



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň Mgr. Barbory Berkové a JUDr. Markéty Fialové ve věci

žalobkyně: **a. s. r. o., IČO X**
sídlem H. 571, X O.
zastoupená advokátem JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským
sídlem Palackého 151/10, 796 01 Prostějov

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2023, č. j. 15072/23/5000-10612-703694

takto:

I. Žaloba **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A) Vymezení věci

1. Rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 12. 1. 2018 byla žalobkyni poskytnuta dotace v rámci Operačního programu Životní prostředí 2014-2020 na realizaci projektu *S. b.* – *a. s. r. o.* ve výši 5,1 mil. Kč. K realizaci projektu se žalobkyně rozhodla pořídit za prostředky z dotace techniku pro svoz odpadu – kolový nakladač, přívěs a velkoobjemové kontejnery, přičemž k výběru dodavatele realizovala výběrové řízení podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále „ZZVZ“). Jediným hodnotícím kritériem byla nabídková cena, a proto se stal vítězem uchazeč F. s. r. o., který nabídl cenu nejnižší (dále „dodavatel“).

2. Žalobkyně a dodavatel uzavřeli dne 17. 7. 2018 kupní smlouvu, podle níž měla lhůta k plnění činit 90 dnů od podpisu smlouvy, tudíž měla uplynout dne 15. 10. 2018. Dodatkem č. 1 ze dne 10. 10. 2018 pak smluvní strany prodloužily tuto lhůtu do 26. 11. 2018, tj. o 42 dnů.
3. Finanční úřad pro Olomoucký kraj (dále „správce daně“) vyměřil žalobkyni platebním výměrem ze dne 20. 10. 2022, č. 113/2022 odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 247 800 Kč, neboť podle něj žalobkyně uzavřením Dodatku č. 1 v rozporu s § 222 odst. 1 a 3 písm. a) ZZVZ porušila § 6 odst. 2 ZZVZ a bod 6 části II podmínek poskytnutí dotace, které jsou nedílnou součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace (dále „Podmínky“), jelikož prodloužením doby dodání umožnila podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících z kupní smlouvy, což vedlo k neoprávněnému použití poskytnutých finančních prostředků ve smyslu § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a tím k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Dále se žalobkyně podle správce daně dopustila dalších dvou porušení, jichž se ale žaloba netýká. Odvod správce daně žalobkyni vyměřil podle § 14 odst. 5 a § 44a odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel ve výši 25 % z částky dotace použité k financování veřejné zakázky.
4. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a platební výměr potvrdil.
5. Krajský soud rozsudkem ze dne 6. 8. 2025, č. j. 65 Af 17/2023-61, žalobu zamítl. Ke kasační stížnosti žalobkyně ale Nejvyšší správní soud (dále „NSS“) rozsudkem ze dne 20. 1. 2026, č. j. 22 Afs 196/2025-57, rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil. Podle NSS se krajský soud dopustil vady s vlivem na zákonnost rozsudku, která má za následek nutnost jeho zrušení, a to tím, že nesprávně zamítl provedení žalobkyní navrženého důkazu zprávou o daňové kontrole H. E. s. r. o. (dále „H. E.“) s odůvodněním, že se jednalo o důkazní návrh vztahující se jen k opožděně uplatněným žalobním bodům (porušení zásad legitimního očekávání a *in dubio mitius*), přestože žalobkyně jej označila i za důkaz k včas uplatněnému žalobnímu bodu, že jí vytýkané jednání není porušením ZZVZ, resp. rozpočtové kázně.

B) Shrnutí obsahu podání účastníků

Žaloba

6. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného. V žalobě namítala, že správce daně sice označil za důležité zjištění, že žalobkyně Dodatkem č. 1 posunula termín dodání proto, aby mohla dodavateli vše uhradit bez zpoždění, jelikož neměla dostatek finančních prostředků na pokrytí vlastního financování projektu, a dále že byly problémy i s dodáním techniky ze strany dodavatele, avšak následně toto zjištění relevantním způsobem nezohlednil. Změna sjednaná Dodatkem č. 1 podle žalobkyně respektovala skutečnost, že jediným kritériem pro hodnocení nabídek byla výše nabídkové ceny. Nadto čl. III návrhu kupní smlouvy obsahoval ujednání, že „*kupující je oprávněn jednostranně stanovit termín zahájení dodávky*“, takže výslovně upozorňoval na skutečnost, že termín plnění může být kupujícím jednostranně měněn. Využil-li kupující právo, které si přímo v textu smlouvy vyhradil, nelze hovořit o změně smlouvy, kterou by uchazeči nemohli předpokládat. Rozhodnutí správce daně je tak podle žalobkyně vnitřně rozporné a obtížně přezkoumatelné.
7. Správce daně podle žalobkyně přehlédl § 222 odst. 2 ZZVZ, podle něhož se za podstatnou změnu závazku nepovažuje uplatnění vyhrazených změn závazku sjednaných ve smlouvě.

Žalobkyně využila svého práva podle čl. III. kupní smlouvy, neboť nemohla závazku ze smlouvy dostat a musela vyčkat, až získá potřebné prostředky, takže se na její případ vztahuje § 222 odst. 6 ZZVZ, jenž se netýká jen peněžitých plnění.

8. Žalovaný podle žalobkyně pochybil i tím, že nepodložil svůj závěr, že při prodlouženém termínu dodání by se výběrového řízení zúčastnily další subjekty, neboť si nevyžádal stanoviska subjektů působících na relevantním trhu k otázce dodacích lhůt obdobného zboží, jak to vždy dělá ÚOHS.
9. Žalobkyně by byla nucena přistoupit k prodloužení termínu dodání, i pokud by si možnost změny termínu nevyhradila v zadávací dokumentaci, neboť musela vyčkat na vyplacení prostředků z dotace, k čemuž došlo až 6. 12. 2018, tj. 47 dnů po původním termínu dodání. Ostatně změna termínu dodání byla nevyhnutelná, neboť i k vydání změnového rozhodnutí o poskytnutí dotace došlo až po původním termínu dodání. Není pravda, že ke změně termínu dodání došlo z důvodu nedostatku vlastních prostředků žalobkyně. Bez prostředků z dotace na úhradu kupní ceny nemohla žalobkyně na sebe převzít případnou odpovědnost za to, že nebude s to prodávajícímu kupní cenu uhradit vůbec či včas a ponese tak za to sankce.

Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zdůraznil, že uzavřením Dodatku č. 1 bylo umožněno prodloužení lhůty dodání plnění téměř o polovinu původně stanovené doby, tj. prodloužení z časového hlediska významné, přičemž se jednalo o jeden ze zásadních parametrů veřejné zakázky, tudíž došlo k ovlivnění průběhu zadávacího řízení a v konečném důsledku i jeho výsledku. Odlišný termín dodání plnění stanovený Dodatkem č. 1 podle žalovaného mohl znemožnit účast v zadávacím řízení jiným potenciálním uchazečům, pro něž mohl být původní termín plnění nevyhovující, i když by jinak byli schopni předmět plnění realizovat. Postup žalobkyně tak vedl k porušení principu rovného zacházení ve smyslu § 6 ZZVZ a k porušení § 222 odst. 1 ZZVZ. Dále odkázal na judikurní závěr, že úprava termínu plnění představuje podstatnou změnu závazku ve smyslu § 222 odst. 3 ZZVZ, přičemž charakter změny smlouvy je třeba hodnotit výhradně optikou potenciálního vlivu na výsledek zadávacího řízení. K vyhrazení změny ve smyslu § 100 ZZVZ podle žalovaného nedošlo, neboť žalobkyně v zadávací dokumentaci deklarovala, že si změnu závazku ve smyslu uvedeného ustanovení nevyhrazuje, přičemž specifikace vyhrazené změny v čl. III návrhu smlouvy není jednoznačně vymezena a nadto se týká termínu zahájení a nikoli termínu dodání zboží. Za nepravdivé označil žalovaný tvrzení žalobkyně, že ke změně termínu dodání nedošlo z důvodu spočívajícího v nedostatku jejích vlastních finančních prostředků. Podle žalovaného je třeba přihlédnout právě k tomu, že žalobkyně mohla předvídat, že v původně stanoveném termínu, nejpozději do 12. 10. 2018, nebude schopna podat žádost o vyplacení dotace, v důsledku čehož nezíská dotaci dříve, jestliže dne 16. 5. 2018 sama požádala o prodloužení termínu pro předložení podkladů pro vydání rozhodnutí na 14 měsíců (z původních 9) a změnu termínu dokončení projektu na 31. 12. 2018. Dále žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí dostatečně vysvětlil, z jakého důvodu považuje uzavření Dodatku č. 1 za podstatnou změnu závazku plynoucího z kupní smlouvy, v důsledku čehož nelze využít úpravy přípustných změn závazku ze smlouvy dle § 222 odst. 6 ZZVZ. Vyčíslitelnost změny závazku v penězích přitom nebyla relevantní, a tudíž ani posuzovanou skutečností.

Replika žalobkyně

11. V replice žalobkyně uvedla, že se jí podařilo získat zprávu o daňové kontrole H. E., jež jí dříve nebyla známa a v níž tentýž správce daně při posuzování prakticky totožné situace dospěl k závěru, že k porušení rozpočtové kázně nedošlo, což je v rozporu s předvídatelností správní praxe a zásadou legitimního očekávání, jakož jde i o porušení zásady *in dubio mitius, resp. in dubio pro libertate*. Dále namítla, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, neboť v něm nejsou uvedeny skutkové okolnosti odůvodňující závěr žalovaného o předpokladu účasti většího počtu uchazečů a možném ovlivnění výsledku výběrového řízení, pokud by byl prodloužený termín uveden již v zadávací dokumentaci, a tím i porušení § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ. Žalovaný také podle žalobkyně přehlíží, že ne každé pochybení má za následek porušení rozpočtové kázně. Vytýkaná pochybení neměla závažnější dopady na naplnění účelu dotace, žalobkyně použila poskytnuté prostředky na úhradu nákladů přímo souvisejících s projektem a v zájmu naplnění účelu dotace, což měl žalovaný zohlednit. Dále se podle žalobkyně nejednalo o podstatnou změnu závazku ve smyslu § 222 odst. 3 ZZVZ a rozsudku SDEU C-454/06, neboť možnost změny doby plnění byla vymíněna již při zadání zakázky v návrhu kupní smlouvy. Každý potencionální uchazeč tak byl vyrozuměn o tom, že termín plnění může být měněn, což musel logicky zhodnotit při tvorbě nabídky, a tudíž nedošlo k porušení principu rovného zacházení. Rovněž žalovaným k argumentaci použita judikatura je podle žalobkyně nepřiléhavá, neboť žalovaný přehlíží základní skutkové odlišnosti jednotlivých případů.
12. Dále žalobkyně žalovanému vytkla, že návrh smlouvy a zadávací dokumentaci vykládá nepřipustně izolovaně, ač tvoří jeden koherentní celek. Žalobkyně nechtěla kohokoli úmyslně poškodit, reagovala jen na nedostatek finančních prostředků z dotačního programu. Ze správního spisu nelze seznat, že by formulací zakázky byli uchazeči odrazeni z účasti ve výběrovém řízení. Všichni potencionální uchazeči disponovali týmiž informacemi. Souhlasit nelze ani se závěrem, že návrh smlouvy obsahoval jen obecné informace, a tudíž nejsou splněny podmínky pro vyhrazenou změnu ve smyslu § 100 ZZVZ, neboť čl. III kupní smlouvy obsahuje jednoznačnou informaci o tom, že zahájení dodávky, a tedy i doba plnění, mohou být měněny. Je-li ovlivněn okamžik zahájení, je tím logicky ovlivněn i termín plnění dle smlouvy. Závěrem namítla, že okolnosti spojené se změnou závazku nemohla ani při náležité péči předvídat, proto na ni dopadá § 222 odst. 6 ZZVZ. Výklad žalovaného činí toto ustanovení obsolentním.

Vyjádření žalovaného k replice

13. Žalovaný označil v replice namítané porušení legitimního očekávání ve vztahu ke zprávě H. E. z roku 2020 za opožděný žalobní bod, nicméně z opatrnosti dodal, že se jednalo o věc jiného příjemce dotace a z předmětné zprávy o daňové kontrole nevyplývá větší skutková podobnost či dokonce totožnost s případem žalobkyně kromě toho, že šlo o stejný operační program a také o posun termínu zakázky. Zásada *in dubio mitius* není podle žalovaného ve věci použitelná, neboť nejde o případ víceznačného výkladu aplikovaných právních předpisů. Rovněž zmínil aktuální judikaturu potvrzující, že postačuje jen potencionální možnost dopadů změny smlouvy na výsledek zadávacího řízení, přičemž vliv pochybení na výběr nejvhodnější nabídky je podstatnou okolností až při posuzování přiměřenosti výše odvodu.

Duplika žalobkyně

14. V duplice žalobkyně zdůraznila, že zpráva o daňové kontrole H. E. se dostala do její dispozice až nyní a nadto je důkazem k včas uplatněnému žalobnímu tvrzení, že v jejím

případě nedošlo k porušení rozpočtové kázně, přičemž navrhopvat důkazy je žalobkyně oprávněna kdykoli v průběhu řízení. Dále setrvala na námitce nepřezkoumatelnosti, neboť postačí-li potenciální vliv na výsledek výběrového řízení, nepopisuje napadené rozhodnutí žádné skutkové okolnosti, které by závěr o pravděpodobném ovlivnění výsledku výběrového řízení odůvodňovaly.

C) Posouzení věci krajským soudem

15. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání za splnění podmínek § 51 odst. 1 s. ř. s.
16. Podstatou sporu mezi účastníky je to, zda prodloužení lhůty k plnění Dodatkem č. 1 představovalo podstatnou změnu závazku ze smlouvy a tím porušení rozpočtové kázně.
17. Podle správce daně postupovala žalobkyně uzavřením Dodatku č. 1 v rozporu s bodem 6 části II Podmínek, podle něhož je příjemce dotace povinen při realizaci projektu postupovat v souladu se ZZVZ, jelikož porušila § 222 odst. 1 ZZVZ, podle něhož *„není-li dále stanoveno jinak, nesmí zadavatel umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona.“* Pojem „podstatná změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku“ pak vymezuje § 222 odst. 3 ZZVZ tak, že je to *„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.“*
18. Popsaným jednáním žalobkyně podle správce daně porušila § 6 odst. 2 ZZVZ, podle něhož *„ve vztahu k dodavatelům musí zadavatel dodržovat zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace“*, neboť prodloužená lhůta pro dodávku předmětných zařízení by v případě jejího užití v původním zadávacím řízení umožnila účast jiných dodavatelů, přičemž tento postup mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, neboť nelze zcela vyloučit možnost, že pokud by žalobkyně postupovala v souladu se ZZVZ, podali by nabídky i další uchazeči, kteří mohli nabídnout výhodnější podmínky, čímž mohlo dojít k úspoře financí z veřejných zdrojů. Jelikož se podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidlech rozumí neoprávněným použitím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu mj. jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, či rozhodnutím, kvalifikoval správce daně jednání žalobkyně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel jako porušením rozpočtové kázně, jímž se podle tohoto ustanovení rozumí *„neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.“*
19. Níže člení soud rozsudek pro větší přehlednost do věcných kapitol odpovídajících podstatě žalobních bodů. NSS sice již část odůvodnění rozsudku krajského soudu přezkoumal a potvrdil jako správné (srov. body [15] až [17] zrušujícího rozsudku), avšak krajský soud nemohl odkazovat na pasáže zrušeného rozsudku, a proto mu nezbylo než znovu zopakovat i argumentaci, která již byla NSS přezkoumána a aprobována.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného

20. Vlastní přezkum rozhodnutí správního orgánu je možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč správní orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku napadeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů je věnována četná judikatura Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“), jež ve svých rozhodnutích (srov. zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29) zdůrazňuje, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí správního orgánu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor správní orgán zaujal ke skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že je odůvodnění správního orgánu pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že správní orgán nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky. Konstatování nepřezkoumatelnosti by tak mělo být podle NSS v soudní praxi spíše výjimečné, neboť se zrušením rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost oddaluje okamžik, kdy bude posouzen a s konečnou platností vyřešen základ sporu.
21. Žalobkyně předně označila za vnitřně rozporné a obtížně přezkoumatelné rozhodnutí správce daně z důvodu, že tento opomenul význam čl. III návrhu kupní smlouvy a že na jedné straně neshledal protiprávní jednání ve všech uchazeči akceptované formulaci čl. III návrhu smlouvy, avšak současně konstatoval protiprávní jednání zadavatele, který podle tohoto článku postupoval.
22. Úvodem je třeba zdůraznit, že žalobkyně v žalobě směřovala tuto výtku vůči správci daně, tj. vůči rozhodnutí prvostupňovému. Předmětem soudního řízení je však primárně rozhodnutí žalovaného, tudíž se krajský soud zaměřil na to, jak o této otázce uvážil žalovaný a zda jsou jeho úvahy přezkoumatelné.
23. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že v zadávací dokumentaci ze dne 17. 4. 2018, v části „Práva zadavatele“ bylo uvedeno, že *„zadavatel si nevyhrazuje změnu závazku ze smlouvy ve smyslu § 100 zákona“*. Dále soud zjistil, že návrh kupní smlouvy, který byl součástí zadávací dokumentace, obsahoval v čl. III mj. tuto úpravu doby plnění předmětu koupě:
- „Termín zahájení dodávky: po podpisu této kupní Smlouvy oběma stranami.*
- Lhůta pro dodání kompletního Předmětu koupě činí: doplnit do přílohy č. 1 kalendářních dnů od podpisu této kupní Smlouvy oběma stranami.*
- Kupující je oprávněn jednostranně stanovit termín zahájení dodávky Předmětu koupě, a to v souvislosti s interními termíny administrace dotace dle Operačního programu Životní prostředí.*
- Dodávku Předmětu koupě je možné rozdělit na jednotlivé celky dodávané v postupných termínech ihned, jakmile je to možné.“*
24. Dále soud zjistil, že tento článek byl v totožném znění převzat do kupní smlouvy uzavřené žalobkyní s dodavatelem dne 17. 7. 2018, přičemž v příloze č. 1 byla lhůta pro dodání kompletního předmětu koupě stanovena jako *„90 kalendářních dnů od podpisu této kupní Smlouvy poslední ze stran (max. 90 dnů)“*.

25. Žalobkyně přitom citovaný čl. III interpretovala jako ujednání o právu kupujícího jednostranně stanovit termín zahájení dodávky, takže daný termín byl proměnný, což musel vzít každý uchazeč na vědomí, tj. musel vycházet z toho, že jeho vůle, pokud jde o dobu plnění, nebude relevantní a že „termín“ plnění nemusí být neměnný.
26. Žalovaný se hodnocením čl. III kupní smlouvy zabýval v odst. 37 napadeného rozhodnutí. Uvedl, že aplikace tzv. vyhrazené změny závazku ze smlouvy je v § 100 odst. 1 ZZVZ podmíněna kumulativním splněním tří podmínek: 1) změny musí být vyhrazeny v zadávací dokumentaci, 2) podmínky pro danou změnu a její obsah musí být jednoznačně vymezeny a 3) nesmí měnit celkovou povahu veřejné zakázky. V posuzovaném případě ale bylo podle jeho zjištění v zadávací dokumentaci ze dne 17. 4. 2018 na jedné straně v části „Práva zadavatele“ deklarováno, že zadavatel si nevyhrazuje změnu závazku ze smlouvy ve smyslu § 100 ZZVZ, zatímco v čl. III návrhu kupní smlouvy bylo uvedeno, že kupující je oprávněn jednostranně stanovit termín zahájení dodávky předmětu koupě, a to v souvislosti s interními termíny administrace dotace dle OPŽP, takže si změnu závazku ze smlouvy vyhradil. Tyto dvě odlišné formulace pak žalovaný označil za okolnost činící zadávací dokumentaci pro potenciální uchazeče zavádějící a nejednoznačně formulovanou, vedoucí k nedodržení zásady transparentnosti ve smyslu § 6 odst. 1 ZZVZ. Dále uvedl, že za splněnou nelze označit ani druhou podmínku § 100 odst. 1 ZZVZ, neboť z formulace čl. III. návrhu kupní smlouvy nejsou zřejmé jasné a jednoznačné podmínky, po jejichž splnění lze termín zahájení změnit. Potenciální uchazeči měli podle žalovaného ze zadávací dokumentace informace, že termín zahájení dodávky byl po podpisu kupní smlouvy oběma stranami a lhůta pro dodání zboží činí max. 90 dnů ode dne uzavření kupní smlouvy, přičemž předpokládaný termín uzavření kupní smlouvy byl červen 2018. Vyplývalo z nich tudíž, že předpokládaná lhůta pro dodání zboží byla maximálně do konce září 2018. Rozdíl mezi předpokládaným termínem dodání zboží při srovnání s lhůtou stanovenou Dodatkem č. 1 pro dodání, a to do 26. 11. 2018, byl tudíž podle žalovaného značný. Navíc žalovaný zdůraznil, že změna závazku formulovaná v návrhu kupní smlouvy se týká změny termínu zahájení, nikoliv změny termínu pro dodání zboží, i když spolu tyto termíny souvisí, neboť termín pro dodání zboží se odvíjí od termínu zahájení realizace předmětné zakázky. Uzavřel proto, že i pokud by na čl. III kupní smlouvy bylo nahlíženo jako na odvolatelem vyhrazenou změnu termínu zahájení, nesplňuje tato podmínky kumulativně stanovené pro vyhrazenou změnu závazku ze smlouvy dle § 100 ZZVZ.
27. Uvedené podle krajského soudu dokládá, že napadené rozhodnutí žalobkyní vytýkanou vnitřní rozporností netrpí, neboť žalovaný jednoznačně označil formulaci čl. III kupní smlouvy (jejího návrhu v zadávací dokumentaci) za zavádějící a nejednoznačně formulovanou, vedoucí k nedodržení zásady transparentnosti ve smyslu § 6 odst. 1 ZZVZ a nesplňující podmínky kumulativně stanovené pro vyhrazenou změnu závazku ze smlouvy dle § 100 ZZVZ. Tuto námitku tudíž nepovažuje krajský soud za důvodnou.
28. Dále je napadené rozhodnutí podle žalobkyně nepřezkoumatelné také proto, že v něm nejsou uvedeny skutkové okolnosti odůvodňující závěr žalovaného o předpokladu účasti většího počtu uchazečů a možném ovlivnění výsledku výběrového řízení v případě uvedení prodlouženého termínu již v zadávací dokumentaci.
29. Ani tuto námitku krajský soud za důvodnou nepovažuje. Žalovaný podle krajského soudu zcela srozumitelně v napadeném rozhodnutí (viz zejména odst. [30]) odůvodnil svůj závěr, že předmětné prodloužení doby plnění v posuzovaném případě vzhledem k jeho délce (prodloužení o 42 dnů, tj. téměř o polovinu původní sjednané doby plnění) naplnilo pojem

podstatné změny závazku ve smyslu § 222 odst. 3 písm. a) ZZVZ. Žalovaný zdůraznil, že termín plnění je nezbytné považovat za jednu ze stěžejních informací zadávacího řízení, na jejichž základě se potenciální uchazeči rozhodují o své případné účasti či neúčasti v zadávacím řízení. Uvedl, že potenciální uchazeči, kteří nejsou schopni ve stanoveném termínu požadované plnění poskytnout např. z kapacitních či časových důvodů, se s největší pravděpodobností daného zadávacího řízení nezúčastní, zatímco pokud by byl již od počátku stanoven termín v délce prodloužené Dodatkem č. 1, mohl se zadávacího řízení účastnit větší počet uchazečů, příp. jiný okruh uchazečů. V důsledku toho, že zadavatelem byl upraven (prodloužen) termín plnění pouze vůči vybranému uchazeči, mohla být podle žalovaného znemožněna účast v zadávacím řízení jiným potenciálním uchazečům, pro něž mohl být původní termín plnění nevyhovující, i když by jinak byli schopni předmět plnění realizovat. Na základě uvedeného pak uzavřel, že pokud by byl termín dodání prodloužený na základě uzavřeného Dodatku č. 1 uveden již v zadávací dokumentaci, mohl se zadávacího řízení účastnit větší počet uchazečů, a tudíž mohl být ovlivněn nejen počet podaných nabídek, ale i výsledek zadávacího řízení, neboť mohla být podána nabídka s nižší nabídkovou cenou.

30. Žalobkyně v této souvislosti v replice citovaný rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2022, č. j. 8 A 42/2020-40, není na posuzovaný případ přílehlavý. V daném případě poskytovatel dotace vytkl jejímu příjemci, že v rámci výběrového řízení na dodavatele stavebních prací porušil dvě ustanovení pravidel pro výběr dodavatelů, jež zakazovala zadavateli umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy, kterou uzavřel na plnění zakázky, s tím, že za podstatnou měla být považována mj. taková změna, *která by za použití v původním výběrovém řízení mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky nebo která by změnila ekonomickou rovnováhu smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele*. Poskytovatel přitom popsal naplnění uvedených ustanovení pouze tak, že příjemce doložil faktury ve výši o cca 4 mil. Kč nižší, než činila, vysoutěžená cena díla, takže došlo ke snížení závazku ze smlouvy. Příjemce namítal, že zúžení předmětu závazku bylo ve skutečnosti nižší, takže se nejednalo o podstatnou změnu závazku, poskytovatel však na tyto námitky nereagoval a doplnil pouze přepočtení snížení závazku na procenta. Takové rozhodnutí shledal Městský soud nepřezkoumatelným, neboť podle něj *„žalovaný zcela rezignoval na vlastní odůvodnění vydaného rozhodnutí, a aniž by vypořádal námitky žalobce, omezil se v odůvodnění napadeného rozhodnutí na citaci opatření žalovaného jako správního orgánu prvního stupně“*, a dále uvedl, že *„žalovaný bez jakéhokoli odůvodnění shledal porušení bodu c) tedy ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky a d) změnu ekonomické rovnováhy ve prospěch vybraného dodavatele. V napadeném rozhodnutí však nejsou uvedeny žádné skutkové okolnosti, které by odůvodňovaly vyslovený závěr a rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné“*.
31. Z uvedeného je zřejmé, že co do kvality zdůvodnění se jednalo o zcela odlišný případ, neboť ve věci posuzované Městským soudem absentovalo odůvodnění, jak dospěl poskytovatel k tomu, že předmětné zúžení předmětu závazku naplnilo skutkové podstaty změny závazku dle předmětných ustanovení pravidel, jakož i zdůvodnění toho, jak by předmětná změna závazku za použití v původním výběrovém řízení mohla ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a jak předmětná změna závazku změnila ekonomickou rovnováhu smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele. Naopak v nyní posuzované věci toto přezkoumatelné odůvodnění neschází a je z něj zcela zřejmé, že žalovaný považuje lhůtu k plnění, a také z jakého důvodu, za jeden ze stěžejních faktorů hrajících roli při rozhodování potenciálních uchazečů o své případné účasti či neúčasti v zadávacím řízení, a proč je tak třeba považovat

významné prodloužení lhůty k plnění za podstatnou změnu zakázky s potenciálem ovlivnit výsledek výběrového řízení.

32. Měla-li žalobkyně při konstatování absence skutkových okolností na mysli absenci důkazů o tom, že by se za změněných podmínek skutečně byli přihlásili do výběrového řízení i jiní uchazeči a že by tak mohl být ovlivněn výsledek výběrového řízení, k této otázce viz níže.

Nezohlednění důvodu posunutí termínu dodání

33. Námitku, že správce daně relevantně nezohlednil své zjištění o důvodech posunutí termínu dodání, uplatnila žalobkyně již v odvolání, přičemž žalovaný její důvodnost vyvrátil v odst. [35] napadeného rozhodnutí, v němž konstatoval, že při potížích na straně dodavatele měla žalobkyně uplatnit smluvní sankci upravenou v části III kupní smlouvy, a nikoli je řešit změnou termínu dodání plnění, neboť prodloužením termínu dodání o 42 dnů byl zvýhodněn vybraný uchazeč, jenž nebyl schopný zaručit dodání plnění v dohodnutém termínu. Dále pak žalovaný poukázal na skutečnost, že nezajištění vlastních peněžních prostředků žalobkyní bylo správcem daně posuzováno v rámci stanovení odvodu (viz předtím shrnutí v odst. [33] napadeného rozhodnutí), přičemž bylo shledáno důležitou okolností svědčící v její neprospěch, neboť se žalobkyně zavázala zajistit vlastní zdroje financování ve výši rozdílu mezi celkovými výdaji projektu a poskytnutou dotací a termín dodání plnění jí byl znám s dostatečným předstihem již od okamžiku podpisu kupní smlouvy. Jelikož žalobkyně v žalobě vypořádání žalovaného nijak nerefletovala, shledal soud i tuto námitku nedůvodnou.

Aplikace § 222 odst. 2 ZZVZ

34. Podle § 222 odst. 2 ZZVZ *za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje uplatnění vyhrazených změn závazku sjednaných ve smlouvě na veřejnou zakázku na základě zadávacích podmínek podle § 100 odst. 1.*
35. Také námitku, že správce daně přehlédl § 222 odst. 2 ZZVZ, uplatnila žalobkyně již v odvolání, přičemž ji podepřela odkazem na text čl. III kupní smlouvy, argumentem, že jediným kritériem pro hodnocení nabídek byla nabídková cena, a dále odkazy na judikaturu. Žalovaný v reakci na tyto námitky v odst. [36] napadeného rozhodnutí vysvětlil, že jakkoli byla nabídková cena vskutku jediným hodnotícím kritériem pro výběr nejvhodnějšího uchazeče, doba plnění zakázky byla jedním z požadavků obsažených v zadávacích podmínkách, podle níž se potenciální uchazeči rozhodovali, zda se vůbec výběrového řízení zúčastní, a tudíž se jednalo o parametr, který nemohla žalobkyně podle své potřeby libovolně měnit, v odst. [37] napadeného rozhodnutí podrobně odůvodnil, jak již soud shrnul výše, proč čl. III kupní smlouvy nelze považovat za uplatnění vyhrazených změn sjednaných na veřejnou zakázku na základě zadávacích podmínek podle § 100 odst. 1 ZZVZ, a konečně v odst. [38] napadeného rozhodnutí se žalovaný podrobně vypořádal s žalobkyní namítanými judikaturními závěry. Žalobkyně ale v žalobě opět jen zopakovala odvolací námitky, aniž reagovala na argumentaci, kterou se žalovaný s těmito námitkami vypořádal. Pro absenci jakékoli věcné polemiky se závěry žalovaného tudíž krajskému soudu nezbyvá než konstatovat, že žalovaný § 222 odst. 2 ZZVZ nepřehlédl, a ve zbytku na odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázat.
36. Krajský soud nicméně uvádí, že zcela souhlasí s žalovaným, že z pohledu závěru, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, je zcela irelevantní, zda byla lhůta k plnění hodnotícím kritériem při výběru dodavatele. Relevantní je pouze to, zda prodloužení lhůty k plnění

mohlo ovlivnit potenciální uchazeče podat nabídku, což i podle krajského soudu vskutku mohlo.

37. Jak již uvedl NSS 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 (Presstext), 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.*
38. Rozlišením podstatné a nepodstatné změny již 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 smluvní ujednání mezi zadavatelem a vybraným uchazečem, které zadavateli umožňovalo změnit datum zahájení plnění zakázky, se kvůli riziku ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky a okruhu uchazečů přičítá zákazu diskriminace, a tudíž je lze označit za podstatnou změnu smlouvy, která by za použití v původním zadávacím řízení mohla umožnit účast jiných dodavatelů. Určujícím je přitom posouzení, zda by jiní uchazeči o veřejnou zakázku v případě, že by věděli o možnosti změnit text smlouvy oproti původnímu návrhu smlouvy v zadávací dokumentaci, této skutečnosti nepřizpůsobili své nabídky či zda by nevážili svou účast v zadávacím řízení.
39. Obdobně v rozsudku ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73, NSS uvedl, že *termín 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.*
40. Konečně pak tento závěr zaznívá i v rozsudku ze dne 28. 2. 2022, č. j. 7 As 165/2020-10, v němž NSS posuzoval situaci, ve které šlo jednak o posunutí termínu plnění veřejné zakázky, a zároveň o prodloužení celkové doby, po kterou mohla být veřejná zakázka plněna, o jednu pětinu oproti původně stanovené době plnění. NSS uzavřel, že *uvedené faktory jsou z pohledu dodavatelů bezpochyby zásadní v otázkách, jakou podají nabídku, respektive zda ji vůbec podají (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73).* V podrobnostech pak odkázal na argumentaci krajského soudu, podle níž *„v případě, že by pravidla ohledně termínu zahájení plnění, termínu ukončení plnění, a především celkové doby plnění, jak plynula nakonec ze smlouvy, byla takto stanovena již v zadávací dokumentaci, pak by tato pravidla mohla vést k účasti i jiných dodavatelů, což vede k tomu, že by mohla být vybrána jiná nejvýhodnější nabídka. Byl-li by termín plnění prodloužen*

už zadávací dokumentací, resp. její změnou před uplynutím lhůty pro podání nabídek např. v důsledku dodatečných informací, na což by dodavatelé svými nabídkami mohli reagovat (už tím, že ji podají), a tedy není vyloučena možnost, že by se jiná doba plnění (společně s jiným termínem zahájení a ukončení plnění) projevila na počtu podaných nabídek i na jejich výhodnosti. Došlo-li ke změně termínu zahájení plnění, termínu ukončení plnění, a především celkové doby plnění po podání nabídek pouze ve vztahu k nabídce vybraného uchazeče, mohlo to znemožnit podání nabídek jinými dodavateli, kteří mohli původně stanovený termín plnění a jeho délku považovat za nevyhovující [...]“.

41. Jak vyplývá z výše shrnuté judikatury, s jejímiž závěry se krajský soud zcela ztotožňuje, je délka lhůty k plnění jedním ze základních parametrů veřejné zakázky a nepochybně hraje významnou roli při rozhodování potenciálního uchazeče, zda se do zadávacího řízení přihlásí s vlastní nabídkou, neboť uchazeč musí zodpovědně zvážit, zda má v daném termínu k dispozici dostatek prostředků, kapacit, pracovníků, zda nemá kolidující zakázky apod. Proto změna uzavřené kupní smlouvy spočívající v prodloužení lhůty k plnění o 42 dnů, tj. o 46,7 %, je podstatnou změnou smlouvy ve smyslu § 222 ZZVZ. Krajský soud souhlasí s žalovaným, že takto zásadní prodloužení lhůty k plnění veřejné zakázky mohlo případné další uchazeče o veřejnou zakázku ovlivnit v jejich rozhodnutí účastnit se zadávacího řízení a předložit své nabídky.
42. Krajský soud rovněž souhlasí se závěrem žalovaného, že ujednání kupní smlouvy v kapitole „Doba, místo a ostatní podmínky plnění“ neobsahuje jednoznačně vymezenou možnost uplatnění vyhrazené změny, jež se nepovažuje za podstatnou změnu závazku ve smyslu § 222 odst. 2 ZZVZ. V textu „*Kupující je oprávněn jednostranně stanovit termín zahájení dodávky Předmětu koupě, a to v souvislosti s interními termíny administrace dotace dle Operačního programu Životní prostředí*“, nejsou jednoznačně vymezeny podmínky pro změnu závazku. Není zřejmé, za jakých konkrétních podmínek mohla žalobkyně přistoupit k posunutí termínu zahájení dodávky. Obecný odkaz na blíže neurčené interní termíny administrace dotace není dostačující. Uchazečům o veřejnou zakázku totiž neříká nic konkrétního o podmínkách, při jejichž splnění mohou očekávat prodloužení *termínu zahájení dodávky*. Pokud lze podle krajského soudu stran *doby plnění* cokoli z uvedeného článku dovodit, je to vyhrazení možnosti zadavatelky jednostranně změnit termín zahájení dodávky, nikoliv však samotnou dodací lhůtu. Lhůta pro dodání předmětu koupě měla dle smlouvy činit 90 dnů od podpisu smlouvy a jakýmkoli dalším ujednáním nebyla dotčena. Žalobkyně měla podle předmětného ujednání právo jednostranně změnit jen termín zahájení dodávky. Jelikož byl totiž dodavatel dle sjednaných platebních podmínek oprávněn okamžitě po dodání předmětu koupě fakturovat, mohla se žalobkyně podle krajského soudu např. dostat do potíží s možností uhradit dodavateli kupní cenu, a tudíž si vyhradila možnost určit, že dodavatel bude oprávněn dodat předmět koupě v rámci stanovené 90denní lhůty pro dodání až později, tj. nikoli ihned první den po podpisu smlouvy. Nelze tak souhlasit s žalobkyní, že změna zahájení termínu dodávky automaticky znamená i změnu doby plnění. Mezi možnostmi změnit termín zahájení termínu dodání a samotnou dodací lhůtu je tak významný a nikoli jen formální rozdíl.

Nepodložení závěru o účasti dalších subjektů ve výběrovém řízení

43. Nedůvodnou shledal soud dále námitku žalobkyně, že žalovaný nepodložil svůj závěr o potenciální účasti jiných uchazečů. Podle krajského soudu totiž nebylo povinností žalovaného identifikovat konkrétní subjekty, které by se přihlášily do zadávacího řízení, pokud by podmínky zadávacího řízení odpovídaly změně, neboť k porušení rozpočtové

kázně postačí potencialita ovlivnění zadávacího řízení (srov. žalovaným v napadeném rozhodnutí uvedený rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2019, č. j. 1 Afs 39/2018-33, bod 22). Další relevantní judikaturu dospívající k témuž závěru shrnul NSS v bodě [15] zrušujícího rozsudku v této věci.

Aplikace § 222 odst. 6 ZZVZ

44. Také námitku, že naplnila podmínky § 222 odst. 6 ZZVZ, uplatnila žalobkyně již v odvolání.
45. Podle § 222 odst. 6 ZZVZ *za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku se nepovažuje změna, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, a která nemění celkovou povahu veřejné zakázky.*
46. Žalovaný se s touto odvolací námitkou vypořádal v odst. [52] a [53] napadeného rozhodnutí. Nesouhlasil s žalobkyní, že ke změně došlo v důsledku pro žalobkyni nepředvídatelných okolností ve smyslu § 222 odst. 6 ZZVZ, protože podle něj žalobkyně věděla, že podle čl. I, bodu 4.4 podmínek je nezbytným předpokladem pro vyplacení dotačních prostředků doložení potřebných dokladů ve stanoveném termínu, přičemž dne 16. 5. 2018 sama žalobkyně požádala o prodloužení lhůty k předložení dokladů na 14 (z původních 9) měsíců. Následně však podle žalovaného již žalobkyně této změně nepřizpůsobila zadávací dokumentaci ve vztahu k termínu pro dodání tak, aby mohla závazku ze smlouvy dostat, tj. řádně a včas zaplatit za předmět koupě.
47. V žalobě však žalobkyně jen zopakovala, že jí byly dotační prostředky vyplaceny až 6. 12. 2018, tj. 47 dnů po původním termínu dodání, a tudíž šlo o změnu okolností, jež nastaly po uzavření smlouvy, pro které lze do smlouvy zasáhnout. Jinými slovy, žalobkyně opět ponechala argumentaci žalovaného zcela bez povšimnutí a nijak nevyvrátila jeho závěr, že za jím popsanych okolností nešlo o *změnu, jejíž potřeba vznikla v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat*, nýbrž že žalobkyně pochybila, když zadávací dokumentaci nepřizpůsobila nastalé změně, o niž sama předtím požádala (prodloužení lhůty pro dodání podkladů). Krajský soud proto pouze odkazuje na podrobnou argumentaci žalovaného a uvádí, že s ním souhlasí v tom, že žalobkyně měla z podmínek dotace vědět, že je její vyplacení vázáno na doložení všech dokladů, a znala tak harmonogram a způsob čerpání prostředků z dotace, čemuž mohla přizpůsobit zadávací podmínky tak, aby nehrozilo, že v důsledku prodlevy vzniklé při hodnocení podkladů a vyplacení dotace nebude schopna dostat včas svým závazkům vzniklým z uzavřené kupní smlouvy.
48. Žalobní námitku, že žalovaný chybně tvrdil, že důvodem uzavření Dodatku č. 1 byly problémy na straně dodavatele a nedostatek vlastních prostředků žalobkyně na financování zakázky, vyvrací odst. [35] napadeného rozhodnutí, v němž žalovaný poukázal na skutečnost, že tyto důvody sdělila správci daně sama žalobkyně. Krajský soud pak z obsahu spisu ověřil, že jednatel žalobkyně nejprve v podání doručeném správci daně dne 16. 3. 2022 uvedl: *„Důvodem uzavření dodatku č. 1 bylo posunutí termínu dodání techniky ze strany dodavatele, který nebyl schopen zaručit včasné dodání techniky v souladu s kupní smlouvou.“*, a následně v e-mailu ze dne 18. 4. 2022, správci daně sdělil: *„Smluvní pokuta fakturován nebyla. Nedodržení termínu dodání bylo sice způsobeno problémy s dodáním techniky, nicméně z důvodu absence finančních prostředků na DPH a podíl vlastních zdrojů, bych nebyl schopen v souladu s kupní smlouvou techniku uhradit včas.“* Teprve následně začala žalobkyně tvrdit, že uzavření Dodatku č. 1 bylo vynuceno prodlením při vyplacení prostředků z dotace.

Legitimní očekávání a zásada in dubio mitius

49. Námitky porušení legitimního očekávání a rozporu postupu žalovaného se zásadou *in dubio mitius* uplatnila žalobkyně poprvé až v doplnění žaloby doručeném soudu dne 21. 9. 2023. Podle § 71 odst. 2 s. ř. s. ale může žalobce rozšířit žalobu o další žalobní body může jen ve lhůtě pro podání žaloby, jež v posuzované věci uplynula dne 25. 7. 2023. Jedná se tudíž o námitky nepřipustné. Tento závěr výslovně aproboval NSS v bodech [19] až [22] zrušujícího rozsudku. Na věci přitom nic nemění ani skutečnost, že žalobkyně neměla podle svého tvrzení dříve k dispozici důkazy o tom, že k porušení zásady legitimního očekávání došlo, a to zprávu o daňové kontrole H. E. Již v podání ze dne 28. 8. 2022, jímž se vyjádřila k výsledkům kontrolního zjištění, totiž žalobkyně uvedla, že jí je znám skutkově shodný případ, v němž správce daně dospěl k odlišnému závěru ohledně změny lhůty k plnění, avšak že není oprávněna jej konkretizovat, protože nedisponuje souhlasem dotčeného subjektu. Tedy již v průběhu daňové kontroly měla žalobkyně přinejmenším povědomí o tom, že správce daně v obdobném případě postupoval rozdílně (byť její vyjádření spíše nasvědčuje tomu, že již v době správního řízení žalobkyně věděla, o jaký daňový subjekt se jedná). Tak či onak žalobkyni nic nebránilo namítat tuto skutečnost v daňovém řízení, i když neměla k dispozici žádné důkazy. Proto také měla stejně postupovat i v žalobě. Žalobkyně mohla tuto námitku uplatnit, byť i jen v obecné rovině, a později ji podložit důkazem. Rozhojnit žalobní argumentaci a navrhnout důkazy k žalobním námitkám uplatněným včas lze totiž i po uplynutí lhůty k podání žaloby. Jelikož tak žalobkyně nepostupovala, nemůže soud k námitce vůbec přihlídnout. Ze stejného důvodu soud neprovedl důkazy k této námitce navržené.

Zpráva o daňové kontrole H. E. jako důkaz o neporušení rozpočtové kázně

50. Jak již soud uvedl výše, dospěl NSS v kasačním rozsudku k závěru, že se důkazní návrh zprávou o daňové kontrole H. E. vztahoval i k námitce o neporušení rozpočtové kázně, což vyplývá jak z doplnění žaloby ze dne 21. 9. 2023, ve kterém žalobkyně uvedla, že důkazní návrh uplatňuje i „na podporu své argumentace, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně“, tak i z doplnění žaloby ze dne 6. 12. 2023, ve kterém uvedla, že „zpráva o daňové kontrole č. j. 1306937/20/3100-31472-807680 je především důkazem, že v případě žalobce nedošlo k porušení rozpočtové kázně“. Podle NSS je z citovaných částí podání žalobkyně zřejmé, že navrženým důkazním návrhem se žalobkyně snažila prokázat i to, že jejím postupem nedošlo k porušení rozpočtové kázně, přičemž tuto argumentaci vznesla již ve včas podané žalobě, v níž namítala, že kupní smlouva, kterou uzavřela s vybraným dodavatelem, jí umožňovala modifikovat otázku doby plnění smlouvy a dodatek č. 1 ke kupní smlouvě byl jen odrazem tohoto pravidla, takže její postup nebylo lze považovat za netransparentní, diskriminační, porušující zásadu rovného zacházení či jinak protiprávní.
51. Po vrácení věci se oba účastníci k předmětnému důkaznímu návrhu znovu vyjádřili.
52. Žalovaný namítl, že ze zprávy o daňové kontrole H. E. nelze seznat žádnou skutečnost, jež by napovídala žalobkyni tvrzené skutkové totožnosti obou případů, neboť zpráva neobsahuje žádné dokumenty nebo projektovou dokumentaci, z nichž by byly patrné konkrétnější podmínky poskytnutí dotace či další okolnosti věci pro srovnání. Zdůraznil, že každé daňové řízení je jedinečné a váže se s ním unikátní skutkový stav, a proto není možné bez dalšího přenášet závěry jednoho daňového řízení na jiné. Dále žalovaný uvedl, že zpráva o daňové kontrole H. E. neobsahuje konstatování, že se žalobkyně nedopustila jakéhokoli porušení rozpočtové kázně. Tato zpráva žalobkyni vůbec nejmenuje, nehovoří o ní, její

případ neposuzuje jej a neplyne z ní žádná skutková okolnost týkající se přímo žalobkyně, která by potvrzovala právě její neporušení rozpočtové kázně. Zprávu o daňové kontrole vedené u jiného daňového subjektu nelze podle žalovaného považovat za důkaz toho, že v případě žalobkyně nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Závěrem pak žalovaný poukázal i na skutečnost, že žalobkyně neargumentovala touto zprávou v odvolání a nepředložila ji, přičemž zdůraznil vázanost soudu skutkovým a právním stavem, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

53. Žalobkyně naopak setrvala na svém tvrzení, že ze samotné zprávy o daňové kontrole H. E. je dostatečně zřejmé, že případ žalobkyně a uvedené společnosti jsou v podstatných skutkových rysech shodné, což zakládá relevanci právního posouzení správce daně v případě H. E. pro případ žalobkyně. Kontrola u H. E. byla zaměřena na čerpání dotace ze stejného operačního programu, pro příjemce dotace H. E. platila stejná stěžejní pravidla jako pro žalobkyni, obě kontroly provedl tentýž správce daně, v zadávací dokumentaci pro výběrové řízení u H. E. bylo uvedeno: lhůta pro dodání zboží: max. 90 dnů ode dne uzavření kupní smlouvy-předpokládaný termín je 06/2018, s vítězem výběrového řízení u H. E. byla uzavřena dne 27. 7. 2018 kupní smlouva a dne 8. 10. 2018 dodatek, kterým se měnila lhůta pro dodání předmětu koupě na 25. 11. 2018, takže došlo tak k prodloužení dodací lhůty o 31 dnů oproti údaji v zadávací dokumentaci. Předmětná zpráva o kontrole tak podle žalobkyně zjevně může sloužit přinejmenším jakožto podpůrný důkaz pro námitku, že se žalobkyně žádného porušení rozpočtové kázně nedopustila, když uzavřením dodatku ke kupní smlouvě změnil lhůtu pro dodání plnění. Obdobné jednání bylo totiž ve skutkově shodném případě správcem daně posouzeno jako souladné se zákonem, neporušující rozpočtovou kázeň. Dalšíh dokumentů k tomu není podle žalobkyně třeba. Žalovaným tvrzených skutečností, že zpráva o daňové kontrole H. E. o případu žalobkyně nijak nepojednává, si je podle žalobkyně vědoma nejen ona, ale i soudy, avšak tyto nesnižují uplatnitelnost předmětné zprávy o daňové kontrole jakožto důkazu na podporu námitky, že se žalobkyně nemohla dopustit žádného porušení rozpočtové kázně. Důkazní síla předmětné zprávy o kontrole podle žalobkyně tkví v tom, že jasně deklaruje, jak správce daně posoudil vytýkané jednání ve skutkově obdobném případě, přičemž zcela zásadním způsobem nabourává přesvědčivost, správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí žalovaného. Tento zjevný důkazní potenciál samotné zprávy o kontrole pak ještě zesiluje ve spojení s ostatními důkazy provedenými v řízení ve věci žalobkyně.
54. Úvodem je třeba předeslat, že NSS neuložil krajskému soudu povinnost předmětný důkaz provést, toliko mu vytkl, že jej nesprávně vyhodnotil jako důkaz navržený jen k prokázání opožděné žalobní námitky. Krajský soud tudíž, jsa vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), nakládá níže se zprávou o daňové kontrole H. E. jako s důkazním návrhem k včas uplatněnému žalobnímu bodu.
55. I přes uvedenou „včasnost“ se však krajský soud rozhodl navržený důkaz neprovést.
56. Dokazování je v řízení před soudem (nejen správním) vždy spojeno se skutkovou stránkou věci. Důkazy slouží k prokazování rozhodných skutkových okolností (skutkového stavu), zatímco právní závěr je výsledkem právního posouzení soudem na podkladě zjištěného skutkového stavu. Důkaz tedy může sloužit jen k prokazování skutkových okolností, nikoli k „prokazování“ správnosti právního posouzení, které náleží soudu. Právní závěr soud neprovádí jako důkaz, ale sám jej vyvozuje. Žalobce pochopitelně může též vyvozovat právní závěry, jakož i polemizovat s právními závěry vyvozenými žalovaným, avšak může

tak činit jen právní argumentací založenou na interpretaci právních norem a jejich aplikaci na zjištěný skutkový stav, nikoli důkazy.

57. Závěr, že žalobkyně uzavřela Dodatek č. 1 v rozporu s § 222 odst. 1 a 3 písm. a) ZZVZ a že tím porušila § 6 odst. 2 ZZVZ a bod 6 části II Podmínek, což vedlo k neoprávněnému použití poskytnutých finančních prostředků ve smyslu § 3 písm. a) rozpočtových pravidel, a tím k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona, je právním závěrem, učiněným na základě skutkového zjištění, že žalobkyně uzavřela Dodatek č. 1 ke kupní smlouvě, jímž vybranému dodavateli prodloužila dodací lhůtu. Uvedla-li tedy žalobkyně, že důkaz zprávou o daňové kontrole H. E. navrhuje k prokázání toho, že *„nedošlo k porušení rozpočtové kázně“*, pak uvedený důkaz zjevně nesměřuje k prokázání žádné rozhodné skutkové okolnosti, nýbrž k podpoře právního názoru žalobkyně, že její jednání nenaplnuje znaky porušení rozpočtové kázně.
58. Zpráva o daňové kontrole H. E. by zcela nepochybně mohla sloužit jako důkaz k prokázání skutkového tvrzení žalobkyně, že u správce daně panovala v rozhodném období právní praxe, jíž rozhodnutí ve věci žalobkyně neodpovídá, z čehož by mohla žalobkyně vyvozovat právní námitku porušení legitimního očekávání, nikoli však jako důkaz ke zpochybnění právního závěru žalovaného, že žalobkyně porušila v rozhodnutí popsáním způsobem rozpočtovou kázeň, resp. k „prokázání“ právního názoru žalobkyně, že rozpočtovou kázeň neporušila. Ostatně podáním ze dne 27. 2. 2026 (vyjádření po vrácení věci z NSS) žalobkyně znovu jen potvrdila, že k důkazu navržená zpráva o daňové kontrole H. E. *„deklaruje, jak správce daně posoudil vytýkané jednání ve skutkově obdobném případě“*, tj. že jediná skutková okolnost, k jejímuž prokázání má tato zpráva sloužit, je prokázání odlišné správní praxe, jež je základem opožděné námitky porušení legitimního očekávání žalobkyně.
59. Z § 52 odst. 1 s. ř. s. vyplývá obecné pravidlo, podle něhož je na úvaze soudu, aby zhodnotil, které důkazy provede a které nikoliv. Tato úvaha soudu má však své limity a soud tedy nemůže postupovat libovolně. K důvodům, které umožňují soudu neakceptovat účastníkem řízení navržený důkazní prostředek, se NSS již mnohokrát ve své judikatuře vyjádřil. Soudy rozhodující ve správním soudnictví nejsou povinny provést důkazy, které účastníci řízení navrhnou, pokud skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení, dále pokud důkaz není způsobilý tvrzenou skutečnost potvrdit nebo vyvrátit (důkaz nedisponuje vypovídací potencií) nebo byla-li již skutečnost, jíž se důkaz týká, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto (důkaz nadbytečný). Neprovedení důkazů musí soud vždy odůvodnit (viz rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Azs 61/2008-98, ze dne 30. 6. 2021, č. j. 8 As 180/2019-59, či ze dne 12. 2. 2021, č. j. 4 Azs 284/2020-19, z judikatury Ústavního soudu viz např. nálezy ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01, ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, či ze dne 28. 7. 2009, sp. zn. IV. ÚS 3010/08).
60. V nyní posuzované věci lze s ohledem na shora uvedené zamítnutí provedení důkazu zprávou o daňové kontrole H. E. zdůvodnit druhou variantou, tj. tak, že jde o důkaz nezpůsobilý tvrzenou skutečnost potvrdit nebo vyvrátit, neboť zprávou o daňové kontrole jiného subjektu má být „prokázán“ právní názor žalobkyně, že neporušila rozpočtovou kázeň, avšak důkazy slouží k prokazování rozhodných skutkových okolností, nikoli k dokazování toho, jak má být zjištěný skutkový stav právně posouzen. Lze však dodat, že v takové situaci může být splněna i první varianta, tj. že tvrzená skutečnost nemá relevantní

souvislost s předmětem řízení, protože výsledek kontroly jiného subjektu v jiné věci nevypovídá o tom, zda žalobkyně v této konkrétní věci porušila rozpočtovou kázeň.

D) Závěr náhrada nákladů řízení

61. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu zamítl jako nedůvodnou.
62. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně v řízení úspěšná nebyla a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nelze** podat kasační stížnost. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu či je-li namítáno nesprávné řešení otázky, která dosud nebyla Nejvyšším správním soudem řešena – v tom případě je možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozsudku k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 28. dubna 2026

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu