



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Sylvie Šiškeové a soudce Petra Pospíšila v právní věci žalobkyně: **obec Boršice**, se sídlem Boršice 7, zastoupena Mgr. Ing. Annou Francovou, advokátkou se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 1. 12. 2023, č. j. MMR-72469/2023-26, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2026, č. j. 9 A 17/2024-72,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2026, č. j. 9 A 17/2024-72, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí ministra pro místní rozvoj ze dne 1. 12. 2023, č. j. MMR-72469/2023-26, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 24 940 Kč k rukám zástupkyně žalobkyně Mgr. Ing. Anny Francové, advokátky, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku [§ 222 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném do 15. 7. 2023 (dále jen „ZZVZ“)], konkrétně prodloužením termínu realizace v důsledku komplikace stavebního záměru a stavebních prací. Věnoval se zejména podřazení

změny pod pojem *podstatná změna*, vztahu citovaného ustanovení a smluvních ujednání a určení rozhodné okolnosti, vůči které se hodnotí předvídatelnost potřeby změny (§ 222 odst. 6 ZZVZ).

[2] Žalobkyně je příjemkyní dotace z Integrovaného regionálního operačního programu poskytnuté žalovaným na projekt *Přístavba odborných a kmenových učeben včetně zajištění bezbariérového přístupu budovy ZŠ F. Horenského v Boršicích*. Realizaci projektu zadala jako veřejnou zakázku a nejzazší termín dokončení díla stanovila ve smlouvě uzavřené s dodavatelem na 30. 9. 2021. V průběhu uskutečňování stavebního záměru ovšem vyvstalo několik problémů, které vedly k postupnému prodlužování tohoto termínu. Šlo o potřebu podbetonovat a vyztuzit základy některých stavebních objektů, vyřešit vysokou hladinu spodní vody a staticky zajistit trámy v nadzemním podlaží. Konečný termín dokončení díla tak byl třemi dodatky ke smlouvě posunut na 24. 7. 2022.

[3] Řídící orgán operačního programu posoudil posunutí termínu jako rozporné s pravidly pro změny závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku (§ 222 ZZVZ), což představuje porušení § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Proto rozhodl o nevyplacení části dotace ve výši 25 % (tj. 4 583 463 Kč). Za problematické označil dvě skutečnosti. Zprvce prodloužení termínu dokončení veřejné zakázky označil za podstatnou změnu závazku. Podle zadávací dokumentace a následně uzavřené smlouvy byl totiž termín realizace stanovený jako nepřekročitelný a zároveň bylo ujednáno, že vícepráce do rozsahu 10 % hodnoty zakázky (přičemž sporné změny dosahovaly hodnotu 5,41 % z ceny zakázky) nebudou mít vliv na termín dokončení. Zadruhé uvedl, že posunutím termínu došlo ke změně ekonomické rovnováhy, protože žalobkyně se tím vzdala smluvní pokuty za prodlení, která by jí jinak náležela. Podané námitky žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl.

[4] Následně podanou žalobu zamítl městský soud napadeným rozsudkem. Shledal, že termín dodání včetně sankce za jeho případné nedodržení je jeden ze zásadních parametrů veřejné zakázky a je významný pro potenciální dodavatele při úvahách, zda podat nabídku a za jakých podmínek. Termín byl vymezen závazně a určité vícepráce byly předvídaný a promítnuty již do původně stanovené doby plnění. Prodloužení termínu proto podle městského soudu představovalo podstatnou změnu (body 33 až 40 a 45 napadeného rozsudku), která mohla ovlivnit i okruh potenciálních dodavatelů (body 41 až 43 tamtéž). Za relevantní nepovažoval ani žalobkyní tvrzenou objektivní potřebu, jelikož si při zadání nevyhradila možnost změny termínu dodání (bod 44 tamtéž).

[5] Obdobné závěry učinil městský soud i ke smluvní pokutě za prodlení. Dříve, než se vybraný dodavatel mohl dostat do prodlení s plněním, žalobkyně termín dokončení díla opakovaně změnila. Tím také připustila podstatnou změnu, která mohla ovlivnit výběr dodavatele (body 50 až 53 napadeného rozsudku). Městský soud tak shledal, že nevyplacení části dotace bylo oprávněné (bod 54 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

II.a Kasační stížnost

pokračování

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatelka předně brojila proti posouzení změny termínu dokončení stavby. S ohledem na průběh zadávacího řízení měl vybraný dodavatel na předání dokončené stavby jeden rok od podpisu smlouvy. Podstatná změna by byla dána pouze tehdy, pokud by byl tento časový rámec překročen. K tomu však podle jejího názoru nedošlo. Změny, které v průběhu uskutečnění ovlivnily termín dokončení díla, byly vyvolány objektivními okolnostmi a vedly k prodloužení realizace přibližně o jeden rok. Po tuto dobu však byly práce přerušeny na základě rozhodnutí stavebního úřadu. Stěžovatelka současně poukázala na to, že šlo o dříve nepředvídané skutečnosti, které zásadně komplikovaly výstavbu, nebyly způsobeny zhotovitelem a k řešení bylo nutné vést dodatečná řízení před stavebním úřadem. Takové překážky měly podle § 2627 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, za následek přerušení lhůty pro dokončení díla, z čehož dovozuje, že nedošlo k jejímu prodloužení. Městský soud i žalovaný pochybili, pokud podstatnou změnu závazku shledali pouze na základě posunu data předání bez ohledu na hodnocení důvodu takového posunu. S tímto posunem data dokončení by se totiž potýkal jakýkoliv dodavatel.

[8] Klíčovou otázkou dle stěžovatelky je, zda mohla změnu termínu vyloučit prostřednictvím smluvního ujednání. Podle zadávací dokumentace a smlouvy sice vícepráce do 10 % ceny zakázky neměly ovlivnit termín dokončení, avšak právní úprava veřejných zakázek obsahuje kogentní normy, od nichž se nelze smluvně odchýlit. Stěžovatelka proto mohla termín dokončení prodloužit z nepředvídatelných důvodů, a to i přesto, že související vícepráce nepřesáhly limit uvedený ve smlouvě. Současně zdůraznila, že dané ujednání mělo dopadat pouze na drobné vícepráce, což v projednávaném případě neplatilo.

[9] Výklad smlouvy, který provedl městský soud, podle stěžovatelky odporuje dalším ustanovením smlouvy, obecným pravidlům výkladu smluv i skutečné vůli smluvních stran. Nezohledňuje rovněž institut změny okolností a právo na obnovení jednání o smlouvě podle soukromého práva.

[10] Dále stěžovatelka uvedla, že městský soud ve svém hodnocení nedostatečně zohlednil možné výjimky v § 222 odst. 4 až 7 ZZVZ. Zaměřil se totiž zejména na obecnou definici podstatné změny a pominul, že uvedené výjimky nevyžadují jejich předchozí vyhrazení v zadávací dokumentaci.

[11] Konečně stěžovatelka namítala nesprávné posouzení změn u smluvní pokuty. Připomněla, že zhotovitel se do prodlení kvůli přerušení lhůty pro dokončení díla nedostal. Žádný smluvní dodatek navíc smluvní pokutu nevyloučil, dané ustanovení zůstalo beze změn. Totožně jako v případě posunutí termínu dokončení se i zde městský soud dostatečně nezabýval naplněním možných výjimek. Má proto celkově za to, že nebyl dán důvod pro nevyplacení části dotace.

II.b Vyjádření žalovaného

[12] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že uplatněné námitky v podstatě opakují již dříve vznesené argumenty. Odkazy na soukromoprávní úpravu považuje

za nepřiléhavé, neboť podstatné je posouzení, zda stěžovatelka splnila podmínky pro změnu závazku podle ZZVZ.

[13] Termín dokončení díla je jedním ze základních parametrů, který může ovlivnit okruh potenciálních dodavatelů. Jeho následná změna proto může mít dopad na hospodářskou soutěž. V projednávané věci došlo ke změně původně pevně stanoveného termínu přibližně o deset měsíců, což představuje podstatnou změnu závazku. Stěžovatelka pomíjí, že již samotné zadávací podmínky byly nastaveny nevhodně. Kasační stížnost proto navrhl zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost je **důvodná**.

III.a K možnosti aplikace § 222 ZZVZ

[15] Stěžovatelka předně namítala, že úprava § 222 ZZVZ je kogentní, pročez se od ní nelze smluvně odchýlit. Smluvní ujednání o vícepracích tak nemůže vyloučit možnost změny závazku dle uvedeného ustanovení. Námitka je důvodná.

[16] Ustanovení § 222 ZZVZ upravuje změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, přičemž obecně zakazuje provedení podstatné změny bez nového zadávacího řízení. Podstatnou změnu zákon definuje jako takovou, která omezila soutěž mezi dodavateli, změnila ekonomickou rovnováhu nebo veřejnou zakázku významně rozšířila (§ 222 odst. 3 téhož zákona). Některé změny nejsou podstatné (a jsou tedy dovolené) již ze zákona. Je tomu tak například u změn *de minimis* (§ 222 odst. 4 citovaného zákona) nebo u takových změn, které vznikly v důsledku zadavatelem nepředvídatelných okolností (§ 222 odst. 6 téhož zákona).

[17] Kasační soud přisvědčuje stěžovateli, že tato úprava je kogentní. Nejvyšší správní soud již v minulosti odmítl, že by ustanovením smlouvy mohlo dojít k „*sistaci § 222 odst. 4 ZZVZ, případně dalších odstavců tohoto ustanovení, tedy vzdání se možnosti měnit uzavřenou smlouvu pozdějším dvoustranným ujednáním smluvních stran, která při splnění stanovených podmínek vyplývá z kogentních ustanovení veřejnoprávní úpravy*“ (rozsudek NSS ze dne 15. 2. 2024, č. j. 6 Afs 9/2023 - 31, č. 4583/2024 Sb. NSS, bod 26). Jelikož možnost změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku vyplývá z veřejnoprávní kogentní úpravy, není možné ji vyloučit smluvním ustanovením.

[18] Důraz městského soudu a žalovaného na smluvní úpravu je tak nesprávný. Oba totiž shodně dospěli k závěru, že smluvní ujednání vyloučilo kogentní zákonné ustanovení. Městský soud stěžovatelce vytknul, že si pro umožnění změny termínu dodání měla lépe nastavit podmínky v zadávací dokumentaci, vícepráce byly očekávané a pro změny hodnoty zakázky si „*zvolila vlastní smluvní úpravu*“ (body 44 až 46 napadeného rozsudku). Žalovaný

pokračování

zcela jasně uzavřel, že „bez ohledu na to, pod který odstavec [§ 222 ZZVZ] to podřadí, využije se nejdříve smluvní ujednání“ (str. 10 rozhodnutí ministra).

[19] Platí tedy, že stěžovatelka se může při změně závazku dovolávat výjimek předvídaných v § 222 odst. 4 až 7 ZZVZ, a to za podmínek tam stanovených.

[20] Jedním z důsledků kogentní povahy § 222 ZZVZ je také to, že posun termínu dokončení stavby prostřednictvím smluvních dodatků z 30. 9. 2021 na 24. 7. 2022 je pojmově změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku podle § 222 ZZVZ. Poukaz stěžovatelky na přerušení lhůty v souladu s § 2627 odst. 1 věty druhé občanského zákoníku, zde není relevantní. Ustanovení § 222 ZZVZ představuje svébytnou úpravu, která omezuje volnost zadavatele ve smluvních vztazích za účelem zajištění transparentního a řádného nakládání s veřejnými prostředky a vytváření předpokladů pro řádné soutěžní prostředí. V tomto ohledu „není významné, jak jsou závazkové vztahy hodnoceny z pohledu práva soukromého, ale podstatné je jejich posouzení z hlediska zákona o veřejných zakázkách, jeho účelu a smyslu“ (rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2021, č. j. 10 As 53/2019 - 69, bod 34). Ostatně [u]platňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného (§ 1 odst. 1 občanského zákoníku).

[21] Současně platí, že pojem změny v § 222 ZZVZ je vykládán široce. Soudní dvůr EU shledal, že změna nevyžaduje ani písemnou formu a úmysl znovu sjednat podmínky může vyplývat i z jiných okolností (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. 12. 2023, *Obština Razgrad*, spojené věci C-441/22 a C-443/22, bod 64). Nejvyšší správní soud pak za změnu označil i pouze faktické nevymáhání splatné smluvní pokuty po zhotoviteli (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2023, č. j. 8 Afs 157/2021 - 35, bod 27). Nelze tedy úspěšně tvrdit, že ke změně závazku v projednávané věci vůbec nedošlo. Původně sjednaný termín realizace se změnil, přičemž je nutné zkoumat, zda taková změna ob stojí ve světle § 222 ZZVZ.

[22] Stěžovatelka v kasační stížnosti také obsáhle poukazovala na výklad uzavřené smlouvy při přihlédnutí k vůli smluvních stran, a to v souladu se základními principy soukromého práva. Současně se vyjadřovala k možnému právu na obnovení jednání o smlouvě při podstatné změně okolností vyplývajících z § 1765 občanského zákoníku. I zde platí, že tato argumentace, která je ostatně vnitřně rozporná s námitkou stěžovatelky ohledně povahy § 222 ZZVZ, není v projednávaném případě nijak relevantní, a to právě s ohledem na kogentní povahu § 222 ZZVZ. Rozhodné je v tomto případě naplnění podmínek stanovených citovaným ustanovením.

III.b K aplikaci výjimek podle § 222 odst. 4 až 7 ZZVZ

[23] Stěžovatelka dále namítala, že žalovaný i městský soud nesprávně posoudili otázku, zda se jednalo o podstatnou změnu závazku. Nedostatečně se totiž zabývali tím, zda nebyla splněna některá z výjimek v § 222 odst. 4 až 7 ZZVZ. Současně jejich strohé úvahy o výjimkách měla za nesprávné. I tyto námitky jsou důvodné.

[24] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že při posuzování, zda je změna závazku podstatná, či nikoliv, je nutné hodnotit, zda není naplněna některá z hypotéz výjimek, které pojmově podstatnou změnu vylučují. Tyto úvahy přitom mají předcházet hodnocení, zda změna je podstatná, neboť pokud zákon výslovně nějakou změnu označuje

za nepodstatnou, je nadbytečné se zabývat tím, zda naplňuje definici podstatné změny (rozsudek NSS č. j. 6 Afs 9/2023 - 31, bod 25). Současně platí, že „[ú]vahu, zda se jedná o některý z případů vymezených v § 222 odst. 3 až 7 ZZVZ, byl [správní orgán] povinen provést bez ohledu na to, zda se [zadavatel] některých z těchto ustanovení výslovně dovolával. Bez této úvahy by totiž [správní orgán] nemohl dospět k závěru, o jakou změnu závazku se jedná (podstatnou či nepodstatnou), a tudíž ani k závěru, zda se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně či nikoli“ (rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2025, č. j. 3 Afs 284/2024 - 42, bod 35 a 37).

[25] Jinými slovy platí, že při posuzování změn závazků ze smlouvy na veřejnou zakázku je hodnocení výjimek (§ 222 odst. 4 až 7 ZZVZ) stejně důležité jako hodnocení naplnění pojmu podstatné změny (§ 222 odst. 3 téhož zákona), a mělo by mu metodologicky předcházet. Nejvyšší správní soud proto nejdříve přezkoumal, jak městský soud a žalovaný aplikovali výjimky.

[26] K aplikaci výjimek podle § 222 odst. 4 až 7 ZZVZ je nutné předeslat, že není podmíněna zněním zadávací dokumentace. Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti upozornil na to, že „*zadávací podmínky byly nastaveny nevhodným způsobem*“, což navazuje na jeho rozhodnutí, podle kterého měla stěžovatelka „*věnovat větší pozornost nastavení zadávacích podmínek*“ (str. 9 napadeného rozhodnutí). Kasační soud přisvědčuje tomu, že ujednání spojující hodnotu víceprací a termín dokončení není nejvhodnější, neboť spojuje složitě souměřitelné věci a dostalo stěžovatelku do nyní řešených potíží. Současně je pravda, že okolnosti předvídatelné zadavatelem jednajícím s náležitou péčí lze vhodně upravit výhradou změny závazku (§ 100 a § 222 odst. 2 ZZVZ; rozsudek Soudního dvora EU *Obština Razgrad*, bod 71). Nicméně ani případná předchozí výhrada změny závazku nevylučuje zákonost postupu zadavatele, pokud se rozhodne využít některé z výjimek § 222 odst. 4 až 7 ZZVZ (rozsudek NSS č. j. 6 Afs 9/2023 - 31, bod 27). Tím spíš pak výjimky nejsou vyloučeny, pokud žádná výhrada v zadávací dokumentaci není.

K výjimce nepředvídatelných okolností podle § 222 odst. 6 ZZVZ

[27] Městský soud i žalovaný v úvahách o naplnění výjimky podle § 226 odst. 6 ZZVZ dospěli k závěru, že stěžovatelka předvídala okolnosti vedoucí k prodloužení termínu plnění, za které označili vícepráce. V průběhu zadávacího řízení se na ni totiž obraceli potenciální dodavatelé reagující na sporné smluvní ujednání o vícepracích, pročež o problémech s nimi souvisejícími věděla (bod 45 napadeného rozsudku; str. 9 napadeného rozhodnutí).

[28] Výjimku podle § 222 odst. 6 ZZVZ lze využít při naplnění čtyř kumulativních podmínek, a sice 1) je zde potřeba změny závazku; 2) vzniklá v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat; přičemž 3) se nemění celková povaha veřejné zakázky; a 4) hodnota změny nepřekročí 50 % původní hodnoty závazku; pokud bude provedeno více změn, je rozhodný jejich součet.

[29] V projednávané věci se žalovaný a městský soud zaobírali zejména druhou podmínkou, tedy předvídatelností změny. K ní již Nejvyšší správní soud dovodil, že předvídatelné jsou takové změny, které „*zadavatel nemohl předpokládat ani přes přiměřeně pečlivou přípravu zadávacího řízení, při zohlednění jemu dostupných prostředků, povahy a vlastností projektu, osvědčených postupů v dotčené oblasti a potřeby zajistit vhodný poměr*

pokračování

mezi zdroji vynakládanými na přípravu zadání zakázky a její odhadovanou hodnotou. Zpravidla se přitom bude jednat o okolnosti objektivního charakteru, jako například nepředvídané technologické, legislativní, přírodní či společenské změny“ (rozsudek NSS č. j. 3 Afs 284/2024 - 42, bod 27; nebo ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019 - 73, bod 51; či obdobně rozsudek Soudního dvora EU *Obština Razgrad*, bod 68).

[30] Důležité je přitom i správně identifikovat onu *okolnost*, která vede k potřebě změny závazku. V projednávané věci jde o problémy, které vyvstaly v průběhu stavebních prací (nutnost podbetonovat základy, vyřešit vyšší hladinu spodní vody a statické zajištění trámů). Skutečnosti jako jsou vynaložené vícepráce (které za relevantní označili žalovaný a městský soud) a to, že stavební úřad zakázal pokračovat v realizaci záměru (na což poukazovala stěžovatelka), jsou pouze následkem těchto okolností.

[31] Ostatně takto již Nejvyšší správní soud v jiné věci považoval za určující okolnost nové skutečnosti ohledně geologického podloží mostní lávky zjištěné průzkumem, nikoliv až navazující práce. V souvislosti s tím pak hodnotil, zda mohl zadavatel předpokládat geologické změny v základových poměrech při zadání zakázky (rozsudek NSS č. j. 3 Afs 284/2024 - 42, bod 29). Obdobně Soudní dvůr EU považoval za takovou okolnost povětrnostní podmínky nebo zákonné zákazy (ačkoliv je označil jako předvídatelné), nikoliv jakékoliv na to navazující práce (rozsudek Soudního dvora EU *Obština Razgrad*, bod 69).

[32] V případě výjimky podle § 222 odst. 6 ZZVZ tak městský soud a žalovaný pochybili, jestliže předvídatelnost hodnotili ve vztahu k vícepracím, které bylo nutné v návaznosti na zjištěné problémy provést. Nepředvídatelnou okolností tu totiž byly ony konkrétní problémy, na které bylo třeba reagovat přerušením prací, což nařídil přímo stavební úřad, a úpravou stavebního záměru. Rozhodující v dalším řízení tak je, aby žalovaný zhodnotil, jak moc stěžovatelka jednající s náležitou a přiměřenou péčí (ne)mohla předvídat, že dojde k oněm třem problémům při uskutečňování stavebních prací, v důsledku kterých byla stavba přerušena a došlo ke změně termínu dokončení. Klíčové je, „*zda mohl zadavatel konkrétní okolnost, která později vyvolala nutnost změny závazku, rozumně předpokládat již při zadávání veřejné zakázky; tedy zda při zadávání veřejné zakázky existovaly indicie, které mohly na tuto potenciální okolnost zadavatele upozornit*“ (rozsudek NSS č. j. 3 Afs 284/2024 - 42, bod 27).

[33] Pro úplnost kasační soud dodává, že kromě nepředvídatelnosti změny je také nutné, aby změna byla potřebná [§ 222 odst. 6 písm. a) ZZVZ]. Stěžovatelka v tomto ohledu poukazovala na to, že ji ve všech případech, které vedly k uzavření sporných smluvních dodatků, stavební úřad nařídil zastavení stavebních prací, a to do vyřešení situace. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu ovšem nepominul, že řešená stavba se týkala několika dílčích objektů – např. nadstavba základní školy (SO 02), přístavba základní školy (SO 03), bezbariérový přístup (SO 04), zpevnění odstavné plochy (SO 05) či sadové úpravy a městský mobiliář (SO 07) (str. 4 zadávací dokumentace). Stěžovatelkou předložená výzva k bezodkladnému zastavení prací ze dne 27. 11. 2020, č. j. SU0311/2017, se ovšem týká pouze objektu SO 04. Další předložené rozhodnutí o změně stavby před jejím dokončením ze dne 29. 4. 2021, č. j. SU0311/2017, se poté týká pouze objektu SO 03. Nařízené zastavení stavebních prací a nutné úpravy dokumentace se proto nemusely vždy vztahovat k celé stavbě, ale mohly se týkat pouze její části. Je tak otázkou, zda změna závazku v podobě

úpravy termínu byla nutná (ač se možná problémy při stavbě nedaly předvídat), nebo bylo možné v mezidobí pokračovat v realizaci zakázky jinými stavebními pracemi. Jedná se však rovněž o otázky, jimiž se musí nejprve zabývat žalovaný.

K dalším výjimkám podle § 222 odst. 4 a 5 ZZVZ

[34] Městský soud k výjimce podle § 222 odst. 4 ZZVZ uzavřel, že se vztahuje k posuzování změn závazku z hlediska procentuální změny její hodnoty. V nynějším případě si ovšem stěžovatelka zvolila vlastní smluvní úpravu, která vyloučila změny termínu dokončení u víceprací až do výše 10 % z celkové hodnoty zakázky (bod 46 napadeného rozsudku). Shodně tuto výjimku hodnotil i žalovaný (str. 9 napadeného rozhodnutí).

[35] Jak Nejvyšší správní soud vyložil výše, aplikaci § 222 ZZVZ a výjimek v něm uvedených nelze vyloučit prostřednictvím smluvního ujednání (bod [19] tohoto rozsudku) a možnost jejich využití není vázána ani na znění zadávací dokumentace (bod [26] tohoto rozsudku). V tomto rozsahu tak odůvodnění městského soudu a žalovaného neobstojí.

[36] Pokud jde o výjimku podle § 222 odst. 5 ZZVZ městský soud uvedl, že její naplnění nepřichází v úvahu, neboť ke změně vybraného dodavatele nedošlo a ani nebyla zamýšlena (bod 46 napadeného rozsudku). Žalovaný se k této výjimce nevyjádřil.

[37] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelkou v tom, že městský soud pochybil při výkladu hypotézy § 222 odst. 5 ZZVZ. Podle tohoto ustanovení se za podstatnou změnu *nepovažují dodatečné stavební práce, služby nebo dodávky od dodavatele původní veřejné zakázky, [...] pokud jsou nezbytné a změna v osobě dodavatele není z vyjmenovaných technických či ekonomických důvodů možná*. Městský soud v tomto ohledu tedy zcela nepochopil smysl daného ustanovení a podmínil jeho aplikaci podmínkou změny dodavatele v rozporu se zněním a smyslem daného ustanovení. Tím je, jak poukázala stěžovatelka, v určitých případech dodavatele právě neměnit. Ani v tomto tak napadený rozsudek nemůže obstát.

[38] V tomto ohledu kasační soud připomíná, že § 222 odst. 5 ZZVZ vyžaduje, aby došlo k objednání dodatečných dodávek. Pokud po uzavření dodatku je předmět zakázky stejný a jeho předmětem je pouze úprava přechodného režimu smluvního vztahu po dobu prodlení, nejde o dodatečné dodávky (rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2022, č. j. 7 As 446/2019 - 30, bod 24; či ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019 - 73, bod 50). Je tak otázka, zda změny termínu v projednávané věci lze vůbec pod tento pojem podřadit.

Souborně k hodnocení splnění povinnosti v § 222 odst. 1 ZZVZ při změně termínu realizace

[39] Ve vztahu ke změně termínu dokončení tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud i žalovaný pochybili v hodnocení toho, zda jde o podstatnou změnu, či nikoliv. Jejich úvahy o tom, proč změna nespadá pod některou z výjimek v § 222 odst. 4 až 7 ZZVZ jsou nesprávné a závěr o podstatném charakteru změny termínu je tak předčasný. Tím se bude žalovaný muset zabývat v dalším řízení.

[40] Předně vyhodnotí, zda změna termínu dokončení stavby pojmově spadá pod některou z výjimek v § 222 odst. 4 až 7 ZZVZ. Jejich aplikace totiž nemohla být

pokračování

vyloučena prostřednictvím smluvního ujednání. Bude tak nutné zejména zkoumat, zda se jedná o změnu *de minimis* (§ 222 odst. 4 ZZVZ), případně zda stěžovatelka, jednala-li by s náležitou péčí, mohla předvídat vzniklé komplikace při realizaci stavby a termín realizace bylo nutné upravit (§ 222 odst. 6 ZZVZ). Relevantní může být i úvaha o tom, zda s ohledem na komplexnost stavebních prací nebylo možné, aby dodavatel v mezidobí pokračoval v uskutečňování zakázky jinými stavebními pracemi bez toho, že by se musel posouvat konečný termín dokončení. Pokud by podmínky v těchto ustanoveních byly naplněny, nemůže změna představovat podstatnou změnu a nejde o porušení ZZVZ. Až pokud by žádná z výjimek § 222 odst. 4 až 7 ZZVZ nebyla naplněna, bude žalovaný zkoumat, zda jde o podstatnou změnu podle § 222 odst. 3 ZZVZ.

III.c Ke změně ekonomické rovnováhy u změny související se smluvní pokutou

[41] Stěžovatelka také namítala nesprávné posouzení smluvní pokuty jako podstatné změny.

[42] V projednávané věci smluvní pokuta zajišťovala včasné splnění veřejné zakázky ve sjednaném termínu. Jelikož ovšem stěžovatelka se zhotovitelem tento termín prostřednictvím dodatků ke smlouvě posouvala, ke vzniku nároku na smluvní pokutu nikdy nedošlo. Zhotovitel se totiž nikdy nedostal do prodlení.

[43] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelkou, že formálně k žádné změně ujednání o smluvní pokutě nedošlo. Všechny dodatky totiž v tomto ohledu upravovaly pouze termín dodání. Nicméně termín dodání i smluvní pokuta jsou zde inherentně propojeny. Změnou termínu dodání došlo i k tomu, že stěžovatelce nevznikl nárok na smluvní pokutu tak, jak původní zadávací dokumentace a uzavřená smlouva předpokládaly.

[44] Podstatnou změnou závazku přitom může být i pouhé faktické nevymáhání smluvní pokuty (rozsudek NSS č. j. 8 Afs 157/2021 - 35, body 25 až 27). Zcela totožného výsledku (vzdání se jinak příslušející smluvní pokuty) je i jednání stěžovatelky, která umožnila uzavření dodatků ke smlouvě, v důsledku čehož se zhotovitel nedostal do prodlení a nárok na smluvní pokutu nevznikl.

[45] Důsledkem provázanosti termínu plnění a smluvní pokuty a toho, že v tomto případě změnou termínu došlo k vyloučení vzniku nároku na smluvní pokutu, je, že pod hodnocení oprávněnosti změny termínu podle § 222 ZZVZ spadá i režim smluvní pokuty, resp. nárok na ni. V dalším řízení tedy žalovaný, v návaznosti na hodnocení zákonnosti změny termínu dokončení veřejné zakázky podle výše nastíněných kritérií, buď zahrne vyloučení smluvní pokuty do vytýkaných pochybení, či nikoliv. Pokud byla změna termínu dokončení možná z pohledu § 222 ZZVZ, pak platí, že se stěžovatelka nezákonně nevzdala nároku na smluvní pokutu za opožděné plnění veřejné zakázky, a naopak. Nejde tak ovšem o dvě oddělitelné změny závazku, které by se měly zkoumat samostatně, jak se domáhala stěžovatelka.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud i žalovaný pochybili v tom, jak velký důraz kladli na smluvní ujednání o vícepracích. Takové ujednání nemohlo vyloučit možnost změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku při splnění podmínek § 222 ZZVZ. Současně se městský soud, a před ním ani žalovaný, dostatečně nezabývali možným naplněním výjimek podle § 222 odst. 4 až 7 ZZVZ. Tuto úvahu bude muset žalovaný provést v dalším řízení, a to v souladu s výše vytyčenými východisky (bod [40] tohoto rozsudku).

[47] Kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek, a jelikož k tomuto postupu byl dán důvod již v řízení před městským soudem, zrušil i napadené rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 1 a odst. 2 písm. a) s. ř. s.). V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu zde uvedeným (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[48] Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. zároveň soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a žalobě. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, a proto jí podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. náleží proti žalovanému náhrada nákladů řízení, které důvodně vynaložila.

[49] Náklady řízení stěžovatelky tvoří soudní poplatky ve výši 8 000 Kč (3 000 Kč za žalobu; 5 000 Kč za kasační stížnost).

[50] V řízení před městským soudem pak náklady řízení představuje odměna advokáta za zastupování (za převzetí a přípravu zastoupení a sepsání žaloby v roce 2024 a účast na jednání v roce 2026). Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tak za první dva úkony činí 2 x 3 100 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a d) citované vyhlášky ve znění do 31. 12. 2024, a to v souladu s čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb.] a za třetí úkon poté 1 x 4 620 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2025]. K úkonům právní služby je třeba připočíst 2 x 300 Kč a 1 x 450 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 vyhlášky v příslušném znění. Náhrada není zvýšena o DPH, jelikož zástupkyně není plátkyní daně. Za řízení o žalobě tak náhrada spočívající v odměně zástupkyně stěžovatelky činí 11 870 Kč.

[51] V řízení o kasační stížnosti tvoří náklady řízení odměna advokáta za zastupování (sepsání kasační stížnosti), tj. 1 x 4 620 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 5 a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění od 1. 1. 2025) a paušální náhrada 1 x 450 Kč, taktéž nezvýšené o DPH. Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada spočívající v odměně zástupkyně stěžovatelky činí 5 070 Kč.

[52] Žalovaný je tedy povinen stěžovatelce nahradit náklady řízení o žalobě i kasační stížnosti v celkové výši 24 940 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám její zástupkyně, advokátky Mgr. Ing. Anny Francové.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. května 2026

Ivo Pospíšil

pokračování

předseda senátu