



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Ondřeje Mráky v právní věci žalobkyně: **Fakultní nemocnice Královské Vinohrady**, Šrobárova 1150/50, Praha 10, zastoupené advokátem JUDr. Jaromírem Bláhou, Prvního pluku 206/7, Praha 8, proti žalovanému: **Odvolačí finanční ředitelství**, Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2021, čj. 22728/21/5000-10611-712507, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2023, čj. 9 Af 13/2021-94,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2023, čj. 9 Af 13/2021 - 94, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] V nynější věci se NSS zabývá zákazem dělení veřejné zakázky a sčítacím pravidlem pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pravidelné povahy.

I. Vymezení věci

[2] Finanční úřad pro hlavní město Prahu vyměřil žalobkyni dne 13. 11. 2019 odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 627 264 Kč. Porušení rozpočtové kázně se žalobkyně dle správce daně dopustila tím, že nesprávně stanovila hodnotu veřejných zakázek a porušila tak § 13 a § 15 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a § 19 a § 21 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, neboť opakovaně vybírala dodavatele totožného plnění (logistické služby) na základě výběrového řízení mimo rámec zákona o veřejných zakázkách a zákona o zadávání veřejných zakázek.

[3] Proti rozhodnutí finančního úřadu podala žalobkyně odvolání, které žalovaný zamítl. Poté se žalobkyně úspěšně bránila správní žalobou u městského soudu.

[4] Městský soud dospěl k závěru, že pro posouzení, zda jde o jednu nebo více veřejných zakázek, resp. zda je mezi zakázkami dána časová souvislost, je rozhodující období rozpočtového (zpravidla kalendářního) roku, tj. období 12 měsíců. Pokud by tedy žalobkyně uzavřela jednotlivé smlouvy na logistické služby v průběhu jednoho účetního období (12 měsíců) vždy na tři měsíce, byla by časová souvislost dána. V posuzovaném případě se ale smlouvy vztahovaly každá jedna k účetnímu období alespoň 12 měsíců (kalendářního roku), proto jejich časovou souvislost dovodit nelze.

[5] Skutečnost, že smlouvy na sebe časově navazovaly, není podle městského soudu pro posouzení věci relevantní. Podstatné je, že zadání zakázek žalobkyně započala tak, že plnění proběhlo v jiném časovém (účetním) období z hlediska rozpočtového roku, a jedná se tak o jiné (byť na sebe navazující) veřejné zakázky – chybí tu totiž časová souvislost. Zákon o veřejných zakázkách ani zákon o zadávání veřejných zakázek nestanovují povinnost sčítat předpokládané hodnoty jednotlivých veřejných zakázek učiněných v odlišných účetních obdobích ani povinnost uzavírat smlouvy na dobu neurčitou. Uzavřením smlouvy na dobu neurčitou by žalobkyně postupovala potenciálně nevhodně, neboť by „fixovala“ cenu za zajištění logistických služeb bez možnosti reagovat ať již na provozní změny či na vývoj cen poptávaného plnění na trhu.

[6] Závěr žalovaného, že žalobkyně nesprávně stanovila hodnotu veřejné zakázky a porušila § 13 a § 15 zákona o veřejných zakázkách a § 19 a § 21 zákona o zadávání veřejných zakázek, když opakovaně vybírala dodavatele totožného plnění na základě výběrového řízení mimo rámec zákona o veřejných zakázkách a zákona o zadávání veřejných zakázek, čímž porušila rozpočtovou kázeň, tak není správný, neboť žalobkyně při svém postupu nepochybila. Městský soud proto rozhodnutí žalovaného zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

II. Shrnutí kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Podle stěžovatele je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný, protože se městský soud vůbec nezabýval § 13 odst. 1 a 3 zákona o veřejných zakázkách. Městský soud ponechal bez povšimnutí závěr stěžovatele v napadeném rozhodnutí, dle něhož tím, že žalobkyně nestanovila před zahájením první veřejné zakázky předpokládanou hodnotu plnění, se snížila předpokládaná hodnota veřejné zakázky pod finanční limity stanovené zákonem, a proto měla žalobkyně zakázku zadat některým z typů řízení uvedených v § 21 zákona o veřejných zakázkách a § 3 zákona o zadávání veřejných zakázek. Městský soud se nezabýval ani rozdělením veřejné zakázky v návaznosti na původně zadanou nadlimitní veřejnou zakázku. Obdobně se městský soud nezabýval ani § 14, resp. § 15 zákona o veřejných zakázkách, týkajícím se stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky a služby, jejichž předpokládaná hodnota se stanoví s ohledem na dobu trvání smlouvy, zejména na to, má-li být smlouva uzavřena na dobu určitou, či neurčitou. Navíc městský soud použil na nyní projednávanou věc judikaturu vztahující se k dávno neúčinnému zákonu č. 199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

pokračování

[9] Stěžovatel poukazuje na skutečnost, že žalobkyně v průběhu roku 2014 zahájila zadávací řízení nadlimitní veřejné zakázky zadané v otevřeném řízení podle § 27 zákona o veřejných zakázkách na poskytování logistických služeb v období čtyř roků, které zrušila. Následně uzavřela na stejný předmět plnění smlouvu o poskytování logistických služeb se společností NemLog a. s., na dobu necelých tří let (29 měsíců), a to bez provedení předchozího zadávacího řízení, na základě něhož by dospěla k závěru, že poskytovatel služeb je prokazatelně nejvhodnějším dodavatelem daného plnění; celkový objem plnění přitom nebyl smlouvou stanoven. Obdobně žalobkyně uzavřela smlouvu se stejným dodavatelem na stejný předmět plnění formou jednotlivých veřejných zakázek malého rozsahu na dobu jednoho roku a dvou let, v průběhu dalších čtyř roků. Žalobkyně tedy v období let 2014 až 2019 uzavřela čtyři na sebe navazující smlouvy na dobu určitou jako veřejné zakázky malého rozsahu se společností NemLog. Rozdělením předmětu veřejné zakázky dosáhla žalobkyně snížení ceny plnění poptávaných logistických služeb souvisejících s dodávkami spotřebního zdravotnického materiálu v období od 31. 7. 2014 do 31. 12. 2018 pod finanční limit stanovený v § 12 zákona o veřejných zakázkách a v § 27 zákona o zadávání veřejných zakázek. Nadlimitní zakázkou a záměrem žalobkyně se však městský soud při svém rozhodování vůbec nezabýval.

[10] Dále stěžovatel uvádí, že městský soud v napadeném rozsudku vychází z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a judikatury správních soudů týkající se § 13 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách, podle kterého je při stanovení předpokládané hodnoty zadavatel povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období. V návaznosti na to městský soud dospěl k závěru, že nelze dovodit časovou souvislost u posuzovaných veřejných zakázek, z nichž se každá vztahovala k účetnímu období alespoň 12 měsíců (kalendářního roku). Skutečnost, že na sebe všechny jednotlivé veřejné zakázky navazovaly, není dle městského soudu pro posouzení věci relevantní. Podle něj je podstatné pouze to, že zadání zakázek započalo tak, že plnění proběhlo v jiném časovém (účetním) období z hlediska rozpočtového roku; proto se jedná o jiné (byť na sebe navazující) veřejné zakázky z důvodu absence časových souvislostí.

[11] S takovým hodnocením však stěžovatel nesouhlasí. V daném případě je totiž třeba hodnotu uvedené zakázky posuzovat podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách, resp. § 15 tohoto zákona, jako hodnotu závazku za celou dobu dodávek; tato hodnota přitom hranici pro podlimitní zakázky (2 mil. Kč) překročila. Stěžovatel tak má za to, že k účelovému rozdělení jedné veřejné zakázky na menší (podlimitní) nebylo možno přihlídnout, protože žalobkyně porušila § 6, a tím i § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Proto je třeba spojit hodnotu všech smluv uzavřených v kontrolovaných letech 2016 až 2018 a posuzovat ji jako jednu zakázku, a z toho důvodu je irelevantní, zda jednotlivé smlouvy v rámci rozdělených zakázek byly uzavřeny na dobu účetního období, či dobu kratší nebo delší.

[12] Stěžovatel setrvává na svém závěru, že žalobkyně nedodržela v rámci první veřejné zakázky postup stanovený v § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách: rozdělila totiž předmět veřejné zakázky, tj. logistické služby související s dodávkami spotřebního zdravotnického materiálu nakupované od jednotlivých dodavatelů v období od 31. 7. 2014 do 31. 12. 2016, tak, že se snížila předpokládaná hodnota pod finanční limity stanovené v § 12 zákona o veřejných zakázkách. V důsledku toho zadala žalobkyně první zakázku v rozporu s § 21 zákona o veřejných zakázkách, který upravuje druhy zadávacích řízení: danou veřejnou zakázku malého rozsahu tedy zadala jednodušším postupem, než kdyby ji

zadávala jako jeden celek. Při uzavírání smluv na poskytování logistických služeb tak žalobkyně nedodržela pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť v důsledku nesprávně stanovené předpokládané hodnoty veřejné zakázky zadala tyto veřejné zakázky jako veřejné zakázky malého rozsahu mimo režim zákona o zadávání veřejných zakázek, a nikoli v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 zákona o zadávání veřejných zakázek; tento postup přitom mohl ovlivnit výběr dodavatele. Žalobkyně tak porušila § 13 a § 15 zákona o veřejných zakázkách a § 19 a § 21 zákona o zadávání veřejných zakázek.

[13] K hospodárnému postupu žalobkyně, o němž hovoří městský soud, stěžovatel uvádí, že nezadáním veřejné zakázky v některém ze zadávacích řízení podle § 21 zákona o veřejných zakázkách žalobkyně porušila zásadu transparentnosti, neboť způsob provedení výběrového řízení (tj. mimo režim zákona o veřejných zakázkách a zákona o zadávání veřejných zakázek) narušil konkurenční prostředí mezi dodavateli. Pokud by žalobkyně postupovala v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a zákonem o zadávání veřejných zakázek, mohla oslovit daleko větší okruh potenciálních uchazečů o veřejnou zakázku, a tím získat výhodnější nabídku a zajistit hospodárnost, efektivnost a účelnost nakládání s veřejnými prostředky. Závěry městského soudu o „nehospodárném“ postupu při „fixování“ cen tak jsou pouhou spekulací bez ohledu na ostatní podmínky, na které byla žalobkyně při zadávání jednotlivých veřejných zakázek povinna brát zřetel.

[14] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že se zcela ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. Městský soud na posuzovaný případ užil odpovídající zákonná ustanovení. Závěry, ke kterým dospěl, jsou logické, rádě odůvodněné a podpořené judikaturou. Žalobkyně se nedopustila nezákonného dělení veřejných zakázek – naopak vždy postupovala v souladu se všemi zákonnými ustanoveními a judikaturou správních soudů, a to při zajištění maximální hospodárnosti. Zákon o veřejných zakázkách ani zákon o zadávání veřejných zakázek nestanovují povinnost sčítat předpokládané hodnoty jednotlivých veřejných zakázek učiněných v odlišných účetních obdobích ani povinnost uzavírat smlouvy na dobu neurčitou. Při dodržení pravidla jednoho účetního období, resp. 12 měsíců pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky nelze dovodit časovou souvislost pro veřejné zakázky přesahující toto zákonem stanovené období.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Kasační stížnost je **důvodná**.

[16] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí je zpravidla možné zabývat se dalšími kasačními námitkami.

[17] Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu; z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci obsaženou v žalobě; nebo proč subsumoval skutkový stav pod zvolené právní normy. Nepřezkoumatelné je také rozhodnutí, v němž se soud opomněl vypořádat s některou ze včasně uplatněných žalobních námitek (srov. například rozsudky čj. 5 As 72/2010-60, čj. 5 As 29/2007-64, čj. 4 Ads 21/2007-77 a čj. 1 Afs 135/2004-73). V projednávané věci NSS žádné takové pochybení městského soudu neshledal.

pokračování

[18] Mezi stranami není sporu o to, že žalobkyně je veřejným zadavatelem dle zákona o veřejných zakázkách i zákona o zadávání veřejných zakázek. Sporné však je, zda žalobkyně při zadávání zakázek rozdělila předmět veřejné zakázky v rozporu s § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, resp. § 35 zákona o zadávání veřejných zakázek, které zakazují rozdělení zakázky tak, že by se snížila její předpokládaná hodnota pod finanční limity stanovené zákonem.

[19] NSS se ztotožnil s argumentací stěžovatele, neboť městský soud rozhodné právní otázky nesprávně posoudil, a to z následujících důvodů.

[20] Žalobkyně dne 31. 7. 2014 uzavřela smlouvu o poskytování logistických služeb se společností NemLog. Cena byla stanovena na 57 800 Kč bez DPH za jeden měsíc a doba trvání smlouvy byla sjednána do 31. 12. 2014; dodatky ke smlouvě bylo trvání smlouvy prodlouženo až do 31. 12. 2016. V následujících letech žalobkyně zadala tři (26. 10. 2016, 2. 11. 2017 a 1. 11. 2018) veřejné zakázky malého rozsahu, jejichž předmětem bylo poskytování logistických služeb. Předpokládaná hodnota každé zakázky činila 693 600 Kč. Vítězným uchazečem se u všech zakázek stala společnost NemLog. Dne 23. 12. 2016 žalobkyně s NemLog uzavřela smlouvu o poskytování logistických služeb na období od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017, odměna byla sjednána ve výši 57 500 Kč bez DPH měsíčně. Další smlouva o poskytování logistických služeb byla mezi žalobkyní a NemLog uzavřena dne 22. 12. 2017, a to na období od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2018; odměna byla sjednána ve výši 57 500 Kč bez DPH měsíčně. Na období od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2020 uzavřela žalobkyně s NemLog smlouvu o poskytování logistických služeb dne 3. 1. 2019, odměna byla sjednána ve výši 57 500 Kč bez DPH měsíčně.

[21] Podle zákona o veřejných zakázkách (§ 12 odst. 3) i podle zákona o zadávání veřejných zakázek (§ 27) jde o veřejnou zakázku malého rozsahu, pokud její předpokládaná hodnota nedosáhne 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.

[22] Při posuzování, zda zadavatel rozdělil v rozporu se zákonem předmět jediné veřejné zakázky na více veřejných zakázek, vycházel městský soud z judikatury NSS, dle které se má přihlížet ke všem místním, časovým, věcným, funkčním a technologickým souvislostem předmětů případných jednotlivých veřejných zakázek; za jednu veřejnou zakázku je přitom možné považovat i relativně samostatná plnění (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, čj. 2 Afs 198/2006-69, č. 1896/2009 Sb. NSS, jehož závěry se sice vztahují ke starší právní úpravě, avšak jsou použitelné i ve vztahu k zákonu o veřejných zakázkách, jak konstatoval NSS např. v rozsudcích ze dne 15. 12. 2010, čj. 2 Afs 55/2010-173, či ze dne 19. 1. 2012, čj. 7 Afs 24/2011-497). Poptává-li zadavatel plnění svým charakterem totožné či obdobné, např. plnění stejného nebo srovnatelného druhu uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění, pak takové plnění musí zadávat jako jedinou veřejnou zakázku podle zákona o veřejných zakázkách, resp. zákona o zadávání veřejných zakázek.

[23] Městský soud při svých úvahách vycházel zejména z § 13 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách, podle kterého je zadavatel při stanovení předpokládané hodnoty *povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořádit v průběhu účetního období. To neplatí pro dodávky nebo služby, jejichž jednotková cena je v průběhu účetního období proměnlivá a zadavatel tyto dodávky nebo služby pořizuje opakovaně podle svých aktuálních potřeb; zadavatel je však povinen vždy dodržet zásady podle § 6 odst. 1. A dále použil § 14 odst. 3 písm. b), který stanovil, že základem pro stanovení předpokládané*

hodnoty veřejné zakázky na dodávky, jejímž předmětem jsou opakující se nebo trvající dodávky, je součet předpokládaných hodnot jednotlivých dodávek, které mají být zadavatelem pořízeny během následujících 12 měsíců.

[24] NSS na tomto místě prvně zdůrazňuje, že u nyní projednávané věci se neposuzuje, zda zakázka tvoří jeden funkční celek. Naopak z povahy plnění je zřejmé, že poskytovaná plnění jsou svojí povahou opakující se a trvání potřeby takových plnění nelze přesně určit, jelikož je nemocnice pravděpodobně bude potřebovat vždy.

[25] Pokud by však platil závěr učiněný městským soudem, že pro posouzení, zda jde o jednu, nebo více veřejných zakázek, je rozhodující období rozpočtového roku i v případě pravidelných plnění, pak by byly § 14 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a § 21 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek (které upravují předpokládanou hodnotu veřejné zakázky s opakujícím se plněním na neurčitou dobu) zhoła zbytečné, protože by předpokládanou hodnotu veřejné zakázky šlo jednoduše obejít opakovaným zadáváním veřejných zakázek malého rozsahu s maximálním trváním jednoho roku. Pokud má jít o veřejnou zakázku, jejíž předmět je ze své povahy trvale opakující se, jako je tomu i v nyní posuzované věci, musejí se uplatnit pravidla týkající se právě takového druhu plnění.

[26] Na nyní posuzovaná plnění se tedy vůbec neužije § 13 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách, právě protože se nyní neposuzuje *jeden funkční celek*. Ale naopak se použije úprava § 15 odst. 1 (pro předpokládanou hodnotu veřejné zakázky na služby se použijí ustanovení pro veřejnou zakázku na dodávky) a § 14 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, podle kterého se předpokládaná hodnota veřejné zakázky na dodávky stanoví *na základě předpokládané výše celkového peněžitého závazku zadavatele za 48 měsíců, má-li být smlouva uzavřena na dobu neurčitou nebo na dobu, jejíž trvání nelze přesně vymezit*. Tato úprava odpovídá i účinné úpravě předpokládané hodnoty veřejných zakázek na služby, které mají mít pravidelnou povahu a mají být uzavřeny na dobu delší než 12 měsíců [§ 19 odst. 2 a § 21 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek]: nestanoví-li se celková smluvní cena, je rozhodná předpokládaná výše úplaty za 48 měsíců (a to jak u smlouvy na dobu neurčitou, tak u smlouvy s dobou trvání delší než 48 měsíců).

[27] NSS netvrdí, že měla žalobkyně povinnost uzavírat smlouvu na dobu neurčitou, ostatně to netvrdí ani žalovaný; byla však povinna při zadávání veřejné zakázky stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, v souladu s pravidly pro veřejné zakázky pravidelné povahy, jejichž plnění není časově omezeno.

[28] NSS nesouhlasí s názorem stěžovatele, že úmysl žalobkyně měl být vyvozován z dřívější zadané a následně zrušené veřejné zakázky. Podstatná je však stěžovatelem zdůrazňovaná předpokládaná hodnota veřejné zakázky, která musí být stanovena dle povahy plnění veřejné zakázky.

[29] Ve vztahu k posouzení zadání zakázek v rozporu s § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách nebylo ani možné zohledňovat ekonomické důvody, které k rozdělení zakázek žalobkyni vedly, jak to učinil městský soud. Podle rozsudku NSS ze dne 29. 1. 2015, čj. 7 As 187/2014-33, *„okolnosti úmyslu zadavatele či financování zakázky nemají vliv na posouzení stejnosti či srovnatelnosti předmětu plnění, neboť žádným způsobem nemění charakter tohoto plnění. (...) Pro úvahu, zda se jedná o zadání jedné veřejné zakázky, jsou relevantní pouze objektivně seznatelné vlastnosti předmětu plnění veřejných zakázek“*. Byť by postup žalobkyně byl pochopitelný a z hlediska ekonomického i praktický, nemůže nijak ovlivnit závěr o tom, že předmět plnění byl u všech zakázek obdobný a měl být zadáván jako jedna veřejná

pokračování

zakázka v odpovídajícím zákonném režimu. O zakázané dělení předmětu zakázky jde tehdy, když je jeho důsledkem zadání veřejné zakázky v mírnějším zákonném režimu, tedy když se tím předpokládaná hodnota sníží pod zákonem stanovené finanční limity (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, čj. 7 As 211/2015-31). Není přitom rozhodné, jaká byla pohnutka zadavatele – zda zakázku rozdělil právě proto, aby ji mohl zadat v méně přísném režimu, či zda jej k tomu vedly jiné důvody. Podstatný je důsledek takového rozdělení.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] NSS na základě výše uvedeného shledal kasační stížnost důvodnou, a proto zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán shora vyslovenými závěry NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) a v souladu s nimi posoudí další neposouzené žalobní námitky.

[31] Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu