 4 ZZVZ. Ani podřazení změn pod § 222 odst. 6 ZZVZ nebylo opodstatněné, protože žalobkyně byla v průběhu zadávacího řízení opakovaně upozorněna na rizika spojená s termínem, ale nijak na ně nereagovala. Navíc si smluvně vyloučila možnost prodloužení termínu při vícepracích do uvedené hranice. Ministr uvedl, že ÚHOS v obdobné věci konstatoval, že změna termínu plnění může představovat podstatnou změnu, která by v původním řízení mohla vést k účasti dalších dodavatelů a výběru výhodnější nabídky. Oznámení změn žalovanému v rámci žádostí o změnu nemělo vliv na právní posouzení – šlo pouze o projektové schválení bez přezkumu souladu se ZZVZ. Žalobkyně si nevyhradila možnost změny závazku podle § 100 ZZVZ, a její postup tak byl v rozporu se zákonem, smlouvou i zásadami veřejného zadávání.
8. Ke *druhé skupině námitek* ministr dále uvedl, že termín plnění a smluvní pokuty byly klíčovými zadávacími podmínkami, které dodavatelé zohledňovali při rozhodování o účasti v zadávacím řízení. Žalobkyně však uzavřením dodatků posunula termín dokončení díla o 297 dnů, čímž vybranému dodavateli poskytla dodatečný čas pro zhotovení díla bez uplatnění smluvní sankce, na kterou jí vznikl nárok. Tím došlo ke změně ekonomické rovnováhy závazku ve prospěch vybraného dodavatele, což je podle § 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ nepřípustné. Ministr dále uvedl, že ačkoli může být prodloužení termínu z důvodu víceprací objektivně odůvodnitelné, žalobkyně si ve smlouvě o dílo výslovně vyloučila možnost prodloužení termínu při vícepracích do výše 10 % z ceny díla. Tím se sama zavázala k neměnnosti této podmínky. Jakákoli relativizace této hranice by mohla vést k nepřiměřenosti zadávacích podmínek a narušení férovosti soutěže.
9. Ke *třetí námitce* ministr konstatoval, že při stanovení částky, kterou poskytovatel dotace nevyplatí, musí vycházet z rozhodnutí o poskytnutí dotace; pokud v něm byl za porušení té které podmínky stanoven snížený odvod dle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, je vázán stanoveným rozmezím dle podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace, v rámci něhož přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Poskytovatel dotace přitom musí zohlednit okolnosti konkrétního porušení a postupovat v souladu se zásadou proporcionality mezi závažností porušení a výší za něj stanoveného postihu, tj. nevyplacení části dotace. Na uloženou sankci, resp. výši finanční opravy, je proto třeba nahlížet s uvážením závažnosti vytýkaného pochybení a zároveň při zohlednění vlivu tohoto pochybení na dodržení účelu poskytnuté dotace. Ministr uvedl, že v nyní posuzovaném případě není stanovená sankce při zohlednění závažnosti zjištěného pochybení nepřiměřená. Žádný příjemce nemá nárok na proplacení konkrétního výdaje z dotace bez splnění všech podmínek uložených mu rozhodnutím o poskytnutí dotace a dalšími dokumenty.
10. Závěrem ministr uvedl, že závěry žalovaného je nutné považovat za oprávněné a námitky žalobkyně za nedůvodné.

11. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 6. 12. 2023.

III. Žaloba

12. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu. V *prvním okruhu žalobních námitek* žalobkyně namítala nesprávnost právního posouzení ze strany žalovaného (a následně též ministra), který uzavření tří dodatků ke smlouvě o dílo vyhodnotil jako podstatnou změnu závazku podle § 222 odst. 1 a 3 písm. a) a b) ZZVZ. Žalobkyně tvrdila, že žalovaný nesprávně vyložil zadávací podmínky, ignoroval relevantní ustanovení smlouvy o dílo a neprovedl řádné zjištění skutkového stavu ve smyslu § 3, § 2 odst. 4 a § 50 odst. 3 a 4 správního řádu. Podle žalobkyně nebyl čl. VI. odst. 7 smlouvy o dílo absolutní překážkou změny termínu dokončení díla, ale pouze vylučoval prodloužení termínu v případě drobných víceprací do 10 % ceny díla. Ostatní ustanovení smlouvy (zejména čl. VI. odst. 4–6, čl. VI. odst. 8 a čl. XVIII. odst. 2) umožňovala změny termínu v případě nepředvídatelných okolností. Tyto okolnosti byly popsány v žádostech o změnu a doloženy rozhodnutími stavebního úřadu, který opakovaně nařídil zastavení prací kvůli technickým problémům, jež nebyly patrné z projektové dokumentace. Žalobkyně rovněž tvrdila, že postupovala v souladu s Obecnými pravidly, zejména kapitolou 16.7, která připouští prodloužení termínu realizace projektu v případě nepředvídatelných okolností nezaviněných příjemcem dotace. Všechny změny byly řádně konzultovány a schváleny. Žalovaný však podle žalobkyně nesprávně vyhodnotil tyto změny jako podstatné, aniž by zohlednil jejich skutečnou povahu a dopad. Dodatky č. 1, 2 a 3 obsahovaly změny, které byly buď „de minimis“ podle § 222 odst. 4 ZZVZ, nebo mohly být podřazeny pod § 222 odst. 5 či 6 ZZVZ. Žalovaný se však spokojil s tím, že žalobkyně sama označila změny jako „de minimis“, a další právní kvalifikaci nezkoumal. Tím podle žalobkyně porušil zásadu materiální pravdy a povinnost zjistit skutkový stav. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný nesprávně interpretoval rozsudek SDEU ve věci *Presstext*, protože v jejím případě nedošlo k zavedení takových podmínek, které by mohly ovlivnit účast jiných dodavatelů. Nepředvídatelné technické komplikace by musel řešit každý dodavatel, který by zakázku realizoval. Závěrem žalobkyně konstatovala, že žalovaný vycházel z izolovaného výkladu jednoho smluvního ustanovení, aniž by zohlednil celkový kontext smlouvy o dílo, zadávací dokumentace, odpovědí na dotazy účastníků a skutečné důvody změn. Žalobkyně dále uvedla, že v rámci zadávací dokumentace nevyhradila možnost změny závazku ze smlouvy o dílo podle § 100 ZZVZ, protože povaha okolností, které vedly k uzavření dodatků, byla nepředvídatelná. Změny podle § 100 ZZVZ musí být předvídatelné co do vzniku, rozsahu i doby jejich poskytnutí, aby mohly být zahrnuty do předpokládané hodnoty veřejné zakázky. V tomto případě však šlo o technické komplikace, které nebylo možné předvídat ani při vynaložení veškeré rozumné péče.
13. Ve *druhém okruhu žalobních námitek* žalobkyně namítala nesprávnost právního posouzení ze strany ministra a žalovaného, neboť nikdy nedošlo k prodlení vybraného dodavatele s předáním díla, a tudíž jí nevznikl nárok na smluvní pokutu podle čl. XVI. odst. 1 smlouvy o dílo. Dodatky byly uzavřeny vždy před uplynutím platného termínu dokončení díla, jak byl postupně upravován. Žalobkyně dále uvedla, že změny termínu dokončení díla nevedly k ekonomickému zvýhodnění vybraného dodavatele. Naopak, podle čestného prohlášení vybraného dodavatele ze dne 21. 12. 2022 mu v důsledku prodloužení termínu vznikla ztráta, nikoli zisk, a byl připraven ji doložit účetními doklady. Žalovaný přesto bez důkazů tvrdil, že vybraný dodavatel byl v prodlení, nebo že prodlení hrozilo, čímž porušil povinnost zjistit

skutkový stav bez důvodných pochybností. Žalobkyně odmítla i tvrzení žalovaného, že se vzdala práva na smluvní pokutu nebo že dodavatele této povinnosti zbavila. Ustanovení o smluvní pokutě zůstalo součástí smlouvy i po uzavření dodatků. Žalovaný navíc nesprávně aplikoval zásadu hospodárnosti, která se vztahuje k zákonu o finanční kontrole, nikoli přímo k ZZVZ. V daném případě bylo hospodárné dokončit dílo i za cenu posunu termínu, protože šlo o řešení objektivních, nepředvídatelných okolností. Nepředvídatelné technické komplikace by musel řešit jakýkoli dodavatel, a tedy nedošlo k narušení férovosti soutěže. Žalobkyně postupovala v souladu s čl. XVIII. odst. 2 smlouvy o dílo, který umožňuje uzavřít dodatek z důvodu vyšší moci. Žalobkyně mohla využít rovněž výjimky podle § 222 odst. 5 nebo 6 ZZVZ. Závěrem žalobkyně konstatovala, že žalovaný neprokázal vznik nároku na smluvní pokutu, neprokázal ekonomické zvýhodnění dodavatele, nezohlednil důvody změn ani právní možnosti, které žalobkyně měla.

14. Ve *třetí žalobní námitce* žalobkyně uvedla, že pokud neporušila § 222 odst. 1 a 3 ZZVZ, pak nejsou naplněny podmínky pro nevyplacení dotace nebo její části dle § 14e rozpočtových pravidel, a proto nebyl dán důvod, aby jí byla krácena část dotace. Z tohoto důvodu napadala také zbývající část napadeného rozhodnutí.
15. Závěrem podané žaloby žalobkyně navrhla, aby soud napadené rozhodnutí a opatření zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 3. 3. 2024 poukázal na odůvodnění Opatření a napadeného rozhodnutí, na jejichž závěrech setrval. K *první skupině žalobních námitek* žalovaný konstatoval, že žalobkyně přehlížela formalizovanost zadávacího řízení. Uvedl, že žalobkyně byla opakovaně upozorňována na rizika spojená s nedostatečnou délkou lhůty pro realizaci díla a výší sankcí, přesto na původním nastavení trvala. Žalovaný odmítl argumentaci žalobkyně, že výklad zadávacích podmínek byl nesprávný, a zdůraznil, že skutkový stav zjistil řádně. Ustanovení smlouvy o dílo podle něj umožňovala změnu ceny, nikoli termínu. Vyšší moc nebyla podle něj v daném případě naplněna. Výklad žalobkyně považoval za irelevantní – rozhodující bylo znění zadávacích podmínek, nikoli jejich subjektivní výklad. Dále žalovaný uvedl, že prodloužení termínu o 297 dnů představovalo podstatnou změnu smlouvy, která mohla ovlivnit hospodářskou soutěž. Argumentaci žalobkyně, že změny byly oznámeny v rámci žádostí o změnu, označil za nepřipadnou, neboť šlo pouze o projektové schválení, nikoli o posouzení souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek (§ 222 ZZVZ). Odpovědnost za dodržení zákonných pravidel podle něj nese výhradně žalobkyně. Závěrem žalovaný uvedl, že i kdyby bylo možné změny podřadit pod § 222 odst. 6 ZZVZ, otázka předvídatelnosti a náležité péče zůstává sporná, neboť žalobkyně na rizika neadekvátního termínu nereagovala, a navíc smluvně vyloučila možnost prodloužení termínu u víceprací do 10 %.
17. Ke *druhému okruhu žalobních námitek* žalovaný zdůraznil, že neuplatněním smluvní pokuty žalobkyně neoprávněně zvýhodnila vybraného dodavatele, čímž došlo ke změně ekonomické rovnováhy smlouvy v jeho prospěch. Podle žalovaného došlo k podstatné změně závazku ze smlouvy ve smyslu § 222 odst. 1 a odst. 3 písm. a) a b) ZZVZ, neboť dodatky č. 1–3 prodloužily dobu realizace o 297 dní, což představovalo 181,59 % původní doby plnění. Tato změna byla v rozporu se zadávací dokumentací i smlouvou, které výslovně vylučovaly prodloužení termínu při vícepracích do 10 % hodnoty závazku.

Žalovaný uvedl, že takový zásah mohl ovlivnit okruh uchazečů a výběr dodavatele, neboť jiní dodavatelé by za jiných podmínek mohli podat nabídku. Zásadní podle žalovaného bylo, že žalobkyně nevyužila smluvní nástroj k ochraně svých práv – smluvní pokutu – přestože by jí na ni vznikl nárok, a místo toho uzavřela dodatky v době, kdy již bylo zřejmé, že vybraný dodavatel nebude schopen dílo dokončit včas. Tím mu umožnila plnit zakázku o více než 80 % déle bez jakéhokoliv sankčního postihu. Takový postup žalovaný označil za nepřípustné zmírnění povinností vybraného dodavatele a obcházení pravidel ZZVZ. Dále žalovaný připustil, že prodloužení termínu může vést k nárůstu nákladů, avšak upozornil, že dodavatel jako profesionál musí předvídat možný vývoj cen a nést odpovědnost za své podnikatelské rozhodnutí. Závěrem žalovaný uvedl, že žalobkyně svým postupem umožnila nepřípustnou změnu práv a povinností ze smlouvy, čímž porušila pravidla ZZVZ.

18. Ke *třetí žalobní námitce* žalovaný uvedl, že pro uložení finanční opravy postačuje pouhá možnost ovlivnění hospodářské soutěže, nikoli nutnost prokázat skutečný dopad na výběr nejvhodnější nabídky. Dále žalovaný zopakoval, že dodatky č. 1–3 představovaly neoprávněnou podstatnou změnu závazku ze smlouvy dle § 222 odst. 1 ZZVZ, čímž došlo k porušení pravidel zadávání veřejných zakázek. V důsledku toho byla uložena finanční oprava. Zdůraznil, že způsobilost výdajů je vázána na splnění všech podmínek stanovených v Registraci akce a rozhodnutí o poskytnutí dotace, identifikační číslo 117D03G001253, identifikační číslo EIS CZ.06.2.67/0.0/0.0/16_063/ 0004309 (dále jen „Rozhodnutí o poskytnutí dotace“), v Obecných pravidlech a ve Specifických pravidlech pro žadatele a příjemce, specifický cíl 2.4, kolová výzva č. 47, příloha č. 6 - Podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace, platné od 7. 2. 2017 (dále jen „Podmínky rozhodnutí“). Výdaje, které nesplňují tyto podmínky, nelze považovat za způsobilé. Vytýkané pochybení mělo podle žalovaného dopad na všechny výdaje uplatněné z veřejné zakázky, neboť mohlo ovlivnit hospodářskou soutěž již od počátku. Finanční oprava byla proto stanovena jako 25 % z 90 % způsobilých výdajů uplatněných v žádostech o platbu č. 1–7, což činilo 7 949 774,85 Kč. V žádosti o platbu č. 7 byla samostatně stanovena finanční oprava ve výši 4 583 463 Kč, odpovídající výši podpory za způsobilé výdaje z této žádosti. Závěrem žalovaný uvedl, že výše opravy byla stanovena v souladu s přílohou č. 5 Obecných pravidel a odpovídala závažnosti porušení. Postup byl v souladu se zásadou přiměřenosti. Ve zbytku žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Jednání před soudem

19. Při jednání konaném dne 11. 2. 2026 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích.
20. Žalobkyně v průběhu ústního jednání zopakovala svá nosná žalobní tvrzení a zdůraznila, že dle jejího názoru se nejednalo ani v případě ani jednoho dodatku o podstatnou změnu závazku.
21. Žalovaný v rámci jednání před soudem odkázal na napadené rozhodnutí a na vyjádření k žalobě a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
22. Dokazování soud neprováděl, neboť na důkazech označených v žalobě, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obligatorně vychází, žalobkyně netrvala. Správním spisem, jehož obsah s ohledem na právní názor soudu k

rozhodnutí věci zcela postačoval, se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

23. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování druhostupňového správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
24. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem soud zjistil následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
25. Žalobkyně vyhlásila v rámci projektu přístavby odborných a kmenových učeben včetně zajištění bezbariérového přístupu budovy ZŠ F. Horenského v Boršicích veřejnou podlimitní zakázku zadávanou v užším řízení dle § 58 ZZVZ. Zadávání veřejné zakázky bylo zahájeno odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění do Věstníku veřejných zakázek dne 12. 3. 2020. Součástí zadávací dokumentace pro podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce „Přístavba odborných a kmenových učeben včetně zajištění bezbariérového přístupu budovy ZŠ F. Horenského v Boršicích – stavební práce“ (dále jen „Zadávací dokumentace“) byla kvalifikační dokumentace pro podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce „Přístavba odborných a kmenových učeben včetně zajištění bezbariérového přístupu budovy ZŠ F. Horenského v Boršicích – stavební práce“ (dále jen „Kvalifikační dokumentace“). V první fázi zadávání veřejné zakázky potenciální dodavatelé podávali 20 žádostí o účast, následně žalobkyně těchto 20 žádostí posoudila dle Kvalifikační dokumentace a 10 nevyločených účastníků vyzvala k podání nabídek. Ve lhůtě pro podání nabídek obdržela žalobkyně celkem 8 nabídek, přičemž po provedení hodnocení se umístila jako první nabídka vybraného dodavatele, se kterým byla následně uzavřena smlouva o dílo. Ve smlouvě o dílo byl nejzazší termín realizace stanoven na 30. 9. 2021.
26. V průběhu plnění smlouvy o dílo došlo k uzavření celkem tří dodatků smlouvy o dílo, kterými byl nejzazší termín zhotovení díla postupně prodlužován až do 24. 7. 2022. Tímto postupem se měla žalobkyně dopustit porušení ZZVZ ve smyslu Opatření.
27. Proti Opatření podala žalobkyně námitky, o kterých bylo rozhodnuto v rámci napadeného rozhodnutí, jak je již uvedeno shora.
28. Soud o věci uvažil následovně.
29. V prvé řadě soud ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z vad, jejichž existenci je povinen zkoumat z úřední povinnosti ve smyslu § 76 s. ř. s. Protože soud neshledal důvody pro to, aby zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení, které by bránily jeho přezkoumání v rozsahu namítaných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009–84), přikročil k vlastnímu přezkumu rozhodnutí v mezích žalobkyní uplatněných námitek.
30. Jak uvedl zdejší soud například v rozsudku ze dne 14. 2. 2022, č. j. 17 A 113/2020-123, poskytnutí dotace z veřejného rozpočtu je de facto dobrou vůlí veřejného poskytovatele,

která musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které zavazují jejího příjemce. Příjemce dotace je proto povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale také podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007 – 63). Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí o poskytnutí dotace není samo o sobě titulem k vyplacení dotace. Jako takové představuje ze strany poskytovatele dotace závazný příslib, že poskytovatel dotace užije své volné správní uvážení ohledně poskytnutí dotace určitým způsobem, tj. že dotaci příjemci poskytne při splnění daných podmínek. Pokud by naopak příjemce splnil všechny požadované podmínky a poskytovatel dotace by mu dotaci nevyplatil, dopustil by se poskytovatel dotace nezákonného zneužití správního uvážení a porušení principu ochrany legitimního očekávání (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002 – 59).

31. V rámci vypořádání *prvního žalobního bodu* se soud zabýval mezi účastníky řízení spornou otázkou, zda žalobkyně, jakožto zadavatel veřejné zakázky, na kterou jí byla poskytnuta dotace, uzavřením dodatků č. 1 až 3 ke smlouvě o dílo, jimiž byl vybranému dodavateli prodloužen nejzazší možný termín ukončení díla (stavebních prací) z 30. 9. 2021 na 24. 7. 2022 (a tedy nebyla vůči vybranému dodavateli uplatněna smluvní pokuta ve smyslu čl. XVI. odst. 1 smlouvy o dílo), umožnila v rozporu s § 222 odst. 1 ve spojení s § 222 odst. 3 písm. a) a b) ZZVZ podstatnou změnu smlouvy o dílo, kterou uzavřela s vybraným dodavatelem. Ministr, stejně jako žalovaný totiž v uvedeném jednání spatřovali porušení pravidel zadávání veřejných zakázek, pro které rozhodli o nevyplacení části poskytnuté, avšak dosud nevyplacené dotace.
32. Při posouzení předmětu sporu soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2020, č. j. 5 As 225/2018-34, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „[t]ermín dodání (včetně smluvních sankcí za jeho nedodržení) 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 ustanovení § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách v zásadě vyloučena. Termín dodání a smluvní pokuta včetně její výše, která je spojena s jeho nedodržením, může podstatně ovlivnit, jakým způsobem budou potenciální uchazeči o veřejnou zakázku vážit zisk, náklady a rizika, jež jsou spojena s účastí v zadávacím řízení. V určitých případech se pak může stát, že za stanovených podmínek pro potenciálního uchazeče o veřejnou zakázku bude účast v zadávacím řízení z ekonomického hlediska neatraktivní, případně tomu přizpůsobí své nabídky (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2019, č. j. 10 As 39/2018-37).“ (důraz přidán městským soudem). Přestože uvedené závěry Nejvyšší správní soud učinil na podkladě předchozí právní úpravy procesu zadávání veřejných zakázek (zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách), plně dopadají i na projednávanou věc, neboť předchozí právní úprava obsahově odpovídá nyní aplikovanému § 222 ZZVZ.
33. Ve smyslu uvedené judikatury NSS tak soud považuje termín plnění, respektive dodání díla, včetně smluvních sankcí za jeho případné nedodržení, za jeden ze zásadních parametrů veřejné zakázky, na jehož základě potenciální uchazeči zvažují jednak svoji účast v zadávacím řízení vůbec a případně též podobu svých nabídek s přihlédnutím k ekonomickému hledisku. Potenciální dodavatelé totiž vycházejí z termínu dodání uvedeného v zadávací dokumentaci, tj. v podobě před podáním nabídek. Právě k tomuto termínu potenciální dodavatelé hodnotí případná rizika a zisk, které jsou spojeny s účastí v zadávacím řízení a

při následné realizaci zakázky, a toto hodnocení promítají do rozhodnutí, zda nabídku v zadávacím řízení podat či nikoliv, a v případě, že nabídku podají, promítne se takové vyhodnocení do rozhodnutí o výši nabídkové ceny. Rozhodnutí o účasti v zadávacím řízení pak mj. vychází z úvahy potenciálních uchazečů o tom, zda v příslušném termínu budou mít k dispozici dostatek pracovníků, příslušné vybavení, odpovídající materiál či nekolidující závazky apod. Změní-li se, respektive prodlouží-li se následně termín plnění, může tato skutečnost vést ke změně východisek úvahy potenciálních uchazečů a tedy k přehodnocení jejich stanoviska o (ne)účasti v zadávacím řízení, případně o podobě jejich nabídky (viz např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 14. 2. 2022, č. j. 17 A 113/2020-123).

34. V projednávaném případě byl termín plnění upraven v zadávací dokumentaci (str. 5 bod 3. „[n]ejpozději možný termín ukončení prací: 30. 09. 2021“) a shodně pak ve smlouvě o dílo v čl. II., odst. 1 písm. c), kde je rovněž uvedeno „[n]ejpozdější možný termín ukončení stavebních prací 30. 9. 2021.“
35. Ze smlouvy o dílo je zřejmé, že termín dodání byl ze strany žalobkyně jakožto zadavatele veřejné zakázky konstruován závazně, když s jeho nedodržením byla spojena smluvní pokuta upravená v čl. XVI. odst. 1 smlouvy o dílo, dle kterého „[p]okud bude zhotovitel v prodlení s předáním díla, uhradí objednateli smluvní pokutu ve výši 0,2 % z ceny díla za každý den prodlení.“ Ve smlouvě o dílo si žalobkyně dokonce vyhradila, v čl. XVII. odst. 3 možnost jednostranného písemného odstoupení od smlouvy o dílo ze strany žalobkyně, pokud vybraný dodavatel „podstatným způsobem porušuje smlouvu. Za podstatné porušení smlouvy se považuje zejm.: [...] prodlení zhotovitele [tj. vybraného dodavatele – pozn. soudu] s ukončením realizace díla delší než 30 kalendářních dnů [...]“
36. Článek VI odst. 7 smlouvy o dílo stanovil, že „vícepráce do výše 10% z celkové ceny díla nebudou mít vliv na prodloužení termínu dokončení díla.“
37. Žalobkyně obdržela ve lhůtě pro podání žádostí o účast v zadávacím řízení od potenciálních uchazečů dotazy k zadávací dokumentaci. V rámci dokumentu „Vysvětlení zadávací dokumentace č. 4“ je uveden dotaz č. 4.2 směřující k čl. VI odst. 7 smlouvy o dílo: „[v] zadávací dokumentaci, konkrétně v návrhu SoD v odst. 6.7, se uvádí: „Vícepráce do výše 10 % z celkové ceny díla nebudou mít vliv na prodloužení termínu dokončení díla.“ Jak již dodavatel výše uvedl, při rekonstrukci budov může v průběhu realizace dojít k problémům, týkajících se technického řešení, které nebudou mít významný dopad do ceny, ale mohou zpomalit realizaci díla. Dodavatel si touto cestou dovoluje požádat zadavatele o vypuštění tohoto odstavce.“ Následuje odpověď žalobkyně č. 4.2: „[z]adavatel předpokládá účast natolik kvalifikovaných dodavatelů, kteří jsou schopni reagovat na drobné změny při realizaci díla bez vlivu na termín dokončení akce. Toto smluvní ustanovení je standardní.“. K otázce realizační lhůty k dokončení díla se vztahoval i dotaz č. 4.1 a odpověď žalobkyně na něj, v níž mj. uvedla: „Platí termíny uvedené v Zadávací dokumentaci zakázky. Zadavatel stanovil termín předání dokončeného díla a to bez ohledu na možné odchylky v termínu zahájení stavebních prací. Zadavatel neposkytuje časový fond k vyčerpání pro realizaci, ale realizaci díla ohraničil stanovením pevného termínu dokončení akce. Zadavatel dále sděluje dodavatelům, že obchodní podmínky zakázky nejsou předmětem vyjednávání, neboť zadavatelé v tomto typu řízení s dodavateli nejednají.“ Dotaz č. 4.9 pak směřoval k výši smluvní pokuty dle čl. XVI odst. 1 smlouvy o dílo, kdy potenciální uchazeč zjišťoval, zda se na straně žalobkyně jedná o administrativní pochybení či zda skutečně žalobkyně trvá na výši smluvní pokuty ve výši

0,2% z ceny díla (tj. cca 120 000 Kč) za den prodlení, místo obvyklých 0,02 až 0,05% denně? K dotazu č. 4.9 žalobkyně odpověděla, že „Sankce jsou v souladu s požadavky poskytovatele dotace. Zadavatel na výši sankce trvá.“ Rovněž v rámci dokumentu „Vysvětlení zadávací dokumentace č. 1“ vznesli potenciální uchazeči o veřejnou zakázku dotazy ohledně termínu dokončení díla a výše smluvní pokuty za prodlení s jeho dokončením. Žalobkyně na dotazy reagovala např. v odpovědi 3.1, kde uvedla „Posun termínu dokončení akce není z důvodu splnění požadavků poskytovatele dotace možný. ... V případě úpravy podmínek poskytnutí dotace bude změna termínu realizace díla promítnuta do zadávacích podmínek dle platné legislativy.“ či v odpovědi 3.3, kde konstatovala „V okamžiku vzniku smluvního vztahu zadavatel předpokládá řádné dokončení a předání díla bez vad a nedodělků v termínu dle smlouvy o dílo. Pro zadavatele je klíčové dodání řádně dokončeného díla v termínu dle SOD. Současně zadavatel předpokládá účast pouze takových dodavatelů, kteří jsou schopni dodat dílo dokončené řádně a včas s dostatečnou rezervou pro odstranění vad a nedodělků.“ K dotazu na výši smluvní pokuty pak mířila mj. odpověď č. 3.5, kde žalobkyně uvedla „Smluvní pokuta je stanovena v souladu s metodickým pokynem poskytovatele dotace. ... V případě nedokončení díla v termínu dle SOD zadavatel nesplní požadavky poskytovatele dotace a bude zadavateli dotace krácena, případně odebrána. Zadavatel ponechá původní výši sankcí.“ (důraz přidán městským soudem).

38. V posuzovaném případě k prodloužení termínu nejpozdějšího možného zhotovení díla došlo prostřednictvím dodatků 1-3 ke smlouvě o dílo. Všechny tři dodatky ke smlouvě o dílo, kterými byl termín nejpozdějšího možného ukončení stavebních prací postupně prodlužován až do 24. 7. 2022, byly žalobkyní odůvodněny nepředvídatelnými skutečnostmi, které se objevily v průběhu realizace stavebních prací, tedy přesně těmi okolnostmi, na které mířil dotaz č. 4.2, který upozorňoval, že v průběhu realizace díla může dojít k problémům, týkajícím se technického řešení, které nebudou mít významný dopad do ceny, ale mohou zpomalit realizaci díla. Nastala tak situace předvídaná dotazem č. 4.2, neboť vícepráce vybraného dodavatele (spolu s méněpracemi) dohromady činily pouze 5,41 % původní hodnoty závazku bez DPH (celkové ceny díla). V důsledku uzavření tří dodatků ke smlouvě o dílo přitom došlo k prodloužení doby realizace díla o 297 dní, což představovalo 181,59 % původní doby plnění.
39. Všechny tři dodatky ke smlouvě o dílo byly dle žalobkyně uzavřeny jako nepodstatná změna závazku ze smlouvy o dílo s odkazem na bod č. 9.2.2 Obecných pravidel. Žalobkyně dodatek č. 1 odůvodnila tím, že bylo „[v] projektové dokumentaci navrženo provedení výtahové šachty mezi stávajícími objekty SO 01 a SO 02. Po provedení mikropilot při zahájení provádění odkopávek bylo zjištěno, že z důvodu vysoké hladiny spodní vody není možno odkopávky provádět. Na základě posouzení geologem a AD bylo navrženo čerpání spodní vody. Po zajištění snížení hladiny spodní vody bylo po provedení částečného odkopání zjištěno, že stávající objekty mají dolní líc základů nad úrovní nově navrženého založení objektu SO 04. Návrh: Na základě zaměření skutečných výšek stávajících základových konstrukcí objektu SO 01 a SO 02 bylo AD navrženo podbetonování stávajících základů do úrovně základových konstrukcí objektu SO 04. AD navrhl podchycení stávajících základů po částech s částečným vyztužením základů. Tato změna znamená navýšení ceny.“ Dodatkem č. 1 došlo ke změně ceny díla a ke změně termínu dokončení díla, který byl stanoven na den 20. 12. 2020. Dodatkem č. 2 došlo mj. k prodloužení nejzazšího termínu dokončení do dne 3. 3. 2022. Uzavření dodatku č. 2 žalobkyně odůvodnila tak, že „[h]ydrogeolog doporučil provést sanaci pláň objektu SO03 pomocí geotextile a šterkodrti. Odkopávky budou prováděny po částech (ve čtyřech cyklech z

důvodu zamezení znehodnocení základové spáry spodní vodou). Následné železobetonová deska bude provedena kontinuální betonáží. Dodatek č. 3 posunul termín nejzazšího dokončení díla na 24. 7. 2022, neboť „na základě Průzkumu a posouzení stávajícího železobetonového filigránového stropu nad 2. NP z července 2021 bylo provedeno statické posouzení železobetonových filigránových stropů (stávající nosná konstrukce střechy), kde je plánováno vytvoření pochozí podlahy budoucích učeben. Pro zajištění diagnostiky bylo nutno zajistit sondy a další nutné doplňující práce (lešení, jádrové vrtání aj.). Po provedení sond a diagnostiky stávajících monolitických konstrukcí (Posouzení stávajících nadokenních překladů nad 2. NP, srpen 2021) bylo zjištěno, že původně navržené technické řešení není možno realizovat. Bylo provedeno posouzení stávajících překladů pod stropem nad 2. NP objektu základní školy F. Horenského na adrese Boršice 540, Boršice. Statickým výpočtem bylo prokázáno, že stávající tři kusy prefabrikovaných překladů ani uvažovaná část stropní desky nad okenním otvorem nejsou schopny přenést nové uvažované zatížení na konstrukci. Bylo navrženo provedení sanace pomocí zesílení stropní desky uhlíkovými lamelami a vypracován statický posudek navržených lamel se schématem jejich umístění v objektu.“

40. Z výše uvedeného vyplývá, že ve všech třech případech byl termín zhotovení díla podstatně prodloužen, a to přestože je ve smlouvě o dílo, stejně jako v zadávací dokumentaci, termín plnění konstruován závazně. Soud se proto dále zabýval otázkou, zda prodloužení lhůty k plnění – pokud by bylo známo již v původním postupu při zadávání veřejné zakázky – mohlo ovlivnit potenciální uchazeče podat nabídku, tedy umožnit v zadávacím řízení účast i jiných uchazečů než těch, kteří původně žádost o účast v zadávacím řízení podali.
41. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 2. 2019, č. j. 6 As 255/2018-40, byla v § 82 odst. 7 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (jenž obsahově odpovídá nyní aplikovanému § 222 ZZVZ) 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 EU (SDEU) v rozsudku ze dne 19. 6. 2008, C-454/06 (Pressetext), v němž SDEU uvedl, že „[z]měnu 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.“ (body 35–37 citovaného rozhodnutí).
42. Rozlišením podstatné a nepodstatné změny závazku ze smlouvy z pohledu ZZVZ se pak NSS ve své judikatuře také již opakovaně zabýval. V rozsudku ze dne 31. 1. 2019, č. j. 10 As 39/2018-37, NSS vyslovil, že „[s]mluvní ujednání mezi stěžovatelem a vybraným uchazečem, které stěžovateli umožňovalo změnit datum zahájení plnění zakázky, se kvůli riziku ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky a okruhu uchazečů přičítá zákazu diskriminace. Takové smluvní ujednání se tak dostává do rozporu se zákonnými ustanoveními, která chrání zájem na nediskriminování uchazečů o veřejnou zakázku (např. právě již citovaný § 82 odst. 2 a 7 zákona o veřejných zakázkách). Z výše uvedeného také vyplývá, že změna zahájení plnění zakázky je

změnou podstatnou. Podstatná změna pak nemůže být kvůli svým dopadům přípustná ani tehdy, byla-li ve smlouvě předvídána (viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 12. 2015, č. 30 Af 78/2013-148, č. 3390/2016 Sb. NSS). Obdobně v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73, NSS uvedl, že „[t]ermín dodání (včetně smluvních sankcí za jeho nedodržení) 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 ustanovení § 82 odst. 7 zákona o veřejných zakázkách v zásadě vyloučena. [...] Ostatní dodavatelé, kteří mohli zvažovat svou účast v zadávacím řízení, přitom tuto okolnost nemohli v době podávání nabídek předpokládat.“

43. Jak vyplývá z výše shrnuté judikatury, s jejímiž závěry se městský soud zcela ztotožňuje, je délka lhůty k plnění, resp. termín dokončení stavebních prací a odevzdání díla, jedním ze základních parametrů veřejné zakázky a nepochybně hraje (spolu se smluvní sankcí za jeho nedodržení a její smluvní výší) významnou roli při rozhodování potenciálního uchazeče, zda se do zadávacího řízení přihlásí s vlastní nabídkou, neboť uchazeč musí krom ekonomického hlediska zodpovědně zvážit, zda má v daném termínu k dispozici dostatek prostředků, kapacit, pracovníků, zda nemá kolidující zakázky apod. Proto výsledná změna uzavřené smlouvy o dílo spočívající v prodloužení lhůty k plnění o 297 dní (což představuje 181,59 % původní doby plnění), je podstatnou změnou závazku ze smlouvy ve smyslu § 222 ZZVZ. Městský soud souhlasí s ministrem a s žalovaným, že takto zásadní prodloužení lhůty k plnění veřejné zakázky mohlo případně další uchazeče o veřejnou zakázku ovlivnit v jejich rozhodnutí účastnit se zadávacího řízení a předložit své nabídky. Jedná se o podstatnou změnu závazku ze smlouvy, která by podle § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, pokud by podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně. Pokud by totiž žalobkyně již v zadávacích podmínkách deklarovala možnost dodatků prodloužujících termín plnění nebo skutečnost, že může dojít k posunutí termínu plnění, a to v rozsahu, v jakém byly termíny plnění v projednávaném případě prodlouženy, aniž by došlo k uplatnění smluvní pokuty ze strany žalobkyně, mohli by potenciální uchazeči na tyto skutečnosti ve svém uvážení reagovat a zohlednit je při konečném rozhodnutí, zda se účastnit zadávacího řízení či nikoliv a případně za jakých podmínek. Uzavřené dodatky ke smlouvě o dílo, prodloužující termín dodání díla, se tak dostaly do rozporu se zákonnými ustanoveními, která chrání zájem na nediskriminování uchazečů o veřejnou zakázku (§ 222 odst. 3 ZZVZ).
44. Na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit ani žalobkyní tvrzená objektivní potřeba prodloužení termínu ukončení stavebních prací. Je tomu tak proto, že ZZVZ zadavateli umožňuje, aby si v zadávací dokumentaci vyhradil změny závazků ze smlouvy, prostřednictvím kterých lze následně po ukončení zadávacího řízení a podpisu smlouvy upravit rozsah, cenu a případně i jiné obchodní a technické podmínky (viz § 100 odst. 1 ZZVZ), tj. včetně termínu plnění. Žalobkyni tak nic nebránilo, aby si v zadávacích podmínkách vyhradila možnost změny termínu plnění, včetně podmínek, za jakých lze tento termín prodloužit. Tímto postupem by žalobkyně v souladu se zásadou transparentnosti (§ 6 ZZVZ) dala potenciálním uchazečům najevo, že termín plnění může být prodloužen, a za jakých podmínek se tak může stát, a to aniž by byla uplatněna smluvní pokuta. Potenciální uchazeči by pak mohli tuto skutečnost v rámci svých úvah zohlednit. Žalobkyně však takto nepostupovala. Vzhledem ke shora citovanému dotazu č. 4.2 a odpovědi žalobkyně na něj, je zřejmé, že žalobkyně si byla vědoma možnosti, že při realizaci

díla mohou nastat práce nad rámec sjednaného díla, resp. může dojít v průběhu zhotovování díla k problémům, týkajícím se technického řešení, které realizaci díla mohou zpomalit, ale vyloučila, že by taková eventualita byla důvodem k prodloužení termínu dokončení díla v případě, že se bude jednat o vícepráce do výše 10% z celkové ceny díla.

45. Žalobkyně tedy předpokládala, že vícepráce mohou nastat, a přes tuto skutečnost odpovídajícím způsobem neupravila v zadávací dokumentaci, případně ve smlouvě o dílo možnost prodloužení termínu ukončení stavebních prací, nadto dokonce možnost prodloužení termínu ukončení stavebních prací vyloučila, jak je zřejmé jednak z jejich odpovědí na dotazy v rámci vysvětlení zadávací dokumentace (např. odpověď na dotaz č. 4.2 a další), tak i z ustanovení čl. VI. odst. 7 smlouvy o dílo, ve které uvedla, že *vícepráce do výše 10 % z celkové ceny díla nebudou mít vliv na prodloužení termínu dokončení díla*. Pokud tedy žalobkyně předpokládala, že vícepráce během realizace předmětného díla mohou nastat (a také v rozsahu 5,41% z celkové ceny díla nastaly), nemohly být v projednávaném případě splněny ani podmínky § 222 odst. 6 ZZVZ. Podle uvedeného ustanovení se totiž za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nepovažuje změna, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat. Tak tomu ovšem v projednávaném případě nebylo, o čemž svědčí i shora citované dotazy položené některými z potenciálních uchazečů v rámci vysvětlení zadávací dokumentace a reakce žalobkyně na ně. Na uvedeném závěru nic nemění ani žalobkyní doložené Výzvy k bezodkladnému zastavení prací, Oznámení zahájení řízení o změně stavby před dokončením a Rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením, neboť žalobkyně jasně deklarovala, že kvalifikovaní dodavatelé „*jsou schopni reagovat na drobné změny při realizaci díla bez vlivu na termín dokončení akce.*“ a že „*vícepráce do výše 10 % z celkové ceny díla nebudou mít vliv na prodloužení termínu dokončení díla.*“ Ostatně vícepráce jsou u veřejných zakázek na stavební práce spíše pravidlem než výjimkou.
46. Soud pro úplnost doplňuje, že ani žalobkyní namítané ustanovení § 222 odst. 4 ani § 222 odst. 5 ZZVZ na posouzení věci nemá vliv. Ustanovení § 222 odst. 4 ZZVZ se vztahuje k posuzování změn závazku z hlediska procentuální změny jeho hodnoty. V projednávané věci si žalobkyně pro vztah mezi procentuální změnou hodnoty díla a termínem jeho realizace zvolila vlastní smluvní úpravu obsaženou v čl. VI. odst. 7 smlouvy o dílo, kde výslovně stanovila, že vícepráce do výše 10 % z celkové ceny díla nebudou mít vliv na prodloužení termínu dokončení díla. Ustanovení § 222 odst. 5 ZZVZ pak upravuje možnost změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku z důvodu dodatečných stavebních prací, dodávek nebo služeb od vybraného dodavatele, pokud jsou nezbytné a změna v osobě dodavatele by byla technicky či ekonomicky nevhodná či by způsobila zadavateli značné obtíže nebo výrazné zvýšení nákladů; taková situace však v projednávané věci nenastala, protože ke změně vybraného dodavatele nedošlo ani nebyla dle spisového materiálu zamýšlena. Ekonomicky nevhodná byla pro žalobkyni naopak změna závazku ze smlouvy, neboť nebýt uzavření dodatků č. 1 až 3 ke smlouvě o dílo, vzniklo by žalobkyni v případě nedodržení původně sjednaného termínu plnění právo na smluvní pokutu dle čl. XVI odst. 1 smlouvy o dílo. Stejně tak nemá na posouzení věci vliv, že zákonem č. 166/2023 Sb. došlo s účinností od 15. 7. 2023 k novelizaci § 222 ZZVZ, protože posuzovaná přípustnost změn závazku, v rozsahu podstatném pro nyní projednávanou věc, především zpřesnila a doplnila stávající úpravu, nikoli ji zásadně změnila. Nadto se změny vztahují k posuzování změn

závazku co do procentuální změny hodnoty závazku, kde si žalobkyně zvolila vlastní úpravu obsaženou ve smlouvě o dílo, jak bylo opakovaně shora vyloženo.

47. Bylo proto na žalobkyni, aby věnovala větší pozornost nastavení zadávacích podmínek v přípravné fázi zadávacího řízení, popř. v průběhu lhůty pro podání nabídek v rámci institutu vysvětlení zadávací dokumentace, obzvláště za situace, kdy byla potenciálními uchazeči opakovaně upozorňována jak na možnou nedostatečnost délky lhůty pro realizaci díla a výši smluvní pokuty za její nedodržení, tak na možné neočekávané komplikace při realizaci díla, které nemusí mít výrazný dopad na cenu díla, ale mohou mít podstatný vliv na termín plnění. Žalovaný při výkladu zadávací dokumentace a relevantních ustanovení smlouvy o dílo nepochybil a skutkový stav zjistil řádně a bez důvodných pochybností ve smyslu § 3 a § 50 odst. 3 a 4 správního řádu.
48. Na shora uvedených závěrech nemění nic ani poukaz žalobkyně na to, že veškeré změny termínu dokončení díla prostřednictvím dodatků č. 1 až 3 oznámila v souladu s Obecnými pravidly příslušnému řídicímu orgánu. V rámci schvalování žádostí o změnu se totiž nejednalo o posouzení souladu postupu žalobkyně se ZZVZ, ale výlučně o projektové schválení změny. Jak bylo uvedeno již shora, je to vždy zadavatel, resp. příjemce dotace, kdo je odpovědný za soulad postupu při zadávání a plnění konkrétní veřejné zakázky s rozhodnutím o poskytnutí dotace a veškerými právními předpisy.
49. Soud proto námitky žalobkyně uvedené pod prvním žalobním bodem neshledal důvodnými.
50. Žalobkyně v rámci *druhého žalobního bodu* namítala, že nikdy nedošlo k prodlení vybraného dodavatele s dokončením díla, a tudíž jí nevznikl nárok na smluvní pokutu podle čl. XVI odst. 1 smlouvy o dílo. K uvedenému soud poznamenává, že k formálnímu prodlení vybraného dodavatele s dokončením díla skutečně nedošlo, ale pouze proto, že žalobkyně změnila v rozporu se ZZVZ smlouvu o dílo, přestože původní termín dokončení díla stanovila jako závazný a potenciální uchazeče o tom ujišťovala v rámci vysvětlení zadávací dokumentace. Pokud by ke změnám smlouvy o dílo prostřednictvím dodatků č. 1 až 3 nedošlo, představovala by smluvní pokuta za prodlení s dokončením díla (v daném případě za 297 dní), podle čl. XVI odst. 1 smlouvy o dílo celkem částku 35 720 461,60 Kč (tj. 0,2 % z ceny díla 60 135 457,25 Kč krát 297 dní prodlení).
51. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 Afs 157/2021-35, „[s]tanoví-li zadavatel v zadávací dokumentaci termín provedení díla, který utvrdí smluvní pokutou, zvažují potenciální dodavatelé před podáním nabídky, zda budou schopni ve stanovené době dílo provést mj. i s ohledem na smluvní pokutu. Počítají totiž s tím, že v případě, že se dostanou do prodlení, bude po nich zadavatel (bez zbytečného odkladu) mimo jiné požadovat úhradu či jiné vyrovnání smluvní pokuty. Dodavatelé, kteří nejsou schopni v dané době dílo provést, se tak o veřejnou zakázku buď vůbec neucházejí či riziko prodlení spojené s uplatněním nároku na smluvní pokutu zohlední ve své nabídce. Pokud následně zadavatel smluvní pokutu po vybraném dodavateli nepožaduje, jedná podstatně odlišně, než plynulo ze zadávacích podmínek.“ (důraz přidán městským soudem). V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dále upozornil, že „[p]řavidla v § 222 zákona o zadávání veřejných zakázek mají zabránit tomu, aby se právní k faktické podmínky provedení veřejné zakázky podstatně lišil od zadávacích podmínek. Při posuzování, zda došlo ke změně závazku, je tedy nutné srovnat stav, který plynul ze zadávacích podmínek, a který mohli potenciální dodavatelé na základě těchto podmínek oprávněně očekávat, se skutečným průběhem zakázky.“

52. V nyní posuzovaném případě si žalobkyně stanovila maximální dobu provádění díla na 364 dnů. Potenciální dodavatelé tak zvažovali, zda budou ve stanovené době schopni dílo řádně provést, přičemž počítali s tím, že pokud se dostanou do prodlení, budou muset stanovenou smluvní pokutu uhradit. Realita se však od zadávací dokumentace, z níž potenciální uchazeči při svých úvahách vycházeli, zásadním způsobem lišila. Než se vybraný dodavatel při zhotovování veřejné zakázky mohl dostat do prodlení s prováděním díla pod sjednanou sankcí, žalobkyně opakovaně změnila nejzazší termín ukončení stavebních prací jednotlivými dodatky ke smlouvě o dílo. S ohledem na obecné závěry uvedené v předchozím odstavci tak byl vybraný dodavatel oproti potenciálním uchazečům zvýhodněn. Tyto skutečnosti v kontextu skutkových okolností řešeného případu představují rovněž podstatnou změnu závazku dle ZZVZ. Doložené čestné prohlášení, dle kterého došlo k navýšení celkových nákladů na zhotovení díla na straně vybraného dodavatele a veřejná zakázka tak přestala být pro vybraného dodavatele zisková a namísto toho se stala ztrátovou, nemá na posouzení věci vliv. Skutečnost, zda realizace veřejné zakázky přinesla vybranému dodavateli zisk či ztrátu, není pro posouzení věci právně relevantní. Stejně tak nemají vliv úvahy žalobkyně o jejím případném sebeomezení. V rámci přezkumu zákonnosti veřejné zakázky, na kterou měla být poskytnuta dotace, je rozhodující pouze dodržení zákonných postupů a pravidel, která platí pro všechny zadavatele stejně. Posunutím termínu zhotovení díla prostřednictvím dodatků ke smlouvě o dílo a neuložení smluvní pokuty za prodlení s předáním, která by dle smlouvy o dílo činila 35 720 461,60 Kč, došlo k významné změně ekonomické rovnováhy závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele (§ 222 odst. 3 písm. b) ZZVZ), neboť ostatní potenciální uchazeči o veřejnou zakázku předpokládali, že by jim smluvní pokuta ve výši uvedené ve smlouvě o dílo byla v případě prodlení se zhotovením díla skutečně dána k úhradě, což evidentně muselo vést ke stanovení vyšší nabídkové ceny, neboť v ní uchazeči museli zohledňovat i riziko vysoké smluvní pokuty, případně k tomu, že se někteří z potenciálních dodavatelů z tohoto důvodu do zadávacího řízení vůbec nepřihlásili.
53. Soud proto nepřisvědčil ani druhé skupině žalobních námitek.
54. Ke *třetí žalobní námitce* soud uvádí, že v ní žalobkyně toliko namítla, že neporušila § 222 odst. 1 a 3 ZZVZ a nejsou tak naplněny podmínky pro nevyplacení dotace nebo její části. S ohledem na výše uvedené závěry soudu týkající se předchozích žalobních bodů, soud shledal i třetí žalobní námitku nedůvodnou. Jak soud vyložil shora, žalobkyně postupovala při zadání a realizaci zakázky v rozporu s § 222 odst. 1 ve spojení s § 222 odst. 3 písm. a) a b) ZZVZ, když umožnila podstatnou změnu závazku ze smlouvy o dílo, neboť dodatky č. 1 až 3 prodloužila dobu zhotovení díla o celkem 297 dnů oproti termínu stanovenému smlouvou o dílo, přestože zadávací podmínky stanovily pevný termín dokončení díla bez možnosti jeho prodloužení za předpokladu hodnoty víceprací a méněprací do 10% hodnoty závazku. Podmínky pro nevyplacení části dotace tak soud shledal naplněnými.
55. Nad rámec shora uvedeného soud k žalobním námitkám poznamenává, že obdobná argumentace byla žalobkyní uplatněna již v rámci objasnění postupu obce Boršice při zadání veřejné zakázky ze dne 16. 11. 2022, dále v podaných námitkách ze dne 22. 12. 2022 proti Stanovisku ke změně závazku ze smlouvy / dodatku“, a v námitkách proti opatření, přičemž žalovaný i ministr se s touto argumentací žalobkyně řádně a komplexně vypořádali v odůvodnění opatření a napadeného rozhodnutí. Jelikož soud považuje tato vypořádání za věcně správná a zákonná, ve zbytku odkazuje na odůvodnění opatření a napadeného

rozhodnutí, neboť smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 3. 2013, č.j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č.j. 8 Azs 71/2014-49). Tuto praxi aproboval i Evropský soud pro lidská práva ve věci Helle proti Finsku (rozhodnutí ze dne 19. 12. 1997, č. 20772/92, odst. 59 - 60), jakož i Ústavní soud (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. II. ÚS 752/10 a ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. II. ÚS 2454/12, usnesení ze dne 4. 7. 2012, sp. zn. III. ÚS 1972/12, usnesení ze dne 14. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2266/12 atd.).

VII. Závěr a náklady řízení

56. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
57. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 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 11. února 2026

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.

předsedkyně senátu