



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha a soudkyň JUDr. Hany Veberové a JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobce: **Preciosa, a.s.**, IČO 00012556
sídlem Opletalova 3197/17, Jablonec nad Nisou

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 13. 7. 2020,
č.j. MPSV- 2020/132808-825

takto:

- I. Rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 13. 7. 2020, č.j. MPSV-2020/132808-825 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3.000 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal zrušení rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 13. 7. 2020, č.j. MPSV- 2020/132808-825 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým zamítla podanou námitku proti Oznámení neproplacení části dotace poskytnuté na realizaci projektu č. CZ.03.1.52/0.0/0.0/17_079/0009587 s názvem Generace Preciosa dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 27. 11. 2020 (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Ministryně podanou námitku zamítla vzhledem k tomu, že příjemce dotace porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek, aniž by došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), rozhodla s konečnou platností o nevyplacení dotace ve výši 25% způsobilých výdajů spojených se zakázkou dotčenou pochybením.

Žaloba

2. Žalobce uvedl, že důvodem pro nevyplacení části dotace je údajné pochybení žalobce spočívající v tom, že ve smlouvě uveřejněné v rámci vyhlášení veřejné zakázky byly provedeny změny, které podle názoru žalovaného měly dopad do ekonomické rovnováhy smluvních stran, když ve smlouvě, která byla uveřejněna jako příloha zadávací dokumentace, je uvedeno:

V případě zrušení sjednaného termínu školení ze strany dodavatele v době kratší nežli 7 dnů před sjednaným termínem, je dodavatel povinen zaplatit objednateli smluvní pokutu ve výši 5.000,- Kč za každý jednotlivý případ. Toto ustanovení se neuplatní v případě, kdy ke zrušení sjednaného termínu školení dojde z objektivních důvodů, které nemohl dodavatel ovlivnit (např. náhlé onemocnění lektora aj.).

zatímco v uzavřené a podepsané smlouvě s dodavatelem ze dne 9. 8. 2019 je pod bodem XII – Majetkové sankce pod č. 2) uvedeno:

Pokud dodavatel neprovede školení ve sjednaném termínu, je objednatel oprávněn požadovat od dodavatele zaplacení smluvní pokuty ve výši 5.000,- Kč. Smluvní pokutu nemůže objednatel požadovat v případě, že dodavatel alespoň 7 kalendářních dnů předem oznámil objednateli písemným oznámením (postačí forma e-mailu), že příslušné školení ve sjednaném termínu není schopen provést. Toto ustanovení se neuplatní v případě, kdy ke zrušení sjednaného termínu školení dojde z objektivních důvodů, které nemohl dodavatel ovlivnit (např. náhlé onemocnění lektora aj.).

3. Ze změny formulace žalovaný dovozuje, že nové znění ujednání o smluvní pokutě přináší výklad, který je pro dodavatele příznivější. Konkrétně, že došlo ke změně výše smluvní pokuty, kdy v původní verzi byla smluvní pokuta sjednána za každé jedno pochybení a v nové verzi již jen za pochybení. Dle žalovaného lze jistým výkladem dovodit, že bude uložena jedna pokuta i v případě opakovaného pochybení. Tato údajná změna výše

smluvní pokuty pak představuje podstatnou změnu práv a povinností smluvních stran ze smlouvy uzavřené s vybraným dodavatelem, v jejímž důsledku zároveň údajně došlo k posunu ekonomické rovnováhy ve prospěch dodavatele. Dle žalovaného nelze vyloučit, že by i jiní dodavatelé, kdyby disponovali informací, že smluvní pokuta bude i v případě vícečetného pochybení uložena jen jedna, podali nabídky v nižší ceně. S těmito tvrzeními žalobce nesouhlasí. Z ujednání, obsaženého v podepsané smlouvě o realizaci vzdělávacích kurzů mezi žalobcem a vybraným dodavatelem, v porovnání s původní textací smlouvy obsažené v zadávací dokumentaci, je zcela zřejmé, že se jedná o totožné ustanovení stran svého obsahu, jen jinak lingvisticky vyjádřené.

4. Motivací k provedení změny textace smlouvy bylo to, že v rámci diskusí s vybraným dodavatelem bezprostředně před uzavřením smlouvy vyšlo najevo, že tento dodavatel chápe původní znění ujednání o smluvní pokutě tak, že je oprávněn zrušit jakékoliv školení a v případě, že toto své právo využije, je povinen zaplatit sjednanou smluvní pokutu. Pokud by však příslušné ustanovení bylo takto vyloženo, pak by ujednání o smluvní pokutě mohlo být prohlášeno za neplatné jako celek, neboť v souladu s konstantní judikaturou Nejvyššího soudu ČR (viz. např. rozhodnutí 32 Cdo 4469/2010, nebo 33 Cdo 1433/2013) nelze povinnost k zaplacení smluvní pokuty vázat na výkon práva, ale pouze a výhradně na porušení povinnosti. Proto došlo k upřesnění formulace tohoto odstavce smlouvy a upravení jeho formulace s totožným obsahem tak, aby bylo bez pochyby zřejmé, že sjednaná smluvní pokuta se váže na porušení povinnosti, a nikoliv na výkon práva. Tímto zpřesněním textace ujednání o smluvní pokutě došlo k odstranění jakýchkoliv případných pochybností o platnosti ujednání o smluvní pokutě, tím zároveň došlo i k zachování ekonomické rovnováhy závazku ze smlouvy.
5. Žalobce nesouhlasí ani s argumentací, že v souladu s judikaturou Ústavního soudu má být v případě nejasností nová textace vykládána ve prospěch dodavatele. Žalovaný zde zcela přehlíží to, že nová textace předmětného ustanovení o smluvní pokutě, je obsažena v uzavřené smlouvě a nikoliv ve smlouvě, která byla součástí zadávací dokumentace. Žalovaným nebylo žádným způsobem prokázáno, že novou textaci o smluvní pokutě do uzavřené smlouvy vložil žalobce. Nová textace vzešla z jednání žalobce a dodavatele a její „autorství“ nelze přiznat ani jedné ze smluvních stran. Tedy výkladové pravidlo z judikatury Ústavního soudu nelze použít.
6. Žalobce zdůrazňuje, že význam původního ustanovení je i v uzavřené smlouvě zachován a nelze nijak dovozovat, že by mohla být předmětná pokuta aplikována v případě opakovaného pochybení pouze komplexně a nikoliv na každý jednotlivý případ pochybení. V textaci obsažené v uzavřené smlouvě se zcela jasně hovoří o daném konkrétním školení, o jednotlivém případě příslušného školení. Žalovaný argumentoval tím, že slovo školení je samo o sobě slovo pomnožné a lze jej využít i v kontextu množného čísla. Spekulovat by se dalo o slovu „termín“ nebo „termínech“. Dle žalovaného v situaci, kdy by byly zrušeny dvě školení v jednom termínu, by právě část věty, že sankce je uložena za každý jednotlivý případ, byla tím rozhodujícím tvrzením. Tato argumentace žalovaného je však zmatečná, neboť text smlouvy, která byla součástí zadávací dokumentace i uzavřená smlouva hovoří vždy o „rušení termínu“ a nikoliv o „rušení školení“. Tedy jakékoliv úvahy žalovaného o tom, že slovo „školení“ je pomnožné a že tedy v případě „zrušení dvou školení“ konaných v jednom termínu by část věty, která

stanoví, že sankce je uložena za „každý jednotlivý případ“, měla mít zásadní význam, nedává smysl a není vůbec zřejmé, k čemu má tato argumentace žalovaného směřovat.

7. Žalovaný tvrdí, že změna byla provedena v rozporu s Pravidly OPZ, kap. 20.2. – Zásady zadávání zakázek v OPZ, bodem 2. K tomu žalobce uvádí, že příjemce dotace je dle Obecné části pravidel pro žadatele a příjemce v rámci operačního programu zaměstnanost (dále a dříve jen „Pravidla OPZ“) oprávněn provádět ve smlouvě změny, jejichž provedení není v kapitole 20.9.1 Pravidel OPZ zakázáno. Změnou textace odst. 2 čl. XI smlouvy, která byla součástí zadávací dokumentace, nedošlo ke změně významu předmětného odstavce. Jedná se pouze o formální a tedy nepodstatnou změnu smlouvy, mající za cíl pouze vyloučit jakékoliv pochybnosti o platnosti předmětného ujednání a tím zachovat ekonomickou rovnováhu stran smlouvy. Taková změna před podpisem smlouvy je možná, jelikož se nejedná o změnu smlouvy, která by umožnila účast jiných dodavatelů a měla tak vliv na počet nabídek, nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním výběrovém řízení, nebo by měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele nebo by vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění zakázky, ani se nejedná o jakoukoliv jinou podstatnou změnu smlouvy. Žalobce tak nespatřuje žádný rozpor se zásadami zadávání zakázek upravenými v Pravidlech OPZ.
8. Z textace ani při obrovské snaze nelze dovodit skutečnost, že smluvní pokuta je stanovena „paušálně a kumulativně“ bez ohledu na počet pochybení. V první větě dotčeného ustanovení se jednoznačně hovoří v jednotném čísle o školení i o termínu – tedy pokud to konkrétní školení neprovede poskytovatel služby v tom konkrétním termínu, tak je objednatel oprávněn požadovat pokutu ve výši 5.000 Kč. Navíc v kontextu s druhou větou ustanovení článku XII. odst. 2) smlouvy, nemohou vzniknout jakékoliv pochybnosti o tom, že smluvní pokuta může být uplatněna za každé jedno školení, které nebude provedeno ve sjednaném termínu. Textace dotčeného ustanovení nedává žádný prostor pro jiný právní ani lingvistický výklad a ani „jistým výkladem“ (na který odkazuje žalovaný) nelze udělat imaginárně z jednotného čísla číslo množné a kumulativní. Žalovaný neuvedl žádné relevantní odůvodnění svého výkladu a nevysvětlil, podle čeho takto dovodil z textu dotčeného ustanovení to, že směřuje ke kumulativní a nikoliv ad hoc smluvní pokutě. O jednoznačnosti ustanovení svědčí i aplikace smlouvy do smluvního vztahu, kde rozhodně není aplikována žádná kumulativní smluvní pokuta, ale dotčené ustanovení se vždy uplatní za každé dotčené porušení termínu konkrétního školení.

Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný shrnul průběh řízení a zopakoval své závěry. Žalovaný nesouhlasí, že se stran obsahu jedná o totožné ustanovení, jen jinak lingvisticky vyjádřené. Rozporuje tvrzení, že povinnost zaplacení smluvní pokuty nelze vázat na výkon práva. Tento závěr žalobce odvozuje z judikátu vztahujícího se ke konceptu již neúčinného občanského zákoníku. V novém občanském zákoníku je zdůrazňována dispozitivita občanskoprávních norem a prioritizace výkladu právních jednání in favorem negotii. V rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2019, sp. zn. 23 Cdo 1192/2019 byl vysloven závěr, že nelze na závěrech dosavadní judikatury setrvat, a tedy že lze smluvní pokutu kromě porušení povinnosti nově navázat i na další předpoklady. Nejvyšší soud dovodil, že ujednání stran, které vzniká práva na

smluvní pokutu váže kromě porušení právní povinnosti na další právní skutečnosti, není zakázáno.

10. Žalovaný neuznal ani argument žalobce, podle kterého nelze na daný případ aplikovat zásadu, podle které by měla být smlouva vykládána ve prospěch zadavatele. Pokud není žádný záznam o tom, kdo nové znění smlouvy navrhl, mělo by jít jednání k tíži zadavatele, protože zadavatel byl subjekt, který smluvní vztah od samého počátku navrhoval a bez jehož souhlasu by ke změně smlouvy nedošlo.
11. Není pravdou ani tvrzení, že nedošlo k zásahu do rovnováhy práv a povinností stran. Na tento případ nelze aplikovat pravidla pro nepodstatné změny smlouvy. Je nutné dovodit, že zakázaná je jakákoliv změna, která ve výsledku vede k faktickému ponížení smluvní pokuty. Pro výklad smluvní pokuty je rozhodující, že smluvní pokuta je ukládána za každý jednotlivý případ. V kontextu nového znění předmětného ustanovení by se dal aplikovat výklad, že slovo školení je pomnožné, tedy může se vztahovat na vícero školení, a protože každé školení má svůj jeden termín, tak by smluvní pokutu bylo možné uložit jen jednu i při vícečetném pochybení. I při výkladu, že slovo termín je uvedeno v jednotném čísle, a tudíž bude pokuta uložena za každý nesplněný termín, je třeba reflektovat skutečnost, že zadávací dokumentace dovolila provést více školení v jednom dnu. Pokud by došlo ke zrušení dvou školení ve stejný den, dle původního ustanovení by se jistě jednalo o dva případy, za které by mohly být uloženy dvě smluvní pokuty. Dle nové textace by ale šlo o 2 školení ve sjednaném jednom termínu a smluvní pokutu by šlo uložit pouze jednou. K tomu je třeba zohlednit, že obě školení mohla být přesunuta na náhradní termín a opět se v něm mohla situace opakovat. I přesto nelze změnu ekonomické rovnováhy přesně kvalifikovat. Podstatné je, že tyto změny nejsou povoleny.

Obsah spisu

12. Z obsahu spisu vyplývá, že 15. 4. 2020 bylo vyhotoveno Oznámení o schválení zprávy o realizaci projektu a spolu s ní předložené žádosti o platbu, jehož součástí byla příloha č. 1, kterou bylo Oznámení o nevyplacení části dotace z důvodu krácení podle §14e zákona o rozpočtových pravidlech na základě porušení pravidel Operačního programu Zaměstnanost.
13. V Oznámení o nevyplacení části dotace je uvedeno, že bylo rozhodnuto o nevyplacení části dotace ve výši 25 % výdajů z předmětné zakázky nárokových v podané žádosti o platbu č. CZ.03.1.52/0.0/0.0/17_079/0009587/2019/002/POST ze spolu s příslušnou částí nárokových nepřímých nákladů, v celkové výši 30.412,48 Kč, jelikož se poskytovatel důvodně domnívá, že příjemce dotace v přímé souvislosti s ní porušil podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta. Zadavatel uzavřel smlouvu v rozporu s požadavky pravidel OPZ. Ve smlouvě uveřejněné v rámci vyhlášení veřejné zakázky bylo provedeno větší množství změn, z nichž zejména u změny pod bodem XI. Majetkové sankce pod č. 2) došlo k dopadu do ekonomické rovnováhy. Obecně je nesprávným postupem provádět změny smlouvy před jejím podpisem. Nicméně i po podpisu smlouvy je možné provádět jen ty změny, které jsou připuštěny pravidly. V kapitole 20.9.1 pravidel OPZ je uvedeno, že zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, kterou uzavřel s vybraným dodavatelem. Za podstatnou se považuje taková

změna, která by umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním výběrovém řízení, pokud by zadávací podmínky původního výběrového řízení odpovídaly této změně nebo by měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele. Přitom změna výše smluvní pokuty, kdy v původní verzi byla smluvní pokuta sjednána za každé jedno pochybení a v nové verzi již jen za pochybení, přičemž jistým výkladem lze dovodit, že bude uložena jedna pokuta i v případě opakovaného pochybení, je podstatným atributem smlouvy, dle kterého dodavatelé naceňují svoje zakázky. Nelze vyloučit, že by i jiní dodavatelé, kdyby disponovali informací, že smluvní pokuta bude i v případě vícečetného pochybení uložena jen jedna, podali nabídky v nižší ceně. O to více nesporné je nesplnění druhé podmínky, kdy skutečně došlo k posunu ekonomické rovnováhy ve prospěch dodavatele.

14. Jelikož byla změna provedena ještě před podpisem smlouvy, bylo při kontrole poskytovatelem dotace shledáno, že tento postup je v rozporu s Pravidly OPZ, kap. 20.2 – Zásady zadávání zakázek v OPZ, bodem 2, který blíže specifikuje zásady transparentnosti, přiměřenosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zásada rovného zacházení spočívá v tom, že zadavatel je povinen přistupovat stejným způsobem ke všem účastníkům, kteří mohou podat či podávají nabídky. Dále změnou smlouvy v části XII Majetkové sankce, bod 2 došlo k porušení Pravidel OPZ, kap. 20.9.1 – Změny smlouvy s dodavatelem, kdy provedená změna mohla rozšířit okruh možných účastníků a ovlivnit tak počet nabídek. Jedná se o pochybení dle tabulky č. 17 bod 21 - Zadavatel uzavřel smlouvu v rozporu s požadavky pravidel OPZ. Dle bodu 21 výše uvedené tabulky má být stanovena korekce ve výši 5, 10, 25 nebo 100 % v závislosti na závažnosti porušení v případech, kdy došlo k porušení pravidel OPZ. Zadavatel obdržel pouze dvě nabídky. S přihlédnutím k této skutečnosti a k tomu, že nebyla uzavřena smlouva ve shodě s podmínkami zadávacího řízení a předloženou nabídkou vítězného účastníka, což mohlo mít vliv na počet podaných nabídek, byla poskytovatelem dotace stanovena korekce ve výši 25 % výdajů ze zakázky.
15. Proti Oznámení o nevyplacení dotace podal žalobce námitky, o kterých rozhodla ministryně práce a sociálních věcí napadeným rozhodnutím tak, že námitky zamítla. Ministryně uvedla, že zkoumala, zda může být nová textace dotčeného ustanovení vykládána více ve prospěch dodavatele, než textace původní. V tomto kontextu zohlednila nález Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 182/01, ve kterém soud dovodil, že jsou-li ve smlouvě použity formulace a pojmy, které lze vykládat rozdílně, jeví se být spravedlivým vykládat je v neprospěch toho, kdo je do smlouvy vložil. V případě zadávání veřejných zakázek, kdy je smlouva již přílohou zadávacích podmínek, je zřejmé, že ten, kdo ustanovení do smlouvy vložil, byl právě zadavatel a tudíž, pokud se jakékoliv smluvní ustanovení bude moci vykládat několika různými způsoby, vždy bude zvolen ten způsob, který je nejvýhodnější pro dodavatele.
16. Pokud je identifikována potřeba měnit smlouvu až při jednání s vítězným uchazečem, je obecně správným postupem podepsat smlouvu tak, jak byla vložena v zadávací dokumentaci, a až poté procesovat změnu smlouvy dle příslušných pravidel. Poskytovatel dotace ale toto pochybení neřešil a přistoupil k situaci tak, že posuzoval změnu smlouvy identickou optikou, jako by k této změně došlo po podpisu smlouvy. Proto nebyla korekce uložena za samotné procesní pochybení spočívající v jednání, že došlo ke změně smlouvy v době, kdy již uplynula lhůta k podání nabídek, ale ještě nedošlo k jejímu podpisu, ale byla uložena toliko pouze z důvodu, že nové znění smlouvy přinášelo výklad, který byl pro dodavatele příznivější.

17. Za podstatnou se považuje taková změna, která by umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním výběrovém řízení, pokud by zadávací podmínky původního výběrového řízení odpovídaly této změně nebo by měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele. Mezi takové typy změn patří i změny výše smluvní pokuty. V původní verzi byla smluvní pokuta sjednána za každé jedno pochybení a v nové verzi již jen ta pochybení. Ministryně opětovně zdůrazňuje, že slovo školení je samo o sobě slovo pomnožné, a lze jej využít i v kontextu množného čísla. Spekulovat by se dalo o slovu termín nebo termínech. Jenže v zadávací dokumentaci je uvedeno, že v některých případech může probíhat v jednom termínu více vzdělávacích aktivit. V tomto směru se dostáváme do situace, že pokud by byla zrušena dvě školení v jednom termínu, byla by právě část věty, že sankce je uložena za každý jednotlivý případ, tím rozhodujícím tvrzením. Nelze vyloučit, že by i jiní dodavatelé, kdyby disponovali informací, že smluvní pokuta bude i v případě vícečetného pochybení uložena jen jedna, podali nabídky v nižší ceně. O to více je nesporné nesplnění druhé podmínky, kdy skutečně došlo k posunu ekonomické rovnováhy ve prospěch dodavatele. Není přitom podstatné, z jakého důvodu byla změna ve smlouvě provedena.
18. Výpočet neproplacené části dotace ve výši 25% z nárokovaných výdajů vychází z tabulky č. 17 bodu 21 uvedené v Obecné části pravidel pro žadatele a příjemce v rámci OPZ v kapitole 20.14. Dle bodu 21 má být uložen odvod ve výši 5, 10, 25 nebo 100 procent v závislosti na závažnosti porušení v přímé závislosti na typu případu. V Oznámení byl uveden odkaz na bod, dle kterého byla korekce uložena, přičemž tabulka s korekcemi je uvedena v dokumentu, který je nedílnou součástí právního aktu, a který měl příjemce k dispozici. Výše korekce byla odůvodněna v oznámení dostatečně.
19. Součástí spisu je navrhovaná smlouva o realizaci vzdělávacích kurzů, jejíž čl. XI. Bod 2 zní: V případě zrušení sjednaného termínu školení ze strany dodavatele v době kratší nežli 7 dnů před sjednaným termínem, je dodavatel povinen zaplatit objednateli smluvní pokutu ve výši 5.000,- Kč za každý jednotlivý případ. Toto ustanovení se neuplatní v případě, kdy ke zrušení sjednaného termínu školení dojde z objektivních důvodů, které nemohl dodavatel ovlivnit (např. náhlé onemocnění lektora aj.)
20. Součástí spisu je smlouva o realizaci vzdělávacích kurzů uzavřená mezi žalobcem a společností OTTIMA s.r.o., jejíž čl. XII. Bod 2. Zní: Pokud dodavatel neprovede školení ve sjednaném termínu, je objednatel oprávněn požadovat od dodavatele zaplacení smluvní pokuty ve výši 5.000,- Kč. Smluvní pokutu nemůže objednatel požadovat v případě, že dodavatel alespoň 7 kalendářních dnů předem oznámil objednateli písemným oznámením (postačí forma e-mailu), že příslušné školení ve sjednaném termínu není schopen provést. Toto ustanovení se neuplatní v případě, kdy ke zrušení sjednaného termínu školení dojde z objektivních důvodů, které nemohl dodavatel ovlivnit (např. náhlé onemocnění lektora aj.).

Posouzení věci soudem

21. Městský soud v Praze přezkoumal na základě žaloby napadené rozhodnutí z hlediska námitek v žalobě uvedených, neboť jejich rozsahem je soud vázán, při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s.ř.s.“). Podle § 51 odst. 1 s.ř.s. rozhodl soud bez jednání.

22. Dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. j).
23. Dle kapitoly 20.9.1 Obecné části pravidel pro žadatele a příjemce v rámci operačního programu zaměstnanosti (dále jen „OPZ“) zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy, kterou uzavřel s vybraným dodavatelem. Za podstatnou se považuje taková změna, která by a) umožnila účast jiných dodavatelů nebo by mohla ovlivnit výběr dodavatele v původním výběrovém řízení, pokud by zadávací podmínky původního výběrového řízení odpovídaly této změně; b) měnila ekonomickou rovnováhu závazku ze smlouvy ve prospěch vybraného dodavatele nebo c) vedla k významnému rozšíření rozsahu plnění zakázky.
24. Dle § 556 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) co je vyjádřeno slovy nebo jinak, vyloží se podle úmyslu jednatelů, byl-li takový úmysl druhé straně znám, anebo musela-li o něm vědět. Nelze-li zjistit úmysl jednatelů, přisuzuje se projevu vůle význam, jaký by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je projev vůle určen. Dle § 556 odst. 2 občanského zákoníku při výkladu projevu vůle se přihlédne k praxi zavedené mezi stranami v právním styku, k tomu, co právnímu jednání předcházelo, i k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají.
25. Žalobce nesouhlasí s výkladem ustanovení o smluvní pokutě, který dovodil žalovaný, a trvá na svém tvrzení, že dotčená ustanovení smlouvy o smluvní pokutě jsou totožná stran svého obsahu a rozdíl je pouze v lingvistickém vyjádření. Soud předně konstatuje, že striktně formalistický výklad textu smluv, založený čistě na jazykovém znění, byl již překonán, jak judikaturou (např. II. ÚS 571/06, dále III. ÚS 14/06 či IV. ÚS 128/06), tak samotný občanský zákoník v § 556 klade větší důraz na vůli jednatelů osob. Výklad (interpretace) právního jednání je činnost směřující k určení obsahu právního jednání stran. Obecně § 556 odst. 1 občanského zákoníku spojuje subjektivní metodu výkladu, podle které je nutné právní jednání vykládat podle úmyslu stran, s metodou objektivní, podle které se právní jednání posuzuje podle toho, jaký význam by mu přisoudila rozumná osoba ve stejném postavení jako účastníci a za stejných okolností. Úmysl účastníků správní orgán nezohlednil, kdy naopak uvedl, že není podstatné, z jakého důvodu byla změna smlouvy učiněna. Taktéž správní orgán nijak nezjišťoval, jakým způsobem je dané ustanovení v praxi aplikováno.
26. Správní orgán svůj výklad vyvodil z chybějícího sousloví „za každý jednotlivý případ“. Samotná absence tohoto sousloví ale neznamená, že by byla smluvní pokuta ujednána jako jednorázová, bez ohledu na množství neprovedených školení. Nové ustanovení o smluvní pokutě je nutné vykládat dle toho, co v tomto ustanovení je zakotveno, nikoliv podle toho, co v něm není. Soud má za to, že z nového dotčeného ustanovení o smluvní pokutě jasně vyplývá, že si strany ujednaly možnost uložení smluvní pokuty v okamžiku, kdy dodavatel neprovede konkrétní školení a to za splnění dalších podmínek. Ze znění ustanovení o smluvní pokutě v této formě, v jaké jej strany přijaly, nevyplývá, že by bylo

jejich úmyslem ustanovit smluvní pokutu jako kumulativní. Tento nelogický závěr nelze dovozovat z pouhé skutečnosti, že slovo školení je slovem pomnožným. A už vůbec nelze na tento závěr usuzovat z toho důvodu, že v ustanovení absentuje sousloví „za každý jednotlivý případ“, protože samotná absence tohoto sousloví neznámá, že je sjednána jedna kumulativní pokuta. Samotný jazykový výklad ustanovení vede k závěru, že se hovoří o školní v jednotném slova smyslu, když se hovoří o „školení ve sjednaném termínu“ nikoliv o „školení ve sjednaných termínech“. Závěr o tom, že byla ujednána možnost uložit pokutu za každé jednotlivé školení, vyplývá i z následující věty dotčeného ustanovení, kde je uvedeno, že smluvní pokutu nemůže objednatel požadovat, pokud ve lhůtě oznámí, že „příslušné školení ve sjednaném termínu“ není schopen provést. Není zde formulace množného čísla „příslušná školení“ a „ve sjednaných termínech“.

27. Soud dopěl k závěru, že z nového znění smlouvy o smluvní pokutě nelze dovodit, že by nebylo možné smluvní pokutu uložit opakovaně, za každé jednotlivé školení, a to i bez sousloví „za každý jednotlivý případ“. Soud odkazuje také na nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 436/05, ve kterém Ústavní soud výslovně uvedl, že: „*Při výkladu právních úkonů je nepsaným pravidlem právním též předpoklad, podle něhož žádný normotvůrce nezamýšlí dát jím tvořenému aktu absurdní nebo nerozumné důsledky [srov. nálezy sp. zn. I.ÚS 331/98 ze dne 12. 6. 2000 (N 86/18 SbNU 233), kde Ústavní soud používá argumenty obdobné]. Soud by se měl proto při výkladu smlouvy vyhnout zejména takovému výkladu, který je pochybný, zejména s ohledem na absurdní či problematické důsledky, k nimž vede.*“ Zdejší soud má za to, že správní orgán dospěl k nesprávnému výkladu dotčeného ustanovení, který není dostatečně podložen ani samotným jazykovým výkladem dotčeného ustanovení.
28. Podle názoru soudu je nové ujednání o smluvní pokutě obsahově shodné, změna smlouvy tedy nebyla podstatná. Žalobce neumožnil podstatnou změnu práv a povinností vyplývajících ze smlouvy. Změna, která byla ve vztahu ke smluvní pokutě ve smlouvě učiněna, by nemohla ovlivnit účast jiných dodavatelů, protože význam příslušného ustanovení zůstal stejný a nevyplývá z něho, že by bylo možné uložit pokutu pouze jednorázově. Nedošlo ani ke změně ekonomické rovnováhy závazku ve prospěch vybraného dodavatele.
29. K odkazu žalovaného na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2001, sp. zn. IV. ÚS 182/01 soud konstatuje, že v nálezu vyslovené výkladové pravidlo je samozřejmě platné, dokonce je přejaté do § 557 občanského zákoníku. Toto výkladové pravidlo ale nelze aplikovat na zde dotčený případ. Toto pravidlo se aplikuje v okamžiku, kdy vznikají výkladové problémy použitého pojmu nebo konkrétní formulace mezi stranami, které jinak nelze překlenout. V tomto ohledu je nutné upozornit, že v samotném nálezu Ústavní soud sice dospěl k závěru výkladu smluvního ustanovení k tíži jeho původce, ale je nutné zohlednit, že v daném konkrétním případě smlouva posuzovaná Ústavním soudem obsahovala reálně konfliktní výrazy, soud ji označil za nejasnou a matoucí.
30. V této věci, jak soud uvedl výše, nevnikl žádný interpretační problém, u kterého by se muselo zkoumat, kdo dané ustanovení do smlouvy zahrnul. Formalistický výklad žalovaného nezakládá nejistotu výkladu dotčeného ustanovení smlouvy a nálezy tedy není nutné na dotčenou situaci aplikovat. Také Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 25. 6. 2007, sp. zn. 28 Cdo 1770/2007, uvedl, že: „*Zásada, že se pojem vykládá k tíži toho, kdo jej použil, může nalézt uplatnění jen, je-li pojem skutečně nejednoznačný. Navíc při výkladu*

právního úkonu nelze „použít každé interpretační pravidlo,“ ale jen takové, jež je za daných okolností relevantní.“.

31. Z výše uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná proto napadené rozhodnutí zrušil podle ust. § 78 odst. 1 s.ř.s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). Správní orgán bude v dalším řízení vycházet z právního názoru soudu (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).
32. Výrok o nákladech v řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., žalobce měl ve věci úspěch, soud mu přiznal náhradu nákladů řízení ve výši 3.000,-Kč za zaplacený soudní poplatek.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

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

V Praze dne 27. dubna 2021

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu