



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Mgr. Lenky Havlíčkové a Mgr. Bc. Ondřeje Šafránka ve věci

žalobkyně: **Obec Hrušovany**, IČO: 00261874
sídlem Hrušovany 15, 431 43 Hrušovany
zastoupená advokátkou JUDr. Veronikou Beerovou
sídlem Masarykovo náměstí 292, 436 01 Litvínov

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2024, č. j. 1646/24/5100-10612-712342,

takto:

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

Odůvodnění:

- Včasně podanou žalobou ze dne 16. 4. 2024 se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 2. 2024, č. j. 1646/24/5100-10612-712342, (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a zároveň potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Ústecký kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 2. 9. 2022, č. j. 1904574/22/2500-31472-506533, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“ nebo „platební

výměr“), kterým byl žalobkyni vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do státního fondu ve výši 1 298 750 Kč.

Žaloba

2. Žalobkyně uvedla, že platební výměr byl správcem daně vydán na základě výsledků daňové kontroly, jejímž předmětem byl projekt „Cyklostezka mezi obcemi Hrušovany a Lažany“, který byl částečně financovaný ze Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“); konkrétně částkou 5 195 000 Kč, která odpovídala 84,99 % uznatelných nákladů projektu.
3. Žalobkyně popsala, že po zahájení daňové kontroly dne 14. 10. 2021 došel správce daně k závěru, že žalobkyně porušila povinnost stanovenou v čl. 7, část A, podmínky č. 1 smlouvy o poskytnutí dotace tím, že nedodržela § 222 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném do 15. 7. 2023 (dále jen „ZZVZ“). Protiprávního jednání se měla dopustit uzavřením dodatku č. 3 a č. 4 ke smlouvě o dílo, jež byla uzavřena na základě podlimitního zadávacího řízení na stavební práce s vítězným uchazečem, a tím umožnit podstatnou změnu závazku z této smlouvy. Podstatnou změnu závazku ze smlouvy o dílo daňové orgány spatřovaly ve skutečnosti, že dodatkem č. 3 ze dne 5. 12. 2018, žalobkyně prodloužila dobu realizace díla z 6. 12. 2018 do 30. 1. 2019, tj. o 51 dní s odůvodněním, že v době do 6. 12. 2018 panovaly nevhodné klimatické podmínky, a dále dodatkem č. 4 ze dne 29. 1. 2019, došlo rovněž pro nevhodné klimatické podmínky k posunutí termínu realizace z 30. 1. 2019 do 30. 4. 2019, tj. o dalších 90 dní. Dle správce daně i žalovaného uzavřením těchto dodatků došlo k celkovému posunutí původní doby plnění o 5 měsíců, přičemž samotná doba realizace měla původně činit cca 2,5 měsíce (od 17. 9. 2018 do 30. 11. 2018), čímž mohlo dojít k omezení počtu dodavatelů, kteří by bývali mohli podat nabídku, pokud by byla nově stanovená lhůta uvedena již v zadávací dokumentaci.
4. Žalobkyně dále uvedla, že podle daňových orgánů výše uvedeným jednáním došlo k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků dle § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), což mělo vést k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Odvod správce daně vyměřil dle § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech při využití sazby stanovené poskytovatelem dotace, a to ve výši 25 % z hodnoty poskytnuté dotace použité na předmětnou veřejnou zakázku, tj. ve výši 1 298 750 Kč (25 % z 5 195 000 Kč).
5. Žalobkyně argumentovala, že posunutí termínu dokončení díla si vyhradila v rámci smlouvy o dílo uzavřené s vybraným uchazečem podle § 100 odst. 1 ZZVZ, a tudíž nemohlo jít o podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku.
6. Dále žalobkyně popsala, že po předání staveniště vyvstala v průběhu kontrolních dnů potřeba tzv. statické zkoušky popílkového granulátu v místě realizace, která odhalila nestabilitu popílkového podloží, kdy v důsledku neproběhnutí chemické reakce popílku, vyvstala nutnost změny v konstrukci podloží – podkladové vrstvy. Žalobkyně se tak neprodleně, konkrétně dne 19. 11. 2018, obrátila přípisem na SFDI, kterému oznámila nutnost dané změny. Dále žalobkyně uvedla, že dne 23. 11. 2018 obdržela vyjádření SFDI, že k projednání změny žádá předložení rozhodnutí stavebního úřadu, a proto do té doby nemohla žalobkyně a ani zhotovitel s realizací díla pokračovat, neboť změna nebyla prozatím schválena ze strany SFDI. Žalobkyně tak s ohledem na běh času a vyčkávání stanoviska poskytovatele dotace k vynucené změně, byla nucena uzavřít předmětné dodatky

právě v návaznosti na popsané okolnosti, kdy poskytovatel dotace si k odsouhlasení této změny vyžádal stanovisko stavebního úřadu.

7. Žalobkyně dále sdělila, že se neprodleně obrátila na stavební úřad s žádostí o stanovisko, a to přípisem ze dne 30. 11. 2018, kdy tento vydal předmětné stanovisko až dne 22. 1. 2019. Žalobkyně tedy nejenže nemohla bez daného stanoviska dále pokračovat, ale byla rovněž vnějšími, na její vůli nezávislými okolnostmi a požadavky dotačního orgánu, nucena termín dokončení díla prodloužit tak, aby bylo dílo realizováno dle požadavku poskytovatele dotace a v souladu s platnými právními předpisy a zejména vyjádřeními dotčených orgánů.
8. Podle mínění žalobkyně se, vzhledem k termínu vydání předmětného stanoviska stavebním úřadem, žalobkyně i zhotovitel dostali do situace, kdy v lednu roku 2019 nebylo z důvodu klimatických podmínek, zcela běžných pro dané zimní období, možno s ohledem na technologické postupy související se zvolenou podkladovou vrstvou, v pracích pokračovat. Mělo tomu tak být, neboť z technologického listu zhotovitele vyplývá, že pokládka asfaltové obalované směsi může probíhat při venkovních teplotách +5 °C za 24 hodin, kdy tato podmínka nebyla s ohledem na meteorologickou situaci splněna. Tyto skutečnosti měla žalobkyně komunikovat s poskytovatelem dotace a vzhledem k tomu, že zúčastněným byly tyto okolnosti známy, pak se v textaci dodatku č. 3 a 4 smluvní strany omezily toliko na strohý odkaz na klimatické podmínky, avšak důvody byly daleko širší. Skutečnost, že klimatické podmínky nebyly vhodné, žalobkyně dokládala výpisem průměrných denních teplot od ČHMÚ a fotodokumentací.
9. Žalobkyně je přesvědčena, že správní orgány nesprávně aplikovaly § 222 ZZVZ, když uzavřely, že změny sjednané dodatky č. 3 a 4 představují podstatnou změnu smlouvy podle § 222 odst. 1 ZZVZ. Podstatnou změnou je podle zákona taková změna, která by mohla umožnit účast jiných dodavatelů, ovlivnit výběr dodavatele, změnit ekonomickou rovnováhu smlouvy nebo významně rozšířit rozsah plnění. Žalobkyně zdůrazňuje, že k žádnému z těchto důsledků v jejím případě nedošlo.
10. Podle žalobkyně rovněž judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek sp. zn. 7 As 165/2020) potvrzuje, že změny smlouvy jsou přípustné, pokud nastanou objektivní okolnosti, které dodavatel nemohl předvídat. V takovém případě by měl na změnu nárok každý účastník a nedochází ke krácení práv potenciálních uchazečů. Žalobkyně dále uvádí, že nemohla závazek splnit bez vyjádření poskytovatele dotace a musela vyčkat na jeho stanovisko. Změna tak splňovala podmínky § 222 odst. 6 ZZVZ: vznikla z nepředvídaných okolností, neměnila povahu zakázky a nepřekročila zákonný limit. Podle rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 7. 1. 2020, č.j. ÚOHS-RO187/2019/VZ-00493_2020/321/VJu, lze toto ustanovení použít i tehdy, není-li změna vyčíslitelná v penězích, například při změně termínu plnění.
11. Současně podle žalobkyně dílo nemohlo být zahájeno již 3. 9. 2018, jak argumentoval odvolací orgán, když toto zcela odporuje nejen smluvnímu ujednání, ale i praxi stran, podle které se dílo nezahajuje dnem podpisu smlouvy, nýbrž dle sjednaných podmínek po protokolárním předání staveniště. Z tohoto důvodu byly práce zahájeny až 18. 9. 2018.
12. Žalovaný podle žalobkyně nijak neprokázal své tvrzení, že by se při prodlouženém termínu mohli výběrového řízení účastnit další dodavatelé. Neprovedl šetření na relevantním trhu ani si nevyžádal stanoviska odborných subjektů, jak to činí Úřad pro ochranu hospodářské soutěže při posuzování vlivu změny termínu na okruh uchazečů. Bez takového šetření nelze dovodit, že by došlo k poškození soutěžního prostředí nebo k úspoře veřejných prostředků.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

13. Žalobkyně argumentuje, že jediným hodnoticím kritériem byla nabídková cena, nikoli doba plnění, a změna termínu tedy nemohla ovlivnit výběr dodavatele ani otevřít soutěž jiným uchazečům.
14. Žalobkyně navrhl provést v soudním řízení výslech svědka P. K. (technický dozor investora) a A. D. (projektant a autorský dozor).

Vyjádření k žalobě

15. Žalovaný se vyjádřil k žalobě podáním ze dne 13. 6. 2024, v němž uvedl, že žalobu považuje za nedůvodnou a navrhl ji zamítnout.
16. Žalovaný k námitce žalobkyně, že dodatky ke smlouvě byly uzavřeny z důvodu objektivní nemožnosti realizovat dílo v původním termínu a v důsledku nepředvídaných okolností, odkazuje na napadené rozhodnutí a na zprávu o daňové kontrole č. j. 1785303/22/2500-31472-506533 ze dne 29. 8. 2022 (dále jen „zpráva o daňové kontrole“). Podle žalovaného z podkladů předložených žalobkyní nevyplývá, že by uzavření dodatků č. 3 a 4 bylo vyvoláno skutečně nepředvídanými okolnostmi. Podle žalovaného jsou nepříznivé klimatické podmínky v zimním období očekávatelné a žalobkyně navíc ani nedoložila, že by v důsledku počasí došlo k přerušení prací z důvodu špatných klimatických podmínek.
17. K otázce zahájení stavby žalovaný uvedl, že zadávací dokumentace obsahovala různé údaje o termínu zahájení, ve výzvě k podání nabídek bylo zahájení předpokládáno s uzavřením smlouvy, ovšem v samotné smlouvě bylo stanoveno, že do 5 pracovních dnů od podpisu smlouvy dojde k převzetí staveniště a následně v dalších 5 pracovních dne budou zahájeny práce. Dle žalovaného není podstatné, zda měly být stavební práce zahájeny dne 3. 9. 2018 nebo 18. 9. 2019, jelikož tyto informace byly pro všechny účastníky zadávacího řízení plynoucí ze zadávací dokumentace stejné. Podstatné podle žalovaného ale je, že zadávací dokumentace neobsahovala vyhrazenou možnost prodloužení doby plnění podle § 100 ZZVZ, a to ani v samotné smlouvě o dílo, jež byla součástí zadávací dokumentace.
18. K námitce týkající se statické zkoušky popílkového granulátu a nutnosti změny konstrukce podloží žalovaný uvádí, že poskytovatel dotace schválil změnu konstrukce (změna č. 9) již dne 3. 12. 2018, nikoli až 22. 1. 2019, jak tvrdí žalobkyně. Dodatek č. 2, který tuto změnu řešil, prodloužil termín pouze do 6. 12. 2018 a nebyl předmětem porušení rozpočtové kázně. Stavební deníky navíc prokazují, že práce pokračovaly i v prosinci 2018 a lednu 2019, a to činnostmi, které nebyly závislé na počasí. Žalovaný dále uvedl, že ze stavebních deníků vyplývá, že zásadní stavební práce byly dokončeny do 30. 11. 2018, včetně pokládky asfaltu (od 26. 11. do 29. 11. 2018). Námitka žalobkyně, že v lednu 2019 nebylo možné pokračovat v pokládce asfaltové směsi, je proto podle žalovaného irelevantní, protože tyto práce již byly provedeny v řádném termínu a nebyly předmětem dodatků č. 3 a 4. Žalovaný k uvedenému dodává, že i kdyby byly těmito důvody pro prodloužení termínu dokončení prací nepříznivé klimatické podmínky, pak by lhůta měla být prodloužena o dobu, po kterou byly práce přerušeny, tzn. o 39 dní (od 15. 12. 2018 do 22. 1. 2019). Záznamy o nevhodných klimatických podmínkách však neexistují a ve stavebním deníku není od 23. 1. 2019 již aktuální počasí na stavbě uvedeno.
19. K žalobkyní odkazovanému rozhodnutí silničního stavebního úřadu ze dne 22. 1. 2019 žalovaný sdělil, že se týkalo změny stavby před dokončením (úpravy propustků, zábradlí, krajnice), nikoli prací financovaných z dotace. Práce prováděné od 31. 1. 2019 se týkaly činností mimo těleso cyklostezky a nemohly odůvodnit prodloužení termínu realizace díla.

20. Žalovaný je názoru, že posunutí původní doby plnění o 5 měsíců dodatky č. 3 a 4 představovalo „podstatnou změnu smlouvy“, která by dle § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně. Zároveň žalovaný tvrdil, že v daném případě žalobkyně neprokázala, že by se jednalo o změnu, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které žalobkyně v pozici zadavatele jednající s náležitou péčí nemohla předvídat ve smyslu § 222 odst. 6 ZZVZ, a byla kvůli nim nucena změnit termín realizace veřejné zakázky.
21. K návrhu žalobkyně na výslech svědků žalovaný uvádí, že tento důkaz nebyl navržen v daňovém ani odvolacím řízení a soudní řízení není jejich pokračováním (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2024, č.j. 6 Afs 30/2023-70, bod 63). Skutkový stav považuje žalovaný za dostatečně zjištěný a výslech svědků za nadbytečný. Vyjádření projektanta je pak součástí spisu a bylo hodnoceno ve zprávě o daňové kontrole.

Replika žalobkyně k vyjádření žalovaného

22. Žalobkyně se v replice ze dne 25. 6. 2024 ohradila proti tvrzení žalovaného, že dodatky č. 3 a 4 byly ovlivněny pouze pracemi, jež nebyly součástí tělesa cyklostezky, a proto šlo o nezpůsobilé výdaje, které nebyly financovány z dotačních prostředků. Žalobkyně zdůraznila, že projekt byl financován jak uznatelnými, tak neuznatelnými prostředky, ovšem související veřejná zakázka byla zadávána jako celek, neboť jejich administrativní rozdělení nebylo možné z důvodu technické propojenosti.

Posouzení věci soudem

23. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobkyně (v podání doručeném soudu dne 28. 6. 2024) s tímto postupem vyslovila souhlas a žalovaný na výzvu k vyjádření nereagoval. Soud žalovaného v rámci výzvy poučil o tom, že v případě, že se nevyjádří ve stanovené lhůtě, bude vycházet ze skutečnosti, že s takovým postupem souhlasí.
24. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v ustanoveních § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a to pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během 30denní lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí dle ustanovení § 172 odst. 1 zákona. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
25. Mezi účastníky řízení byla řada skutečností nesporných a soud zároveň konstatuje, že jsou v souladu s předloženým spisovým materiálem.
26. Účastníci shodně uvedli, že žalobkyni byly SFDI poskytnuty peněžní prostředky ze SFDI v celkové maximální výši 5 195 000 Kč, která odpovídá 84,99 % souhrnu celkových uznatelných nákladů stavební části akce, které činily 6 112 126,61 Kč vč. DPH. Prostředky byly poskytnuty na základě Smlouvy č. 1291/C1/2018 o poskytnutí finančních prostředků

z rozpočtu SFDI ze dne 16. 11. 2018, obsahující přílohu č. 1 č. j. 5343/SFDI/222036/6077/2018 ze dne 17. 5. 2018 (žalobkyně v roce 2018 poskytnuté finanční prostředky nečerpala) a na základě Smlouvy č. 1291/C1/2019 o poskytnutí finančních prostředků z rozpočtu SFDI ze dne 15. 2. 2019 obsahující přílohu č. 1 č. j. 5343/SFDI/222036/6077/2018 ze dne 17. 5. 2018 a přílohu č. 2 ze dne 30. 1. 2019 (souhrnně jen „smlouva o poskytnutí dotace“). Neuznatelné náklady akce byly uvedeny v příloze č. 2 této smlouvy o poskytnutí dotace ve výši 3 067 796,72 Kč vč. DPH z předpokládané celkové ceny akce 9 179 923,33 Kč. Vlastní zdroje v rámci uznatelných nákladů žalobkyně činily zbylých 15,01 %, tj. nejméně 917 126,61 Kč. Peněžní prostředky byly připsány dne 5. 6. 2019 na bankovní účet žalobkyně č. 2006-917441/0710 ve výši 5 195 000 Kč.

27. Tyto prostředky byly poskytnuty na realizaci akce s názvem „Cyklostezka mezi obcemi Hrušovany a Lažany“ – ISPROFOND 5428510044. Správce daně zahájil dne 14. 10. 2021 daňovou kontrolu. Na základě výsledku kontrolního zjištění dospěl správce daně k závěru, že se žalobkyně dopustila pochybení ve vztahu k zadávání podlimitní veřejné zakázky na stavební práce s názvem „Cyklostezka mezi obcemi Hrušovany a Lažany“ (dále jen „veřejná zakázka“) zadané v rámci akce a dle ZZVZ, ve zjednodušeném podlimitním řízení, ve skutečně realizované hodnotě 9 179 923,33 Kč vč. DPH. Vítězem zadávacího řízení se stala společnost STRABAG, a.s., IČO: 60838744 (dále jen „STRABAG“ nebo „vítězný uchazeč/dodavatel“) s nabídkovou cenou 6 986 570,01 Kč bez DPH. Jediným hodnoticím kritériem byla nejnížší nabídková cena v Kč bez DPH. S vítězným dodavatelem byla dne 3. 9. 2018 uzavřena smlouva o dílo (dále jen „smlouva o dílo“), ve znění dodatku č. 1 ze dne 21. 9. 2018 (dále jen „dodatek č. 1“), dodatku č. 2 ze dne 29. 11. 2018 (dále jen „dodatek č. 2“), dodatku č. 3 ze dne 5. 12. 2018 (dále jen „dodatek č. 3“) a dodatku č. 4 ze dne 29. 1. 2019 (dále jen „dodatek č. 4“) (souhrnně jen „dodatky“). Faktura č. 1990280002 ze dne 15. 5. 2019 přijatá od vítězného dodavatele ve výši 5 195 000 Kč vč. DPH byla v plné výši uhrazena z dotačních prostředků dne 14. 6. 2019, a to z bankovního účtu č. 2006-917441/0710.
28. Správce daně došel k závěru, že žalobkyně porušila povinnost stanovenou v čl. 7, část A, podmínky č. 1 Smlouvy tím, že nedodržela ustanovení § 222 odst. 1 ZZVZ, když uzavřením dodatku č. 2, dodatku č. 3 a dodatku č. 4 umožnila podstatnou změnu závazku ze smlouvy o dílo na veřejnou zakázku. Uzavřením těchto dodatků došlo k posunutí původní doby plnění o 5 měsíců, přičemž samotná doba realizace měla činit cca 2,5 měsíce (od 17. 9. 2018 do 30. 11. 2018). Tím mohlo dojít k omezení počtu dodavatelů, kteří by bývali mohli podat nabídku, pokud by byla nově stanovená lhůta uvedena již v zadávací dokumentaci. Výše uvedeným jednáním došlo dle správce daně k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Odvod správce daně vyměřil dle § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech při využití sazby stanovené poskytovatelem dotace, a to ve výši 25 % z hodnoty poskytnuté dotace použité na veřejnou zakázku, tj. ve výši 1 298 750 Kč (25 % z 5 195 000 Kč). Dnem porušení rozpočtové kázně byl den 14. 6. 2019, tj. den proplacení faktury č. 1990280002 z dotačních prostředků, které se bezprostředně vztahují k veřejné zakázce, při jejímž zadávání došlo k porušení rozpočtové kázně.
29. V důsledku konstatování porušení rozpočtové kázně vydal správce daně platební výměr ve výši 1 298 750 Kč. Platební výměr byl doručen žalobkyni prostřednictvím datové schránky dne 6. 9. 2022. Proti platebnímu výměru žalobkyně podala dne 5. 10. 2022 odvolání. Podané

odvolání platebnímu výměru na odvod žalovaný přezkoumal a dospěl k závěru, že k porušení rozpočtové kázně došlo. Žalovaný námitkám žalobkyně nevyhověl a platební výměr správce daně potvrdil napadeným rozhodnutím.

30. Z předloženého spisového materiálu soud zjistil následující další podstatné skutečnosti.
31. Do datové schránky žalobkyně byl dne 14. 6. 2022 doručen Dosavadní výsledek kontrolního zjištění ze dne 9. 6. 2022, č. j. 1536483/22/2500-31472-506533. V tomto dokumentu správce daně shrnul výsledky daňové kontroly ve vztahu k projektu cyklostezky. Zjištěný nedostatek se týkal uzavření dodatků č. 2, 3 a 4 ke smlouvě o dílo, kterým se měla žalobkyně dopustit porušení rozpočtové kázně pro nedodržení zadávacích předpisů tak, jak bylo popsáno výše.
32. Na výsledky kontrolního zjištění reagovala žalobkyně podáním ze dne 24. 6. 2022, ve kterém argumentovala, že k prodloužení lhůty pro dokončení díla došlo na základě skutečností, jež vyvstaly až potom, co uzavřela smlouvu o dílo s vítězným uchazečem. Žalobkyně odkázala na § 222 odst. 6 písm. a) ZZVZ s tím, že šlo o skutečnosti, které ona jako zadavatel jednající s náležitou péčí nemohla předvídat. Navíc její postup byl pravidelně kontrolován a schvalován ze strany SFDI a všechny prostředky byly využity v souladu s účelem dotace. Přílohou tohoto přípisu bylo vyjádření projektanta a autorského dozoru A. D. ze dne 21. 6. 2022, který uvedl, že v úvodu realizace stavby bylo zjištěno, že optický kabel společnosti CETIN, a. s., IČO: 04084063, (dále jen „CETIN“) nevede tak, jak bylo předpokládáno a situace vyžadovala koordinaci a jednání se společností CETIN. Tato skutečnost způsobila, že práce celou dobu stála. Dále popsal, že při pokládce popílkového granulátu nedošlo k požadované chemické reakci a bylo rozhodnuto o záměně za mechanicky zpevněné kamenivo, což si vyžádalo odpovídající úpravu rozpočtu – méněpráce a vícepráce. Ohledně klimatických podmínek popsal, že několikrát zapříčinily zdržení stavby. Kromě extrémních teplot při pokládce popílkového granulátu (což vedlo k nesprávné chemické reakci) bylo mimořádně deštivé léto a podzim, což bránilo pokládce obrub a asfaltu. Ke zdržení stavby rovněž došlo z důvodu rozpadu přilehlého nástupiště autobusu při stavebních pracích a žalobkyně rozhodla o jeho opravě. Autorský dozor rovněž popsal, že žalobkyně musela vyčkat na vyjádření stavebního úřadu k dodatečným změnám projektu, které dostala přes četné urgencye až 22. 1. 2019. Jako neočekávanou vícepráci popsal požadavek stavebního úřadu na zhotovení zábradlí při výjezdu v obci Lažany, které si stavební úřad vyžádal při kolaudační prohlídce. Šlo o svařovanou atypickou konstrukci, jež musela být navrhnutá projektantem. Poslední zdržení podle autorského dozoru představovalo chybné zhotovení propustků ze strany zhotovitele díla, které musel zhotovitel před předáním díla předělat.
33. Správce daně ve zprávě o daňové kontrole shrnul a zopakoval svá kontrolní zjištění a rovněž reagoval na vyjádření žalobkyně popsaná v předchozím bodě tohoto rozsudku (strany 29 až 39 zprávy o daňové kontrole).
34. Ve vztahu k dodatku č. 2, kterým došlo k prodloužení termínu dokončení díla do 6. 12. 2018 a zasmělnění víceprací a méněprací, správce daně uvedl, že se týkaly zvýšení nároků na odvoz vykopané zeminy a použití betonového recyklátu namísto popílkového granulátu coby podkladní vrstvy. Ve vztahu k dodatku č. 2 správce daně konstatoval, že šlo o změnu závazku v důsledku nepředvídaných událostí a nevyhodnotil ji jako změnu podstatnou.
35. Ve vztahu k dodatku č. 3, kterým došlo k prodloužení termínu dokončení díla do 31. 1. 2019 z důvodu nutného přerušení prací při působení vyšší moci a odstraňování následků jejího působení, správce daně uvedl, že není zřejmé, co je těmito vlivy míněno. Správce daně uvedl,

že ze stavebních deníků nevyplývá, že by práce byly přerušeny z důvodu klimatických podmínek a že podstatná část prací byla dokončena do 30. 11. 2018 (včetně pokládky asfaltu). Od pondělí 3. 12. 2018 do 14. 12. 2018 pak byly realizovány stavební práce, které nebyly žádným způsobem závislé na (ne)přízní počasí. Správce daně dále uvedl, že dne 22. 1. 2019 bylo vydáno rozhodnutí stavebního úřadu, jež bylo zaneseno do stavebního deníku. Předmětem bylo povolení úpravy propustků, kdy došlo k jejich snížení světlosti na 400 mm, oprava krycí desky propustku při vyústění cyklostezky k obci Lažany, osazení zábradlí, které požadoval stavební úřad a které podle správce daně již bylo součástí původního rozpočtu díla a jeho výroba mohla probíhat nezávisle na ostatních pracích.

36. Ve vztahu k dodatku č. 4, kterým došlo k prodloužení termínu dokončení díla do 30. 4. 2019 z důvodu nutného přerušení prací při působení vyšší moci a odstraňování následků jejího působení, správce daně uvedl, že ve stavební deníku není od 14. 12. 2018 do 22. 1. 2019 žádný záznam a není tedy zřejmé, kdy měly panovat nevhodné klimatické podmínky. Nicméně i pokud by v tomto období panovalo nevhodné počasí, pak měla být lhůta pro dokončení prodloužena o dobu přerušení (tedy 39 dnů), a nikoliv o dalších 90 dnů, jak bylo zaneseno v dodatku č. 4. Správce daně dále uvedl, že informace o počasí chybí ve stavebním deníku také po 22. 1. 2019. Od 31. 1. 2019 pak byly prováděny práce nesouvisející s tělesem cyklostezky, a tudíž nešlo o práce financované z dotačních prostředků – betonáž základů pro dopravní značení, odstranění křovin, osazení sloupků dopravního značení, osazení silničních obrub a úprava čela propustku.
37. Správce daně ve zprávě o daňové kontrole uvedl, že z předložených dokumentů žalobkyně vyplývá, že termín realizace díla nebyl zjevně způsoben okolnostmi nepředvídanými. Argumentoval, že špatné počasí na podzim a v zimě je běžný jev, přičemž vliv na termín dokončení díla mohl být podchycen už v zadávací dokumentaci. Jelikož se celková doba plnění zakázky prodloužila z 2,5 měsíce na 8 měsíců, šlo o podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, která mohla ovlivnit možný okruh uchazečů (pokud by výsledná doba plnění byla známa už při zadávání veřejné zakázky). Správce daně uvedl, že skutečnost, že SFDI o všech dodatcích i změnách věděl a souhlasil s nimi, nemá na posouzení žádný vliv, neboť orgánem příslušným ke zkoumání případného porušení rozpočtové kázně je správce daně.
38. Zpráva o daňové kontrole reagovala také na vyjádření projektanta a autorského dozoru ze dne 21. 6. 2022 (viz bod 32 tohoto rozsudku). K překážkám v podobě problémů s datovým kabelem společnosti CETIN správce daně uvedl, že ze stavebních deníků vyplývá, že tyto problémy byly řešeny, ale uvedl, že není pravda, že by došlo k úplnému přerušení prací, neboť ze zápisů ve stavebním deníku plyne, že byly současně prováděny jiné práce a stavba tedy nestála. Ohledně tvrzených extrémních teplot při pokládání popílkového granulátu správce daně uvedl, že ze stavebního deníku vyplývá, že dne 5. 11. 2018, kdy k němu došlo, byla zaznamenána teplota mezi 7 až 12 °C, což nelze považovat za extrémní teplotu. Současně poukázal na „skluz“ některých stavebních prací oproti harmonogramu stavby a termínu zahájení stavby uvedeného ve výzvě k podání nabídek, neboť stavba započala až 18. 9. 2018, a nikoliv 3. 9. 2018 (tedy podpisem smlouvy o dílo). K opravě krycí desky propustku u autobusové zastávky správce daně uvedl, že taktéž nemohlo jít o důvod prodloužení stavby, neboť ze stavebního deníku nevyplývá, kdy mělo k opravě dojít, a pouze v zápise ze dne 26. 4. 2019 je uvedeno, že byla provedena oprava silnice, z čehož správce daně dovodil, že krycí deska byla opravena současně s touto dokončovací prací. Pokud tomu tak bylo, šlo o poslední stavební práce na projektu, a tudíž nemohly být důvodem zdržení stavby.

K nutnosti nechat zhotovit zábradlí na základě pokynu stavebního úřadu uvedl správce daně, že již v projektové dokumentaci bylo se zábradlím počítáno, a tudíž nemohlo mít vliv na termín dokončení, neboť jeho zhotovení mohlo být zadáno k výrobě současně s prováděním jiných prací. Konečně ohledně opravy propustků ze strany zhotovitele správce daně konstatoval, že tyto práce nebyly uvedeny jako důvod pro posun termínu zhotovení díla.

39. Následně dne 2. 9. 2022 správce daně vydal platební výměr, který žalobkyni doručil do datové schránky dne 6. 9. 2022.
40. Proti platebnímu výměru žalobkyně podala dne 5. 10. 2022 odvolání, ve kterém zopakovala svou argumentaci již dříve předestřenou správcí daně.
41. Žalovaný dne 31. 5. 2023 vydal seznámení se zjištěnými skutečnostmi a výzvu k vyjádření se v rámci odvolacího řízení, č. j. 16356/23/5000-10612-712342. V této výzvě se žalovaný přiklonil k posouzení učiněnému správcem daně v prvostupňovém řízení a vyzval žalobkyni k vyjádření.
42. Žalobkyně se vyjádřila podáním ze dne 14. 6. 2023, v němž uvedla, že má za to, že ani žalovaný, byť částečně korigoval závěry správce daně, nezohlednil všechny rozhodné skutečnosti. Žalobkyně uvedla, že si je vědoma formálnosti a strohosti textace předmětných dodatků, nicméně k prodloužení termínu dokončení díla došlo nejen z důvodu nevhodného počasí, ale skutečných důvodů bylo více a působily vzájemně. Žalobkyně argumentovala, že z důvodu záměny popílkového granulátu za jinou podkladovou vrstvu musela nechat tuto změnu odsouhlasit poskytovatelem dotace, což učinila dne 19. 11. 2018. SFDI dle žalobkyně odpovědělo dne 23. 11. 2018 tak, že k projednání změny projektu je nutný souhlas příslušného stavebního úřadu. Proto žalobkyně tvrdila, že nemohla provádět předmětné vícepráce a méněpráce, neboť čekala na schválení SFDI. Stanovisko stavebního úřadu obdržela žalobkyně až 22. 1. 2019 a do této doby nemohla dále pokračovat ve vyhotovení díla, což podle jejího názoru představovalo nepředvídanou překážku. Jelikož stavební povolení obdržela žalobkyně až v lednu, panovaly venkovní teploty, které znemožňovaly některé technologické postupy, zejména tuhnutí a tvrdnutí betonu, který vyžaduje teplotní průměr za 24 hodin alespoň +5 °C. V tomto ohledu žalobkyně odkázala na výpis průměrných teplot v daném období ze strany Českého hydrometeorologického ústavu. Co se týče právní argumentace, žalobkyně použila *de facto* stejnou jako v žalobě.
43. Následně žalovaný vydal dne 20. 2. 2024 napadené rozhodnutí, kterým potvrdil platební výměr a argumentačně souhlasil se správcem daně.
44. Soud konstatuje, že jádrem sporu mezi účastníky je skutečnost, zdali žalobkyně při zadávání a realizaci předmětné veřejné zakázky postupovala zejména v souladu § 222 ZZVZ, který upravuje podmínky, za nichž je možné měnit závazky ze smlouvy na veřejnou zakázku. Žalobkyně od počátku daňového řízení odmítá, že by pochybila, protože podle jejího názoru došlo k posunutí termínu dodání díla na základě smluvně předpokládané změny a zároveň šlo rovněž o objektivně nepředvídané okolnosti, které nemohla při náležité péči předvídat. Soud se tedy primárně soustředil na posouzení těchto otázek.
45. Základním pravidlem ZZVZ je, že zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jejího trvání bez provedení nového zadávacího řízení (§ 222 odst. 1 ZZVZ). Přípustné jsou tedy nepodstatné změny závazku a dále změny, které zákon za nepodstatné označí (byť by jinak bylo možné je považovat za podstatné).

46. Ustanovení § 222 odst. 3 ZZVZ určuje, co se považuje za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. Tou se rozumí taková změna smluvních podmínek, která by
- a) umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním zadávacím řízení, pokud by zadávací podmínky původního zadávacího řízení odpovídaly této změně,
 - b) měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele, nebo
 - c) vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění veřejné zakázky.
47. Zbylé odstavce ustanovení § 222 ZZVZ pak stanoví, jaké změny se za podstatné nepovažují, případně za jakých podmínek je změna, jež je podstatnou změnou, možná.
48. Daňové orgány měly za to, že prodloužení doby dokončení díla do 30. 4. 2019 představovalo podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, protože pokud by tento termín byl uveden už v zadávacím řízení, mohli by se potenciálně přihlásit i jiní uchazeči.
49. Naopak žalobkyně tvrdila, že změnu závazku upravila už ve smlouvě o dílo uzavřené s vítězným uchazečem ve smyslu § 100 odst. 1 ZZVZ, který stanoví, že: *„Zadavatel si může v zadávací dokumentaci vyhradit změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku nebo rámcové dohody, pokud jsou podmínky pro tuto změnu a její obsah jednoznačně vymezeny a změna nemění celkovou povahu veřejné zakázky. Taková změna se může týkat rozsahu dodávek, služeb nebo stavebních prací, ceny nebo jiných obchodních nebo technických podmínek.“* To, že vyhrazená změna závazku podle § 100 ZZVZ není podstatnou změnou, výslovně stanoví § 222 odst. 2 ZZVZ. Eventuálně žalobkyně namítá, že změna smlouvy o dílo v podobě dodatků č. 3 a 4 naplňuje výjimku stanovenou v § 222 odst. 6 ZZVZ, podle něž se 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, nemění celkovou povahu veřejné zakázky a hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný součet hodnoty všech změn podle tohoto odstavce“*.
50. Soud se nejprve zabýval tím, zdali ve smlouvě o dílo, která byla součástí zadávací dokumentace, byla upravena změna závazku ve smyslu § 100 odst. 1 ZZVZ, a dospěl k závěru, že nebyla. Z § 100 odst. 1 ZZVZ jednoznačně vyplývá požadavek na to, aby podmínky pro změnu závazku a její obsah byly *jednoznačně vymezeny* a zároveň, aby změna neměnila celkovou povahu veřejné zakázky. Tyto podmínky pak musí splněny kumulativně. Komentářová literatura k ZZVZ přitom výslovně připouští možnost vyhrazení změny závazku v podobě prodloužení doby pro dokončení z důvodu mimořádně nepříznivých či dokonce pouze nevhodných klimatických podmínek (ŠEBESTA, M., a kol. § 100 [Vyhrazené změny závazku]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 777). Z textu smlouvy o dílo, jež byla součástí zadávacích podmínek a jež byla následně uzavřena s vítězným uchazečem, nijak nevyplývá, že by změna závazku z důvodu nepříznivých klimatických podmínek byla výslovně připuštěna a současně byly stanoveny podmínky pro prodloužení této doby. Je pravda, že smlouva o dílo obsahuje část XIII. nazvanou *Vyšší moc* a část XIV. nazvanou *Změna smlouvy*, ovšem ani v jedné této části nelze najít ustanovení ve smyslu § 100 odst. 1 ZZVZ – tedy ujednání, které by *jednoznačně vymezilo* možnost prodloužení termínu dokončení díla z důvodu nepříznivých klimatických podmínek (či jiných nepředvídaných událostí). Zároveň soud

podotýká, že ani žalobkyně v žalobě nijak blíže nespecifikuje, které konkrétní ustanovení smlouvy o dílo by mělo upravovat podmínky pro předvídanou změnu závazku. Soud tedy po prostudování smlouvy o dílo dospěl k závěru, že neobsahuje žádné ujednání, jež by materiálně upravovalo změnu závazku z této smlouvy podle kritérií upravených v § 100 odst. 1 ZZVZ.

51. Soud tedy dále posuzoval, zdali na řešený případ dopadají podmínky § 222 odst. 6 ZZVZ, tedy možnost změny závazku z důvodu okolností, jež nemohl předvídat zadavatel jednající s náležitou péčí. Soud předeseílá, že po prostudování správního (daňového) spisu má za to, že v daném případě v průběhu stavby nepochybně nastaly některé okolnosti, jež byly v době zadání veřejné zakázky neznámé a žalobkyně je (coby menší obec s omezenými personálními, finančními i odbornými kapacitami) při náležité péči nemohla předvídat.
52. Ze stavebního deníku vyplývá, že ve čtvrtek 27. 9. 2018 byla odhalena možná kolize s vedením optického kabelu společnosti CETIN, což bylo v rozporu s projektem, který byl součástí zadávací dokumentace. V pondělí 1. 10. 2018 proběhla schůzka se zástupcem společnosti CETIN a bylo rozhodnuto o provedení ručního výkopu sond. Tyto výkopy probíhaly do 4. 10. 2018, přičemž 9. 10. 2018 bylo zástupcem CETINu rozhodnuto, že kabely jsou vedeny v dostatečné hloubce a není potřeba další ochrany pod tělesem cyklostezky. Zástupcem CETINu byl vznesen požadavek na položení chráničky kabelu podél budované cyklostezky. Ze zápisu ve stavebním deníku dne 10. 10. 2018 vyplývá, že na pokládce chráničky nebudou prováděny žádné práce, dokud nebude tato záležitost zasmulvněna, což povede ke zdržení prací; práce na odkopech pro cyklostezku pokračovaly dále. Zároveň po dobu řešení záležitosti ohledně vedení kabelů společnosti CETIN ze stavebních deníků plyne, že byly prováděny i jiné práce, zejména odstraňování křovin a kácení dřevin. Od 11. 10. 2018 jsou ve stavebních denících zaznamenány zejména práce na odkopech pro pokládku konstrukčních vrstev cyklostezky, pokládání obrub do betonového lože a související práce. V době od 24. 10. do 30. 10. 2018 došlo k předpokládané pokládce chráničky pro vedení společnosti CETIN, což podle záznamů ve stavebním deníku vyžadovalo dodatečné zemní práce (vykopávku, položení a zahrnutí) a v důsledku znamenalo zdržení prací. Dále podle stavebního deníku dne 5. 11. 2018 proběhla zkušební pokládka popílkového granulátu a dne 12. 11. 2018 proběhla opakovaná zkušební pokládka popílkového granulátu. Dále dle stavebního deníku od 12. 11. do 22. 11. 2018 probíhaly práce na propustcích včetně betonáže. Zapsaná světlost propustků (rozměr potrubí) činila 400 mm (použito DN 400). Od 14. 11. 2018 pak probíhala pokládka betonového recyklátu namísto popílkového granulátu. Dne 20. 11. 2018 zhotovitel do stavebního deníku zapsal výzvu objednateli k zahájení předání a převzetí díla. Od 26. 11. do 29. 11. 2018 podle stavebního deníku probíhala pokládka asfaltu. Dne 30. 11. 2018 je v deníku zaznamenáno, že k předání díla nedošlo, neboť byl termín pro dokončení díla posunut na 6. 12. 2018. Dále jsou ve stavebním deníku záznamy o pracích od 3. 12. do 5. 12. 2018, kdy došlo k realizaci zábran a dopravního značení, sázení stromů a dalším drobným pracím. Od 6. 12. do 14. 12. 2018 je ve stavebním deníku souhrnně uvedena výroba zábradlí, dodávka mobiliáře, držáky kol, koše. Další záznam ve stavebním deníku je až dne 22. 1. 2019, kdy je vepsáno rozhodnutí stavebního úřadu – změna stavby před dokončením. Tímto rozhodnutím došlo ke schválení snížení světlosti propustků na 400 mm, povolení obnovení krycí desky propustku u autobusové zastávky, nařízení, že vyústění cyklostezky u obce Lažany bude osazeno červeno-bílým zábradlím s reflexními prvky a že krajnice u přilehlé silnice bude dostavěna dle stávající šířky. Od 23. 1. do 31. 1. 2019 probíhaly práce (poklad dlažby, odstraňování dřevin, úklid prostranství) včetně betonáže základů pro dopravní značení. Od 18. 2. do 26.

2. 2019 rovněž probíhaly další práce včetně betonáže základů pro dopravní značení. Další záznam je 5. 3. 2019, kdy mělo dojít k úpravě čela propustku. Poslední záznam ve stavebním deníku je ze dne 26. 4. 2019, kdy byla opravena krajnice přilehlé silnice.
53. Součástí žalobkyní předložené dokumentace je také zápis o předání a převzetí díla ze dne 11. 3. 2019, který obsahuje soupis vad a nedodělků předávaného díla. Druhý zápis o předání a převzetí díla je ze dne 30. 4. 2019, v němž už nejsou uvedeny žádné vady a nedodělky. Současně je uvedeno, že se dílo tímto datem považuje za předané a převzaté.
54. Soud se žalobkyní souhlasí, že za nepředvídanou okolnost lze v daném případě jistě považovat zjištění ohledně vedení optického kabelu společnosti CETIN v rozporu s projektovou dokumentací a také zjištění, že původně zamýšlený popílkový granulát je v daných podmínkách nevhodný jako podkladová vrstva. Rovněž případná potřeba schválení těchto změn stavby před jejím dokončením ze strany stavebního úřadu, jak argumentuje žalobkyně, by mohla být nepředvídanou okolností, pokud by samotné stavební práce nemohly být provedeny bez tohoto povolení. To jsou nepochybně skutečnosti, které by měly vliv na harmonogram stavby, ať už by byl za zhotovitele vybrán kterýkoliv uchazeč. V tomto ohledu soud vychází mj. z komentářové literatury k ZZVZ: *„Teoretické ovlivnění výběru dodavatele v původním zadávacím řízení by ale nemuselo vždy vést k tomu, že by daná změna závazku měla být označena jako podstatná. V praxi mohou existovat situace, kdy zadavatel přistoupí ke změně závazku ze smlouvy, nicméně z okolností dané změny je jasné, že by k takové změně došlo vždy (s jakýmkoliv vybraným dodavatelem) a proto chybí faktický vliv na výběr dodavatele (např. změna z důvodu prokazatelného nedostatku finančních prostředků zadavatele). Aby se o využití tohoto závěru dalo v mezích ZVZ uvažovat, muselo by být zcela jasné, že by ke změně došlo vždy (bez ohledu na konkrétního vybraného dodavatele) a současně by zde mělo absentovat jakékoliv podezření na účelovost jednání zadavatele nebo vybraného dodavatele. Jako příklad lze uvést prodloužení doby plnění za situace, kdy prodloužení doby plnění bylo vyvoláno objektivními okolnostmi stojícími vně dodavatele (mohlo by jít o důvody stojící na straně zadavatele, avšak dle autorů komentáře nemůže jít o jeho ryzí rozmar, ale dané důvody musí být alespoň částečně objektivního rázu; jako příklad lze uvést logistickou kolizi s jinou investiční akcí zadavatele, která pro něj má větší prioritu, za předpokladu, že zadavatel takto nepostupuje jen z důvodu, aby obešel ZVZ).“* (ŠEBESTA, M., a kol., op. cit., s. 1326.)
55. Současně soud obecně souhlasí s argumentem, že stavba se skládá z na sebe navazujících etap, a tudíž pokud nastane zpoždění v jedné části, je možné, že se zpoždění dále projeví i v navazujících etapách. Zároveň soud obecně souhlasí s tím, že pokud je původně sjednaný termín dokončení díla 30. listopadu a dojde ke zpoždění prací, je logické, že se termín dokončení díla může prodloužit také o dobu, kdy není v zimních měsících možné kvůli klimatickým podmínkám realizovat určité druhy prací nebo určité technologické postupy.
56. Současně ale platí, že změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku je výjimkou z obecných pravidel veřejného zadávání, a tudíž je nutné při jejím výkladu a aplikaci postupovat restriktivně. Z toho vyplývá, že pokud se zadavatel dostane „do skluzu“ v důsledku nepředvídaných okolností, je nutné prodloužení termínu dokončení díla řádně a přesvědčivě zdůvodnit a současně prodloužení termínu zhotovení díla prodloužit pouze o dobu nezbytně nutnou k dokončení díla. *„Doba plnění by však musela být prodloužena pouze o dobu nezbytně nutnou k překonání rozhodných okolností, maximálně prodlouženou o zohlednění jiných objektivních okolností (například pokud by stavbu přerušila povodeň, nelze zřejmě požadovat po dodavateli, aby pokračoval ihned po jejím „opadnutí“, ale lze dle našeho*

mínění zohlednit i dobu nezbytně nutnou pro opětovnou přípravu kapacit na straně dodavatele); vždy je však třeba mít s ohledem na zásadu transparentnosti spočítanou (nebo alespoň kvalifikovaně odhadnutou) nutnou dobu prodloužení (neboli nelze prodloužit „přiměřeně“ bez dalšího odůvodnění).“ (ŠEBESTA, M., a kol., op. cit., s. 1326.) Soud, podobně jako daňové orgány, v tomto ohledu dospěl k závěru, že se žalobkyni nepodařilo přesvědčivě vysvětlit nutnost prodloužení doby pro dokončení díla až do 30. 4. 2019.

57. Žalobkyně v žalobě tvrdila, že důvodem pro posunutí termínu dokončení díla bylo zjištění ohledně nevhodnosti popílkového granulátu coby podkladní vrstvy a následné rozhodnutí o nahrazení betonovým recyklátem. Tato změna si vyžádala nejprve souhlas poskytovatele dotace, který měl reagovat tak, že požadoval předložení rozhodnutí příslušného stavebního úřadu. Žalobkyně dále argumentovala, že bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu nebylo možné pokračovat v pracích, a protože bylo rozhodnutí stavebního úřadu vydáno až 22. 1. 2019, kdy panovaly nízké teploty, nebylo možné provádět některé práce, když například pro pokládku asfaltu je potřeba průměrná teplota za 24 hodin vyšší než +5 °C.
58. Soud na základě informací získaných z daňového spisu dospěl k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu žádným způsobem nezdrželo práce, kterých se toto rozhodnutí týkalo, a tudíž není pravda, že by zhotovitel stavby nemohl tyto práce provést před vydáním rozhodnutí stavebního úřadu. Z dopisu žalobkyně ze dne 19. 11. 2019 vyplývá, že se obrátila na SFDI s žádostí o schválení celkem devíti změn. Mezi těmito změnami byla také změna konstrukce podkladní vrstvy (záměna popílkového granulátu za betonový recyklát), změna dimenze propustků, oprava betonové krycí desky propustku u autobusové zastávky a stavební úpravy krajnice přilehlé silnice (tato změna byla v rámci kontrolního dne dohodnuta se zástupcem stavebního úřadu). V dopise ze dne 23. 11. 2018 zástupce SFDI reagoval tak, že pro změny týkající se dimenze propustků, krycí desky u autobusové zastávky a úpravy silniční krajnice vyžaduje předložení souhlasu stavebního úřadu. Dopisem ze dne 24. 1. 2019 žalobkyně předložila SFDI rozhodnutí stavebního úřadu a SFDI dopisem ze dne 30. 1. 2019 vyjádřil souhlas s těmito změnami v dotačním projektu.
59. Z uvedené komunikace mezi žalobkyní a SFDI a také ze samotného rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 22. 1. 2019 (ve stavebním deníku) vyplývá, že změna podkladové vrstvy za betonový recyklát vůbec nebyla předmětem tohoto rozhodnutí. Naopak ze stavebního deníku vyplývá, že pokládka betonového recyklátu probíhala od 14. 11. 2018 a zhotovitel tedy nevyčkával na schválení ze strany stavebního úřadu. Rovněž není pravda, že by navazující pokládka asfaltu z důvodu zdržení prací připadla až do období po 23. 1. 2019, kdy měly panovat příliš nízké teploty, neboť ve stavebním deníku je uvedeno, že asfalt byl položen mezi 26. 11. a 29. 11. 2018.
60. Dále není ani pravda, že by zhotovitel vyčkával s realizací prací, které byly předmětem rozhodnutí stavebního úřadu ze dne 22. 1. 2019 – ze stavebního deníku totiž vyplývá, že změna v dimenzi propustků byla realizována už v rámci betonování propustků od 12. do 22. 11. 2018 a oprava betonové krycí desky u autobusové zastávky proběhla od 22. do 23. 11. 2018. Jedině oprava krajnice přilehlé silnice byla realizována jako poslední stavební činnost dne 26. 4. 2019.
61. Argument žalobkyně, že k prodloužení doby dokončení díla došlo v důsledku nemožnosti realizace některých prací do doby vydání souhlasného rozhodnutí ze strany stavebního úřadu, soud tedy považuje za vyvrácený.

62. Soud se zabýval také obecnou námitkou, že prodloužení termínu dokončení stavby mělo širší důvody. V průběhu daňového řízení žalobkyně odkázala na vyjádření autorského dozoru, A. D., které bylo součástí jejího podání ze dne 24. 6. 2022, jímž reagovala na výsledky kontrolního zjištění správce daně (bod 32 tohoto rozsudku). V něm A. D. uvedl, že v průběhu stavby se vyskytly neočekávané překážky – zejména kolize s kabely CETIN, záměna podkladové vrstvy za betonový recyklát, mimořádně deštivé léto a podzim roku 2018, které ovlivnily pokládku obrub a asfaltu, rozlomení betonové krycí desky u autobusové zastávky, dodatečně zhotovené zábradlí u výjezdu z cyklostezky a nutnost odsouhlasení některých změn stavebním úřadem. Soud již výše v bodě 54 tohoto rozsudku uvedl, že tyto okolnosti lze považovat za nepředvídané okolnosti, jež mohly mít vliv na prodloužení termínu zhotovení díla, a to včetně případné nutnosti vyčkat na vhodné klimatické podmínky v zimních měsících. Žalobkyně v tomto směru ovšem netvrdila nic konkrétnějšího a soud (stejně jako daňové orgány) nemohl posoudit, zdali prodloužení termínu dokončení díla do 30. 4. 2019 bylo prodloužením na dobu nezbytně nutnou k dokončení díla. Žalobkyně se v průběhu daňového řízení i v tomto řízení vždy omezila na popis konkrétních nepředvídaných událostí, ovšem žádným způsobem již netvrdila, jaké zpoždění stavební práce kvůli těmto jednotlivým událostem nabraly a případně, kdy nebylo možné provádět konkrétní práce z důvodu nevhodnosti klimatických podmínek. Jak soud vysvětlil v bodě 56 tohoto rozsudku, přerušení prací je možné učinit pouze po dobu nezbytně nutnou a žalobkyně by měla být schopna nutnost prodloužení termínu dokončení díla přesvědčivě vysvětlit. Daňové orgány správně poukazovaly na skutečnost, že z žalobkyní předložených podkladů nevyplývá, ve kterých dnech měly panovat nevhodné klimatické podmínky, neboť ve stavebním deníku o tomto žádné záznamy nejsou vedeny. Současně nelze přehlédnout, že podle stavebního deníku zhotovitel prováděl „dokončovací“ práce na díle na konci ledna a na konci února a dále byl ve stavební deníku už jen záznam ze dne 6. 3. 2019 a 26. 4. 2019. Žalobkyně pak žádným způsobem nevysvětlila, proč bylo nutné termín dokončení díla odložit až na 30. 4. 2019, když v březnu a dubnu zhotovitel na stavbě strávil dva pracovní dny. Zároveň již 11. 3. 2019 došlo k sepsání prvního zápisu o předání a převzetí díla, v němž byly vytknuty některé vady a nedodělky. Dne 30. 4. 2019 pak došlo k protokolárnímu předání díla zhotovitelem. Lze tedy shrnout, že žalobkyně žádným způsobem netvrdila a ani neprokázala, že posunutí termínu dokončení díla na 30. 4. 2019 bylo nezbytné. Naopak z popsané chronologie událostí na jaře 2019 spíše vyplývá, že žalobkyně uvedené datum stanovila bez konkrétní úvahy nad dobou nezbytně nutnou pro dokončení díla, neboť takřka veškeré práce byly dokončeny na začátku března 2019.
63. Soud podotýká, že rozumí tomu, že odhadnout datum, do něhož bude nutné termín dokončení díla prodloužit, není možné zcela přesně, což platí tím spíše v situaci, kdy je nutné uzavřít dodatek ke smlouvě v zimním období. Ovšem v daném případě je zřejmé, že zhotovitel období března a dubna 2019 pro dokončení díla téměř nevyužil, což je období, v němž už zpravidla panují příznivější klimatické podmínky a pokud by byl termín pro dokončení díla do 30. 4. 2019 stanovený už v zadávacím řízení, nelze vyloučit, že by se do zadávacího řízení přihlásili také jiní uchazeči, kteří by měli na jaře roku 2019 volné kapacity. Tento závěr navíc vychází z předpokladu, že všechny přestávky v pracích v daném zimním období byly způsobeny nevhodnými klimatickými podmínkami, což je tvrzení, které se žalobkyni nepodařilo prokázat.
64. Soud tedy uzavírá, že z předložených tvrzení a důkazů nevyplývá, že by změna závazku ze smlouvy na danou veřejnou zakázku mohla být považována za nepodstatnou ve smyslu § 222 odst. 6 ZZVZ.

65. Soud dodává, že návrhy žalobkyně na výslech svědků P. K. (technický dozor investora) a A. D. (projektant a autorský dozor) soud nemohl provést. Soud v tomto souhlasí s žalovaným, který upozornil na skutečnost, že správní (resp. daňové) řízení se řídí koncentračním principem a žalobkyně by tedy musela tyto důkazní návrhy označit v průběhu daňového řízení, což neučinila. Soudní řízení pak není pokračováním správního (resp. daňového) řízení, neboť při přezkumu vychází ze skutkového a právního stavu v době rozhodování žalovaného. V tomto směru lze odkázat na žalovaným zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2024, č.j. 6 Afs 30/2023-73, bod 63.
66. Žalobkyně rovněž namítala, že k ovlivnění přihlášeného okruhu uchazečů o veřejnou zakázku nemohlo dojít i z důvodu, že jediným hodnotícím kritériem byla nabídková cena. Tento argument soud považuje za lichý, protože pokud změna termínu dokončení díla mohla ovlivnit okruh uchazečů, jak soud vysvětlil shora, nelze vyloučit, že by některý z potenciálních uchazečů předložil nejlevnější nabídku a v zadávacím řízení uspěl na úkor vybraného uchazeče.
67. Konečně se soud zabýval také žalobní námitkou, že daňové orgány neprovedly šetření na relevantním trhu ani si nevyžádaly stanoviska odborných subjektů za účelem prokázání možného zájmu dalších uchazečů, a tedy ohrožení tržních podmínek. Soud k této námitce uvádí, že ji nepovažuje za důvodnou, protože z judikatury Nejvyššího správního soudu dlouhodobě vyplývá, že charakter změny smlouvy je třeba hodnotit výhradně optikou potenciálního vlivu na výsledek zadávacího řízení, tedy je nutné prokázat pouze existenci ohrožení, a nikoliv reálný vliv na zadávací řízení – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73, nebo rozsudek ze dne 18. 4. 2023, č. j. 1 Afs 278/2022-40. Soud se pak nemohl vyjádřit k obecně odkazované praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, protože žalobkyně neodkázala na žádné konkrétní rozhodnutí, v němž by tento orgán postupoval tvrzeným způsobem.
68. K námitkám žalobkyně týkajících se polemiky správce daně ohledně nejasností o termínu zahájení prací soud uvádí, že je pro posouzení celé věci nepodstatná. Z daňového spisu vyplynulo, že v průběhu zadávacího řízení se vítězný uchazeč dotazoval na nejednoznačnosti v zadávací dokumentaci týkající se termínu podpisu smlouvy, předání staveniště a zahájení stavby. Tedy na stejné rozpory, na něž odkazoval správce daně. Zadavatelem (žalobkyní) bylo na tyto dotazy odpovězeno ve vysvětlení zadávací dokumentace ze dne 4. 7. 2018 tak, že termín podpisu smlouvy, resp. termín předání staveniště jsou ovlivněny více faktory, které nejsou v průběhu zadávacího řízení známy. Na základě toho zadavatel stanovil, že k předání staveniště dojde do 5 pracovních dnů od podpisu smlouvy. Zadavatel dále uvedl, že dobu výstavby si každý dodavatel určuje sám na základě svých podmínek za předpokladu dodržení dokončení, předání a převzetí díla nejpozději do 30. 11. 2018. Dále zadavatel odpověděl, že harmonogram si s ohledem na uvedené skutečnosti každý uchazeč (zhotovitel) stanoví sám podle svých kapacit. Z uvedeného je zřejmé, že podmínky na sebe navazujících kroků (podpisu smlouvy, převzetí staveniště a zahájení prací) byly známy všem uchazečům (srovnej § 98 ZZVZ) a bylo jejich rozhodnutím, jak si uzpůsobí harmonogram stavby. Tyto skutečnosti tedy neměly žádnou souvislost s vytýkaným porušením rozpočtové kázně a ani žalobkyně netvrdila, že by tato skutečnost měla vliv na prodloužení termínu dokončení díla.
69. Soud uzavírá, že neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou. Výrokem I. tohoto rozsudku tedy žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. pro nedůvodnost zamítl.

70. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně nebyla v řízení úspěšná, a proto nemá právo na náhradu nákladů. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly náklady řízení, jež by přesahovaly běžný rámec jeho úřední činnosti. Proto soud výrokem II. tohoto rozsudku nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

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, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

Ústí nad Labem 30. března 2026

Mgr. Václav Trajer v. r.
předseda senátu