

22. 6. 2023

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Nevymáhání smluvní pokuty jako potenciální podstatná změna závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku

Pokud jste zadavatelem veřejné zakázky a váš dodavatel je se svým plněním v prodlení, a již při zadávání veřejné zakázky byla jakožto sankce za prodlení ujednána smluvní pokuta, měl by vás zajímat rozsudek Nejvyššího správního soudu („NSS“) ze dne 30. března 2023 pod sp. zn. 8 Afs 157/2021 („Rozsudek“), který se podrobně věnuje právě problematice vymáhání smluvní pokuty ze strany zadavatele veřejné zakázky.

Dosavadní soudní praxe

Judikurní praxe NSS se již v minulosti některými aspekty smluvních pokut ve smlouvách uzavřených na základě zadávacího řízení na veřejnou zakázku zabývala. Již dříve NSS připustil, že nevyvímání oprávněné smluvní pokuty po dodavateli může být považováno za podstatnou změnu závazku ze smlouvy, která je v souladu s § 222 odst. 3 ZZVZ[1] zakázána. Pokud by totiž ostatní dodavatelé, kteří se potenciálně mohli účastnit zadávacího řízení, dopředu věděli, že zadavatel nebude vymáhat po vybraném dodavateli smluvní pokutu, mohlo by to ovlivnit jejich budoucí účast v zadávacím řízení. [2]

Rovněž postup, kdy se zadavatel dohodl s dodavatelem na změně smlouvy na veřejnou zakázku uzavřenou v souladu se zadávací dokumentací s vybraným uchazečem tím způsobem, že po vybraném uchazeči nebude oprávněn pro futuro požadovat smluvní pokutu nikoliv zanedbatelné výše sjednanou za prodlení s dodáním, NSS označil za podstatnou změnu práv a povinností ze smlouvy, která by mohla za použití v původním zadávacím řízení umožnit účast jiných dodavatelů.[3]

I pouhé zmírnění výše smluvní pokuty může být dle názoru NSS podstatnou změnou závazku[4], a to i v případě, kdy je nesplnění termínu předání díla způsobeno prodlením se získáním povolení (v posuzovaném případě od drážního úřadu).[5]

V jiné věci zase Ústavní soud[6] aproboval právní názor NSS[7], který odmítl argumentaci zadavatele, že termín dodání předmětu veřejné zakázky změněn nebyl, ačkoliv uzavřením dohody o narovnání byla dodatečně a *de facto* prodloužena doba pro zhotovení jednotlivých částí díla, aniž by za prodlení (jež bezpochyby nastalo) byla uplatněna smluvní pokuta v původní výši stanovené v zadávacích podmínkách. Zadavatel neuspěl ani s argumentem, že výši smluvní pokuty moderoval z právní opatrnosti z obavy, že by k její moderaci přistoupily obecné soudy v soukromoprávním vztahu. Ústavní soud se tak ztotožnil se závěrem NSS, že *"uchazeči nemohou očekávat, že smluvní pokuta bude moderována, a být tak v nejistotě ohledně toho, jaká vlastně bude výsledná výše smluvní pokuty. Podmínky smlouvy musí být stanoveny dostatečně určitě a její podmínky zadavatel musí případně dopředu nastavit tak, že z ní bude zřejmé, jakým způsobem bude možné výši smluvní pokuty uzpůsobovat eventualitám, které nebylo možné dopředu předpokládat"*.

Ani argumentace zadavatele, že původní výše smluvní pokuty byla ujednána k předpokládané (vyšší) hodnotě veřejné zakázky, a jelikož nakonec byla vysoutěžená cena nižší, uzavřel zadavatel

s dodavatelem z důvodu přiměřenosti dohodu o narovnání spočívající ve snížení výše smluvní pokuty, nebyla u NSS úspěšná.[\[8\]](#)

Skutkový popis případu posuzovaného v rozsudku

Ačkoliv lze z výše uvedeného dovodit, že je rozhodovací praxe soudů poměrně přísná a není tomu jinak ani v posuzovaném Rozsudku, je nyní posuzovaný případ do určité míry skutkově odlišný. V posuzované věci byl stanoven termín dokončení díla pevně na 150 dnů od zahájení prací. K předání díla však došlo o 350 dnů později. Projekt měl být částečně financován z dotací, avšak skrze prodloužení s dokončením díla rozhodlo Centrum pro regionální rozvoj České republiky („Centrum“) o snížení výše dotace o 25 %. Své rozhodnutí Centrum odůvodnilo tak, že se měl zadavatel dopustit porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek tím, že připustil prodloužení termínu pro provedení díla, čímž umožnil podstatou změnu závazku v rozporu s § 222 odst. 1 ZZVZ.

Zpoždění s dokončením díla bylo co do 105 dnů způsobeno vícepracemi a Centrum toto zpoždění uznalo za oprávněné. Zpoždění v rozsahu 100 dnů strany vyřešily uzavřením dohody o započtení smluvní pokuty proti doplatku ceny díla („dohoda o započtení“). Problematické však Centrum shledává prodloužení v délce 107 dnů označeno jakožto technologická přestávka a prodloužení v délce 38 dnů z důvodu klimatických podmínek. Smluvní pokutu za toto zpoždění v délce celkem 145 dnů totiž zadavatel po dodavateli nepožadoval, ba naopak jej písemně informoval, že smluvní pokutu za prodloužení způsobené technickou přestávkou nárokovat vůbec nebude, a to v návaznosti na dodavatelovu žádost o prodloužení termínu provedení díla. Tímto se však měl zadavatel dopustit faktického prodloužení termínu provedení díla, čímž znevýhodnil ostatní (i potenciální) uchazeče o veřejnou zakázku.

Zadavatel s argumentací Centra nesouhlasil a bránil se námitkami. Dle zadavatele se žádné smluvní pokuty nevzdal a prodloužení termínu dokončení díla v rozporu s právními předpisy neumožnil. Ministerstvo pro místní rozvoj se však ztotožnilo s právním názorem Centra, a zadavatel tak byl s námitkami neúspěšný. Zadavatel se proto obrátil na soud.

Městský soud v Praze zdůraznil důležitost zákazu podstatných změn ve smlouvách na veřejné zakázky. Potvrdil, že k neoprávněnému umožnění podstatné změny závazku pak není potřeba uzavření písemného dodatku ke smlouvě, nýbrž postačuje faktické jednání zadavatele. Tohoto faktického jednání se zadavatel v posuzovaném případě dopustil tím, že se prostřednictvím dopisu výslovně vzdal práva na úhradu smluvní pokuty po dobu technologické přestávky a zároveň, ačkoliv po odeslání dopisu s dodavatelem uzavřel dohodu o započtení, do této dohody předmětnou smluvní pokutu způsobenou technologickou přestávkou nezahrnul. Soud tak měl za prokázané, že zadavatel smluvní pokutu po dodavateli uplatňovat nebude, čímž fakticky prodloužil dobu provádění díla.

PRÁVNÍ NÁZOR NEJVYŠŠÍHO SPRÁVNÍHO SOUDU

Zadavatel se následně obrátil na NSS, kdy svou argumentaci mimo výše uvedené opíral o tvrzení, že nárok na smluvní pokutu není promlčen, a proto nelze tvrdit, že by zadavatel smluvní pokutu před jejím promlčením nevymáhal. Navíc zadavatel před podáním kasační stížnosti uplatnil nárok na smluvní pokutu u příslušného soudu. Ani tato skutečnost však zadavateli ku prospěchu nebyla, neboť ji uplatnil až po koncentraci řízení, takže ji NSS označil jako k tzv. nepřipustnou novotu a nepřihlížel k ní.

NSS se tak pouze zaobíral otázkou, zda může být neuplatnění smluvní pokuty podstatnou změnou závazku dle § 222 odst. 1 ZZVZ, a došel k závěru, že může. Nečinnost s uplatněním práva na smluvní pokutu má stejný důsledek, jako samotné prodloužení termínu k provedení díla. Fixně stanovený termín k dokončení díla zajištěný smluvní pokutou je přitom důležitým parametrem pro potenciální dodavatele při případném podání nabídky. Dodavatelé očekávají, že v případě prodloužení po nich bude

zadavatel smluvní pokutu bezprostředně požadovat, a tedy pokud dojdou k závěru, že termín k dokončení díla nejsou schopni dodržet, o zakázku se buďto neuchází vůbec, anebo tuto skutečnost zohlední ve své nabídce.

Skutečnost, že zadavatel smluvní pokutu stihne nárokovat před jejím promlčením, automaticky neznamená, že se podstatné změny závazku nedopustil. Dle NSS totiž i skutečnost, že může dodavatel s penězi ve výši smluvní pokuty do jejího zadavatelem bezdůvodně odloženého uplatnění nakládat, dodavatele zvýhodňuje, neboť tuto částku může v mezičase zhodnotit a jinak s ní disponovat. Navíc s ohledem na neustále snižující se hodnotu peněz způsobenou inflací je pro dodavatele výhodné, pokud zadavatel tuto částku uplatní až postupem času. NSS nastiňuje situaci, že někteří dodavatelé skrze své cash flow nabídku nepodají vůbec, jelikož by si okamžitou platbu smluvní pokuty nemohli dovolit, ačkoliv její pozdější úhradu by již byli schopni zvládnout. Důležitým faktem rovněž je, že po výzvě k úhradě smluvní pokuty vzniká zadavateli právo rovněž na úrok z prodlení.

NSS však zároveň připouští, že za určitých situací je možné, aby vymáhání smluvní pokuty s velkým časovým odstupem nezpůsobovalo podstatnou změnu závazku. Příkladem výslovně uvádí situace, kdy zadavatel nárok vyhodnocuje či k němu shromažďuje důkazy, a dále situace, kdy je nárok nejistý či sporný, nebo pokud o vypořádání nároku probíhá jednání s dodavatelem.

Právní závěr, že uplatnění nároku na úhradu smluvní pokuty s velkým časovým odstupem způsobuje podstatnou změnu závazku, tak nelze aplikovat obecně a je vždy potřeba zhodnotit veškeré skutkové okolnosti daného případu.

ZÁVĚR

Rozsudek NSS navazuje na dřívější judikaturu v této oblasti a potvrzuje, že zadavatelé jsou obecně povinni k vymáhání nároků na úhradu smluvní pokuty. V opačném případě se mohou dopustit zakázané podstatné změny závazku a tím i přestupkového jednání stíhatelného ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (případně i riziku krácení dotace, pakliže je veřejná zakázka financována z dotačních prostředků). Za podstatnou změnu závazku lze v některých případech dle názoru NSS považovat i takovou situaci, kdy zadavatel otálí s uplatněním nároku na úhradu smluvní pokuty, byť doposud neuplynula promlčecí lhůta pro takovýto nárok.

NSS však v rámci odůvodnění zdůraznil, že závěr uvedený výše nelze zobecnit tak, že by jakékoliv okamžité neuplatnění práva zadavatele představovalo vždy podstatnou změnu závazku. Naopak NSS výslovně připustil, že existují situace, kdy je odůvodněné posečkat s uplatněním takového nároku, aniž by se jednalo o zakázanou podstatnou změnu dle ZZVZ. Rovněž je nutno podotknout, že se NSS v Rozsudku nijak nevyjádřil ke skutečnosti, že zadavatel následně podal žalobu na úhradu smluvní pokuty proti zhotoviteli, jelikož se jednalo o nepřipustnou novotu, která nebyla zadavatelem uplatněna v řízení před krajským soudem. Nelze tak vyloučit, že by tato skutečnost mohla mít na právní posouzení celé věci ze strany NSS vliv.

Zadavatelé by tak měli být obezřetní v situacích, kdy je dodavatel v prodlení s plněním svých povinností a kdy zadavateli může vznikat z toho důvodu nárok na úhradu smluvní pokuty za prodlení. V takové situaci by si zadavatel vždy měl vyhodnotit, zda je či není předmětný nárok na úhradu smluvní pokuty oprávněný a zda existují na straně zadavatele důvody pro případné odložení uplatnění vymáhání takového nároku v čase (např. když smluvní strany prozatím vedou jednání o takovém nároku apod.). Současně by se zadavatelé měli vyvarovat jakýchkoli jednání (například v rámci komunikace se zhotovitelem), která by mohla být potenciálně interpretována jako prominutí dluhu v případě nároku na úhradu smluvní pokuty za prodlení, a tedy i zakázaná podstatná změna závazku ze smlouvy.

V praxi se často nejedná o jednoduché situace, kdy na jedné straně může stát povinnost k vymáhání smluvní pokuty zadavatelem, a na druhé straně oprávněná obava z potenciální moderace smluvní

pokuty soudem (za předpokladu její případné nepřiměřenosti). V těchto případech, které zpravidla nejsou skutkově ani právně jednoduché, doporučujeme obrátit se na zkušeného advokáta, který dokáže posoudit veškeré okolnosti a dopady jednotlivých variant řešení dané věci.



Mgr. Josef Hlavička,
advokát



JUDr. Tomáš Kalenský,
advokát



Mgr. Karolína Hais,
advokátní koncipient

HAVEL & PARTNERS

ÚSPĚCH SPOJUJE

[HAVEL & PARTNERS s.r.o., advokátní kancelář](#)

Florentinum, recepce A
Na Florenci 2116/15
110 00 Praha 1

Tel.: +420 255 000 111
Fax: +420 255 000 110
e-mail: office@havelpartners.cz



[1] Zákon č. [134/2016](#) Sb., Zákon o zadávání veřejných zakázek

[2] Rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2019, sp. zn. 9 As 153/2019

[3] Rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 153/2019-73

[4] Rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2020, sp. zn. 5 As 225/2018, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2018, sp.zn. 62 Af 10/2017

[5] Rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2022, č. j. 7 As 446/2019 - 30

[6] Usnesení Ústavního soudu ze dne ze dne 30. 11. 2020, sp. zn. I.ÚS 3066/20

[7] Rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2020, č. j. 5 As 225/2018 - 34

[8] Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 6. 2018, č. j. 62 Af10/2017-63

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Právní due diligence nemovitostí: na co se v praxi skutečně zaměřit](#)
- [Hmotněprávní opatrovník obchodní korporace: mezi efektivní ochranou a zásahem do korporační autonomie](#)
- [Zákon Lugového: jak Rusko přepisuje pravidla mezinárodních arbitráží](#)
- [Novelizace nařízení EU o odlesňování \(EUDR\)](#)
- [Prekluze důvodu neplatnosti VH](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)

- [TOP 5 judikátů z korporátního práva za rok 2025](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)