



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Naděždy Řehákové v právní věci

žalobkyně: **Fakultní nemocnice Královské Vinohrady**, IČO: 00064173
sídlem Šrobárova 1150/50, 100 34 Praha 10
zastoupené advokátem JUDr. Jaromírem Bláhou
sídlem Prvního pluku 206/7, 186 00 Praha 8

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 9. 6. 2021,
č. j. 22728/21/5000-10611-712507,

takto:

- I. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 9. 6. 2021, č. j. 22728/21/5000-10611-712507, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 23 570 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně JUDr. Jaromíra Bláhy, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně podala dne 5. 8. 2021 k Městskému soudu v Praze (dále jen „soud“) žalobu proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství (dále jen „žalovaný“) ze dne 9. 6. 2021, č. j. 22728/21/5000-10611-712507 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí – platební výměr č. 8525058/2019 Finančního úřadu pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“) ze dne 13. 11. 2019, č. j. 8525058/19/2000-31473-107766, jímž byl žalobkyni vyměřen odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 627 264 Kč (dále jen „platební výměr“).
2. Porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) 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 (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) a § 19 a § 21 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon 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. Následnou úhradou dodavateli došlo ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech k neoprávněnému použití jiných peněžních prostředků státu, a tím došlo v kontrolovaném období k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech ve výši 2 509 056,00 Kč. Správce daně stanovil na základě zjištěných skutečností za předmětné pochybení odvod dle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech ve výši 25 % z částky použité na financování veřejné zakázky, tj. ve výši 627 264,00 Kč (25 % z 2 509 056,00 Kč).

II. Napadené rozhodnutí

3. Proti platebnímu výměru podala žalobkyně dne 4. 12. 2019 včasné odvolání evidované pod č. j. 9079916/19 (dále jen „odvolání“).
4. Žalobkyně předně namítala nesprávný právní výklad § 13 a § 15 zákona o veřejných zakázkách a § 19 a § 21 zákona o zadávání veřejných zakázek. Žalobkyně měla za to, že pokud zákon o veřejných zakázkách a zákon o zadávání veřejných zakázek připouští uzavírání smlouvy alespoň na dobu 12 měsíců a z podkladů předložených žalobkyní správci daně vyplynulo, že žalobkyně při svém postupu dodržovala zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace dle § 6 zákona o veřejných zakázkách, nemohlo dojít k porušení § 13 a § 15 zákona o veřejných zakázkách a § 19 a § 21 zákona o zadávání veřejných zakázek ani k neoprávněnému použití jiných peněžních prostředků státu. Žalobkyně poukazovala na nesprávný závěr správce daně o tom, že měla uzavřít s dodavatelem smlouvu na dobu neurčitou, neboť zákon o veřejných zakázkách ani zákon o zadávání veřejných zakázek dle názoru žalobkyně takovou povinnost neukládá. Zároveň se žalobkyně domnívala, že takovým postupem by jednala potencionálně nehospodárně, neboť

by cenu „fixovala“ bez možnosti reagovat ať již na provozní změny či vývoj cen poptávaného plnění na trhu.

5. Dle žalobkyně správce daně přezkoumatelným způsobem nevyjasnil, v čem neshledává důvodnými argumenty žalobkyně ohledně přípustnosti uzavírání smluv na dobu 12 měsíců, uvedené ve vyjádření ze dne 15. 10. 2019, evidovaném pod č. j. 8049852/19 (dále jen „Vyjádření“) proti výsledku kontrolního zjištění, s nímž byla seznámena dne 4. 10. 2019 protokolem o ústním jednání č. j. 7816261/19/2000-31473-107766 z téhož dne (dále jen „Kontrolní zjištění“), a o jaké ustanovení zákona opírá svůj závěr, že smlouvy na poskytování logistických služeb měly, respektive musely být uzavřeny na dobu neurčitou. Žalobkyně rovněž namítla, že správce daně neuvedl, jaké konkrétní povinnosti stanovené právním předpisem byly porušeny. V podaném odvolání žalobkyně dále poukázala na nesprávnou aplikaci § 44 a § 44a zákona o rozpočtových pravidlech při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Žalobkyně uvedla, že správce daně uplatnil nepřiměřeně zjednodušující postup, když v případě svého závěru ohledně předběžné otázky v podobě porušení povinností konstatoval porušení rozpočtové kázně v celém rozsahu dotčených vynaložených prostředků za přezkoumávané období 2016–2018, respektive když veškeré dotčené výdaje prohlásil bez dalšího za výdaje vynaložené v rozporu s právními předpisy.
6. Žalobkyně dále s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále také jen „NSS“) konstatovala, že ani samotná skutečnost, že při vynakládání příslušných prostředků došlo k porušení rozpočtové kázně (což však žalobkyně odmítala), ještě neznamená, že by musel být uložen odvod do státního rozpočtu v plné výši celého plnění, jehož se příslušné porušení právních předpisů týkalo.
7. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 9. 6. 2021. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že správce daně musel v rámci daňové kontroly zohlednit čtyři základní kumulativní hlediska dle zákona o veřejných zakázkách a zákona o zadávání veřejných zakázek, a to hledisko věcné, časové, místní a funkční souvislosti, a že tedy předmět veřejné zakázky by musel tvořit funkční celek, aby bylo možné hovořit o neoprávněném dělení veřejné zakázky. Naplnění podmínky věcné souvislosti všech veřejných zakázek dovodil žalovaný ze skutečnosti, že předmět všech veřejných zakázek malého rozsahu byl obdobný – jednalo se o poskytování logistických služeb na dodávky spotřebního zdravotnického materiálu žalobkyni. Stejně tak považoval žalovaný za prokázané hledisko místní, když spotřební zdravotnický materiál byl nakupován formou centralizované dodávky, tedy na jediné místo. V rámci zkoumání hlediska časového bylo dle žalovaného třeba posoudit předmětné veřejné zakázky z hlediska jejich časové souslednosti. Žalovaný vyvodil, že se jedná o opakující se dodávky spotřebního zdravotnického materiálu, jež probíhaly kontinuálně od 31. 7. 2014 do 31. 12. 2020. Žalobkyně uzavřela v období 2014 - 2019 čtyři na sebe navazující smlouvy na dobu určitou jako veřejné zakázky malého rozsahu se společností NemLog a.s., přičemž předmět uzavřených smluv byl vždy stejný, tj. zajištění logistických služeb souvisejících s dodávkami spotřebního zdravotnického materiálu nakupovaného odvolatelem od jednotlivých dodavatelů, tedy se jednalo dle žalovaného o předmět jedné veřejné zakázky. Rozdělením předmětu veřejné zakázky došlo ke snížení ceny plnění předmětných logistických služeb souvisejících s dodávkami spotřebního zdravotnického materiálu v období od 31.07.2014 do 31.12.2018 pod finanční limit stanovený v § 12 zákona o veřejných zakázkách a v § 27 zákona o zadávání veřejných zakázek.

8. Zároveň žalovaný konstatoval, že hodlala-li žalobkyně pořídit jakékoliv plnění, byla povinna ještě před pořízením daného plnění určit jeho předpokládanou hodnotu. V této souvislosti žalovaný poukázal na skutečnost, že žalobkyně zahájila zadávací řízení nadlimitní veřejné zakázky s názvem „Centrální zajištění logistických služeb“ zadávané v otevřeném řízení podle § 27 zákona o veřejných zakázkách uveřejněním dne 9. 10. 2014 ve Věstníku veřejných zakázek a dne 14. 10. 2014 v Ústředním věstníku Evropské unie (dále jen „zrušená nadlimitní veřejná zakázka“), přičemž smlouva měla být uzavřena na dobu určitou, a to na dobu 4 let od uzavření smlouvy. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanovená v zadávací dokumentaci nadlimitní veřejné zakázky činila 23 000 000,00 Kč, tj. 8,68 % z ceny spotřebního zdravotnického materiálu, přičemž žalobkyně předpokládala hodnotu spotřeby dodávaného spotřebního materiálu v částce 265 104 698,00 Kč bez DPH po dobu 4 let. Dne 17. 7. 2015 bylo zadávací řízení na tuto nadlimitní veřejnou zakázku žalobkyní zrušeno, a to na základě ekonomické analýzy, kdy nové vedení žalobkyně rozhodlo, že již nemá z ekonomických důvodů o službu poptávanou v předmětném zadávacím řízení zájem. Výpočet předpokládané hodnoty zrušené nadlimitní veřejné zakázky na zajištění logistických služeb odvozený procentuálně (8,68 %) z ceny přepravovaného zdravotnického materiálu žalovaný následně aplikoval na stanovení předpokládané hodnoty jednotlivých zakázek malého rozsahu.
9. Žalovaný dále uvedl, že se žalobkyně nezadáním předmětné veřejné zakázky v některém ze zadávacích řízení podle ustanovení § 21 zákona o veřejných zakázkách dopustila rovněž porušení zásady transparentnosti, neboť způsobem provedení výběrového řízení mimo režim zákona o veřejných zakázkách a zákona o zadávání veřejných zakázek došlo k narušení konkurenčního prostředí mezi dodavateli.
10. K tvrzenému nevypořádání se se všemi argumenty obsaženými ve Vyjádření a k nedostatečnému vymezení porušení povinností žalovaný poukázal na skutečnost, že ze Zprávy o daňové kontrole ze dne 8. 11. 2019, č. j. 7816367/19/2000-31473-107766 (dále jen „Zpráva o daňové kontrole“) je zřejmé, jakého konkrétního porušení se žalobkyně dopustila. Žalovaný dále uvedl, že se správce daně vypořádal se všemi argumenty žalobkyně obsaženými ve Vyjádření, a to na str. 9–11 Zprávy o daňové kontrole. Ve vztahu k námitce žalobkyně vztahující se k nepřiměřeně zjednodušujícímu postupu žalovaný uvedl, že nebyl dodržen postup při zadávání veřejné zakázky stanovený v § 6 zákona o veřejných zakázkách, a proto se týká tento postup celé veřejné zakázky.
11. Žalovaný uzavřel, že se ztotožnil se závěrem správce daně, že žalobkyně neoprávněně použila jiné peněžní prostředky státu tím, že rozdělila veřejnou zakázku a uhradila faktury dodavateli, který nebyl vybrán v řádně provedeném výběrovém řízení podle zákona o veřejných zakázkách a zákona o zadávání veřejných zakázek. Následně žalovaný poukázal na skutečnost, že se žalobkyně v průběhu výběrového řízení na jednotlivé zakázky dopustila pochybení způsobilého ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a proto se v tomto případě nemůže jednání správce daně posuzovat jako příliš formalistické. Závěrem napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že za zjištěné pochybení byl správcem daně dle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně v souladu s Pokynem Generálního finančního ředitelství č. GŘ-D-38 ze dne 6. 12. 2018, č. j. 74816/18/7500-30091 (dále jen „Pokyn D-38“). Odvod ve výši 25 % z částky použité na úhrady plnění z těchto zakázek za kontrolované období (tj. z částky 2 509 056 Kč) je dle žalovaného přiměřený míře závažnosti zjištěného pochybení.

III. Žaloba

12. Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně včasnou žalobu. *První žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že dle § 13 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách je zadavatel povinen při stanovení předpokládané hodnoty sečíst předpokládané hodnoty obdobných nebo souvisejících služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období (tedy 12 měsíců), přičemž žalobkyně prokazatelně postupovala vždy v souladu s tímto pravidlem, když veřejné zakázky na logistické služby nikdy nebyly soutěženy na dobu kratší než 12 měsíců. Žalobkyně dále uvedla, že rovněž z § 19 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek mj. plyne, že smlouvy na plnění veřejné zakázky na pravidelně pořizované nebo trvající dodávky nebo služby mohou být uzavírány na dobu minimálně 12 měsíců s tím, že pokud by byly uzavírány na dobu kratší (např. tři smlouvy během jednoho roku každá na dobu 4 měsíců), musí zadavatel již při uzavření první smlouvy vycházet pro stanovení předpokládané hodnoty zakázky z plnění, které bude pořizováno za celý rok. S odkazem na judikaturu NSS a odbornou komentářovou literaturu pak žalobkyně vyvodila, že rozhodným obdobím pro určení, zda je dána časová souvislost, je rozpočtový rok. Z výše uvedeného je dle žalobkyně zřejmé, že časová souvislost je dána, pokud je plnění pro zadavatele uskutečňováno ve stejném časovém období, kterým je rozpočtový rok, což u smluv uzavřených mezi žalobkyní a poskytovatelem logistických služeb není naplněno.
13. Dle tvrzení žalobkyně, uvedeného ve *druhé žalobní námitce*, finanční plnění od 1. 8. 2014 do 31. 12. 2016 včetně plnění vycházejících z dodatků ke Smlouvě ze dne 31. 7. 2014 (dále jen „VZMR 1“) činilo v součtu 1 658 900 Kč bez DPH a není tak pravdou tvrzení žalovaného, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity, neboť v rámci VZMR 1 nepřesáhl objem plnění částku 2 000 000 Kč bez DPH. Dále se dle žalobkyně nezakládá na pravdě ani tvrzení žalovaného vztahující se k plnění od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017 (dále jen „VZMR 2“), k plnění od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2018 (dále jen „VZMR 3“) a k plnění od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2020 (dále jen „VZMR 4“). Kontrola ze strany správce daně se týkala období od roku 2016 do roku 2018, přičemž VZMR 4 se vztahovala k období let 2019 a 2020, jedná se tudíž o odlišné časové období. K VZMR 2 a VZMR 3 žalobkyně uvedla, že ani ve svém součtu ve výši 1 380 000 Kč bez DPH nepřesáhly zákonem stanovený limit ve výši 2 000 000 Kč bez DPH, a proto ani v tomto ohledu nedošlo ze strany žalobkyně k porušení zákona o zadávání veřejných zakázek.
14. Ve *třetí žalobní námitce* žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí je stiženo vadou zmatečnosti, když žalovaný v rámci své argumentace nelogicky a bez bližšího vysvětlení směřuje zakázky na dodávku spotřebního materiálu a zakázky na logistické služby. V části napadeného rozhodnutí věnující se problematice předpokládané hodnoty jednotlivých zakázek na logistické služby poměřuje žalovaný tuto hodnotu s objemem dodávek spotřebního zdravotnického materiálu, čímž značně přesahuje argumentační linii obsaženou v rozhodnutí správce daně.
15. *Čtvrtou žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně je nedůvodné a nepřiměřené. Žalobkyně uvedla, že nelze připustit, že byl splněn předpoklad pro kvalifikaci poskytnutého plnění jako neoprávněného použití peněžních prostředků státu ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, tj. že došlo k porušení povinnosti stanovené právním předpisem (zde snad § 13 a § 15 zákona o veřejných zakázkách, resp. § 19 a § 21 zákona o zadávání veřejných zakázek), nicméně žalobkyně podotkla, že žalovaný ani správce daně vůbec neuvedli, jaké konkrétní povinnosti stanovené právním předpisem měla žalobkyně vlastně porušit. Žalobkyně se neztotožnila se striktním

závěrem žalovaného, že v zásadě jakékoliv porušení právních předpisů při vynakládání veřejných prostředků je automaticky porušením rozpočtové kázně.

IV. Vyjádření žalovaného

16. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 22. 10. 2021 zopakoval argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí, na níž setrval. K námitce žalobkyně, že v napadeném rozhodnutí směřuje zakázky na dodávku spotřebního materiálu a zakázky na logistické služby uvedl, že v daném případě vycházel z předmětu plnění veřejných zakázek, kterým bylo poskytování logistických služeb spočívající v převzetí spotřebního zdravotnického materiálu včetně dezinfekcí a infuzí specifikovaného v příloze smlouvy, následná konsolidace a kompletace spotřebního zdravotnického materiálu v centrálním (konsignačním) skladu a jeho následné dodání do stanic v množství určeném žalobkyní na základě dílčích objednávek. Z napadeného rozhodnutí je tak zřejmé, že se jednalo o logistické služby související s dodávkami spotřebního zdravotnického materiálu v kontrolovaném období.

V. Další podání účastníků

17. V podání ze dne 7. 4. 2022 se žalobkyně vyjádřila k vyjádření žalovaného ze dne 22. 10. 2021 (dále jen „replika“). Žalobkyně zopakovala tvrzení již uvedená v žalobě a v odvolání proti platebnímu výměru. Nad rámec dřívější argumentace se důrazně ohradila proti tvrzení žalovaného, že výběru dodavatele nepředcházelo žádné transparentně provedené zadávací řízení zajišťující výběr nejvhodnějšího dodavatele a že nebylo zjištěno, jakým způsobem žalobkyně stanovila předpokládanou hodnotu plnění. Již v rámci dokumentu nazvaného Námitky proti protokolu o kontrole č. j. MZDR/49768/2018/KON, ze dne 25. 03. 2019 (tento dokument žalobkyně rovněž doložila k podané replice), kdy tento dokument ze dne 10. 4. 2019 adresovala žalobkyně Ministerstvu zdravotnictví ČR, se žalobkyně s vysvětlením výběru nejvhodnějšího dodavatele a stanovením předpokládané hodnoty plnění podrobně vypořádala.
18. V podání ze dne 12. 10. 2023 se žalovaný vyjádřil k replice žalobkyně ze dne 7. 4. 2022. Žalovaný předně uvedl, že v replice citovaný dokument „Námitky proti protokolu o kontrole č. j. MZDR/49768/2018/KON ze dne 25. 3. 2019“ žalobkyně správci daně nedoložila, kdy tento není součástí spisové dokumentace, proto se k němu nemohl správce daně vyjádřit ve Zprávě o daňové kontrole č. j. 7816367/19/2000-31473-107766. Žalobkyně tento důkazní prostředek nedoložila ani v rámci odvolacího řízení ani k podané žalobě.

VI. První posouzení věci Městským soudem v Praze

19. Při jednání konaném dne 22. 11. 2023 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Žalobkyně odkázala na obsah žaloby a repliky a navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil. Žalovaný poukázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a na obsah vyjádření k žalobě a navrhl, aby soud žalobu zamítl. Dokazování soud neprováděl, neboť se převážně jednalo o listiny, které jsou součástí správního spisu, z něhož soud při přezkumu napadeného rozhodnutí obligatorně vychází (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117, č. 2383/2011 Sb. NSS) a dále o listinu (*námitky proti protokolu o kontrole MZ ČR*), jejíž provedení shledal soud pro rozhodnutí ve věci nadbytečným.
20. Městský soud rozsudkem ze dne 21. 11. 2023, č. j. 9Af 13/2021-94, napadené rozhodnutí zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

21. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
22. Dne 23. 8. 2019 zahájil správce daně dle § 87 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) u žalobkyně daňovou kontrolu (dále jen „daňová kontrola“). Předmětem daňové kontroly byla kontrola za účelem zjištění skutečností rozhodných pro správné zjištění a případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 a 44a zákona o rozpočtových pravidlech při použití jiných peněžních prostředků státu v letech 2016, 2017 a 2018. Daňová kontrola byla zahájena na základě a v rozsahu písemnosti Ministerstva zdravotnictví označené jako „Předání kontrolních zjištění dle ust. § 18 odst. 2 zákona č. 320-2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) ve znění pozdějších předpisů“ č. j. MZDR 49768/2018-8/KON ze dne 26. 4. 2019.
23. V rámci provedené daňové kontroly správce daně zjistil, že žalobkyně uzavřela dne 31. 7. 2014 se společností NemLog a.s. smlouvu o poskytování logistických služeb, jejímž předmětem bylo vést pro žalobkyni správu konsignačních zásob ve skladu provozovaném poskytovatelem služeb a fyzický pohyb zboží dle sortimentu uvedeného v příloze smlouvy, se vstupem zboží od žalobkyni určených dodavatelů a zajištěním logistických služeb (dále jen „logistické služby“). Cena byla stanovena ve výši 57 800 Kč bez DPH měsíčně. Doba trvání smlouvy byla sjednána na dobu určitou, a to do 31. 12. 2014 a dodatky č. 1–4 byla doba trvání smlouvy prodloužena až do 31. 12. 2016 (VZMR 1).
24. Dne 23. 12. 2016 byla mezi žalobkyní a NemLog a.s. uzavřena smlouva o poskytování logistických služeb na období od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017, přičemž odměna byla sjednána ve výši 57 500 Kč bez DPH měsíčně (VZMR 2).
25. Další smlouva o poskytování logistických služeb byla mezi žalobkyní a NemLog a.s. uzavřena dne 22. 12. 2017, a to na období od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2018, přičemž odměna byla sjednána ve výši 57 500 Kč bez DPH měsíčně (VZMR 3).
26. Na období od 1. 1. 2019 do 31. 12. 2020 uzavřela žalobkyně a NemLog a.s. smlouvu o poskytování logistických služeb dne 3. 1. 2019, přičemž odměna byla sjednána ve výši 57 500 Kč bez DPH měsíčně (VZMR 4).
27. Žalobkyně byla seznámena s výsledkem daňové kontroly Kontrolním zjištěním, ke kterému podala Vyjádření. Vyjádřením nedošlo ke změně výsledku Kontrolního zjištění. K ukončení daňové kontroly došlo projednáním Zprávy o daňové kontrole a podpisem protokolu k projednání Zprávy o daňové kontrole č. j. 7816309/19/2000-31473-107766. V důsledku konstatování porušení rozpočtové kázně vydal správce daně platební výměr, kterým vyměřil odvod do státního rozpočtu ve výši 627 264 Kč. Předmětný platební výměr byl doručen do datové schránky žalobkyně dne 13. 11. 2019. Žalobkyně podala proti platebnímu výměru dne 4. 12. 2019 odvolání, o kterém bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím, jak je uvedeno shora.
28. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
29. Dle § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, *„[z]adavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.“*
30. Dle § 12 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, *„[v] veřejnou zakázkou malého rozsahu se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty [...].“*

31. Dle § 13 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách „*[p]ředpokládanou hodnotou veřejné zakázky se pro účely tohoto zákona rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty.*“
32. Dle § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách „*[z]adavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v tomto zákoně.*“
33. Dle § 13 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách „*[p]ři stanovení předpokládané hodnoty je zadavatel povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit 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.*“
34. Dle § 14 odst. 3 písm. a) zákona o veřejných zakázkách „*[z]ákladem pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky, jejímž předmětem jsou opakující se nebo trvající dodávky, je skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky stejného či obdobného druhu během předcházejících 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců, nebo [...].*“
35. Dle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o veřejných zakázkách „*[z]ákladem 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.*“
36. Dle § 15 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách „*[u]stanovení § 14 odst. 1, 3 a 4 se pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby použijí obdobně.*“
37. Dle § 19 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek „*[p]ředpokládaná hodnota veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou pravidelně pořizované nebo trvající dodávky nebo služby, se stanoví jako skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky nebo služby stejného druhu během předcházejících 12 měsíců nebo předchozího účetního období, které je delší než 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců, nebo [...].*“
38. Dle § 19 odst. 1 písm. b) zákona o zadávání veřejných zakázek „*[p]ředpokládaná hodnota veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou pravidelně pořizované nebo trvající dodávky nebo služby, se stanoví jako součet předpokládaných hodnot jednotlivých dodávek a služeb, které mají být zadavatelem zadány během následujících 12 měsíců nebo v účetním období, které je delší než 12 měsíců, pokud nemá k dispozici údaje podle písmena a).*“
39. Dle § 21 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek „*[p]ro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby, u které se nestanoví celková smluvní cena, je rozhodná předpokládaná výše úplaty za celou dobu trvání smlouvy, je-li doba trvání smlouvy rovna 48 měsíců nebo kratší, [...].*“
40. Dle § 24 věta první zákona o zadávání veřejných zakázek „*[r]ežim veřejné zakázky se určí podle její předpokládané hodnoty, pokud nejde o zjednodušený režim podle § 129.*“

41. Dle § 27 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek „*[v] veřejnou zakázkou malého rozsahu je veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky na dodávky nebo na služby částce 2 000 000 Kč, nebo [...].*“
42. Dle § 31 zákona o zadávání veřejných zakázek „*[z]adavatel není povinen zadat v zadávacím řízení veřejnou zakázku malého rozsahu. Při jejím zadávání je však zadavatel povinen dodržet zásady podle § 6.*“
43. Dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech „*[p]ro účely tohoto zákona se rozumí neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, [...].*“
44. Dle § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech „*[p]orušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu, [...].*“
45. Dle § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech „*[o]dvod za porušení rozpočtové kázně činí v případě neoprávněného použití prostředků dotace pevnou částku podle § 14 odst. 5, nebo pokud v rozhodnutí o ní bylo uvedeno jedno nebo více procentních rozmezí nebo pevný procentní podíl pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, finančním úřadem stanovenou částku vycházející z procentního rozmezí nebo pevného procentního podílu uvedeného v rozhodnutí, a to pro každý jednotlivý případ; při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dodržení účelu dotace a hospodárnost uložené sankce; [...].*“
46. Dle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech „*[o]dvod za porušení rozpočtové kázně činí v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.*“
47. Při prvním posouzení věci se soud nejprve zabýval námitkou žalobkyně vznesenou pod třetím žalobním bodem, kterou žalobkyně zpochybňovala přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nesrozumitelnost (slovy žalobkyně „*napadené rozhodnutí je stíženo vadou zmatečnosti*“).
48. Správní soudy v minulosti nesčetněkrát judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat.
49. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.
50. S poukazem na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64) a vyplývající z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález ÚS ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997,

sp. zn. III. ÚS 94/97, ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10) městský soud uzavřel, že napadené rozhodnutí není zatíženo vadami, které by zakládaly jeho nepřezkoumatelnost, resp. které by bránily jeho věcnému přezkumu ze strany soudu, neboť je zřejmé, z jakého skutkového stavu žalovaný vyšel a jak jej právně posoudil. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou seznatelné důvody, pro které žalovaný dospěl k závěru o porušení rozpočtové kázně, jakož i úvahy, jimiž byl při posouzení jednotlivých zákonných hledisek ve svých závěrech veden.

51. Z napadeného rozhodnutí soud v návaznosti na námitku žalobkyně ověřil, že žalovaný skutečně poměřoval hodnotu plnění za logistické služby s hodnotou přepravovaného zdravotnického materiálu, kdy v bodu [61] napadeného rozhodnutí mj. uvedl, že „z veřejně dostupných zdrojů, např. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) č. j. ÚOHS-S0639/2016/VZ-47912/2016/553/VDy ze dne 02.12.2016 nebo rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S481/2014/VZ-18005/2014/513/PDr ze dne 27.08.2014 vyplývá, že výše odměny za poskytování logistických služeb se v běžné praxi pohybuje okolo 10 % z ceny spotřebního materiálu“, přičemž v případě jednotlivých VZMR 1 až 3 odpovídala žalobkyní ujednaná smluvní odměna za poskytované logistické služby cca 1,05% až 1,27% z ceny spotřebního zdravotnického materiálu podle jeho předpokládané hodnoty uváděné v zadávací dokumentaci Nadlimitní veřejné zakázky. Jinými slovy tedy žalovaný žalobkyni vytýkal, že smluvní odměna, kterou si za zajištění logistických služeb ujednala v rámci VZMR1-3, je nižší a hospodárnější než odměna, kterou za zajištění logistických služeb žalovaný dohledal „z veřejně dostupných zdrojů“. Vzhledem k tomu, že žalovaný ze shora citovaných úvah nečinil žádné konkrétní závěry ve vztahu k meritornímu posouzení věci, soud dospěl k závěru, že žalovaným předložené úvahy k nesrozumitelnosti napadeného rozhodnutí nevedou.
52. Soud následně přistoupil k posouzení *prvního a druhého žalobního bodu*, kde žalobkyně namítala nezákonnost napadeného rozhodnutí.
53. Při posuzování, zda žalobkyně rozdělila v rozporu se zákonem předmět jediné veřejné zakázky na více veřejných zakázek, vycházel městský soud z judikatury NSS, dle které je třeba 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 20. 2. 2019, sp. zn. 6 Afs 246/2018 – 32, jakož i rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, č. j. 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, č. j. 2 Afs 55/2010-173, a ze dne 19. 1. 2012, č. j. 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.
54. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 2 Afs 198/2006–69) platí, že „[z]ákon o zadávání veřejných zakázek v § 67 stanoví algoritmus určení celkové výše peněžitého závazku. Rozhodující přitom je stejnost (či srovnatelnost) druhu plnění, a pokud je uzavíráno více samostatných smluv, je v zákoně určeno i časové hledisko, kterým je rozpočtový rok. V posuzovaném případě to znamená, že výši celkového peněžitého plnění je třeba určit

součtem všech peněžitých závazků stejného či srovnatelného předmětu plnění, které zadavateli vzniknou ze zadání veřejné zakázky v jednom rozpočtovém roce. Zákon tedy předpokládá, že zadavatelé budou schopni usuzovat na celkovou výši peněžitého závazku, který vznikne ze zadání zakázky týkající se plnění stejného či srovnatelného druhu v časovém horizontu rozpočtového roku.“ (podtržení doplněno soudem.)

55. Pro podporu shora vymezených judikatorních závěrů soud doplnil výklad dle odborné komentářové literatury (JURČÍK, Radek. Zákon o veřejných zakázkách. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 178.): „[p]ři posouzení, zda se jedná o jednu či více veřejných zakázek, je potřeba vždy brát v úvahu a přihlížet k následujícím souvislostem, které vyplývají z rozhodovací praxe ÚOHS a SDEU [...] Časovým – zadání zakázek zadavatel započal tak, že plnění proběhlo v jiném časovém období – jde vzhledem ke znění § 13 odst. 8 první větu zákona o veřejných zakázkách o jinou veřejnou zakázku z důvodu absence časových souvislostí. [...] V případě veřejných zakázek „na dodávky“ a veřejných zakázek „na služby“ je zadavatel povinen při určování předpokládané hodnoty veřejné zakázky sečíst předpokládané hodnoty věcně (dle charakteru plnění) obdobných a spolu souvisejících plnění, která hodlá poptávat na základě zadávacího řízení v průběhu příslušného účetního období – tedy v průběhu příslušného kalendářního roku, případně hospodářského roku (je-li odlišný od kalendářního roku).“
56. Městský soud při svých úvahách ve vztahu k VZMR 1 (která se řídí nyní již zrušeným zákonem o veřejných zakázkách) vycházel zejména z § 13 odst. 8 cit. zákona, podle kterého je zadavatel při stanovení předpokládané hodnoty povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit 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) cit. zákona, 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. Ve vztahu k VZMR 2 a 3 vycházel soud z ustanovení § 19 zákona o zadávání veřejných zakázek, který stanoví předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou pravidelně pořizované nebo trvající dodávky nebo služby.
57. Následně soud uzavřel, že jak ze samotného znění shora uvedených ustanovení zákona o veřejných zakázkách a zákona o zadávání veřejných zakázek, tak z rozhodovací praxe ÚOHS, krajských soudů i NSS je jednoznačně zřejmé, 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. V posuzovaném případě se VZMR 1, VZMR 2 a VZMR 3 a rovněž VZMR 4 (která však nedopadá na kontrolované období) vztahovaly každá jedna k účetnímu období alespoň 12 měsíců (kalendářního roku), proto jejich časovou souvislost dovodit nelze. Zákon o veřejných zakázkách ani zákon o zadávání veřejných zakázek nestanovuje povinnost sčítat předpokládané hodnoty jednotlivých veřejných zakázek učiněných v odlišných účetních obdobích ani povinnost uzavírat smlouvy na dobu neurčitou. Závěr žalovaného, že žalobkyně nesprávně stanovila předpokládanou hodnotu veřejné zakázky VZMR 1, VZMR 2 a VZMR 3 a porušila tak § 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 došlo k porušení rozpočtové kázně, tak podle závěrů městského soudu nebyl správný.

58. Čtvrtou žalobní námitkou týkající se přiměřenosti stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně se městský soud již nezabýval, neboť její vypořádání by bylo s ohledem na závěr, že nedošlo k porušení zákona o veřejných zakázkách ani zákona o zadávání veřejných zakázek, nadbytečné a neúčelné.

VII. Kasační stížnost žalovaného a její posouzení Nejvyšším správním soudem

59. Rozsudek městského soudu ze dne 22. 11. 2023, č. j. 9Af 13/2021 - 94, byl ke kasační stížnosti žalovaného zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2024, č. j. 10 Afs 6/2024 – 41 (dále též „zrušující rozsudek“).
60. V odůvodnění zrušujícího rozsudku Nejvyšší správní soud předně vymezil, že „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.“
61. Následně NSS uzavřel, že městský soud rozhodné právní otázky nesprávně posoudil. Zdůraznil, 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.“ (důraz přidán městským soudem).
62. NSS dále konstatoval, že pokud by měl platit 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) 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.“
63. Podle závěru NSS „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).“ Žalobkyně tak byla „povinna při zadávání veřejné zakázky stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky v souladu s pravidly pro veřejné zakázky pravidelné povahy, jejichž plnění není časově omezeno.“ (důraz přidán městským soudem).

64. NSS nesouhlasil s názorem žalovaného, že úmysl žalobkyně měl být vyvozován z dřívější zadané a následně zrušené (nadlimitní) veřejné zakázky, přičemž dále uvedl, že *„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 zakázka v odpovídajícím zákonném režimu.“*

VIII. Řízení u Městského soudu v Praze po zrušujícím rozsudku NSS

65. Městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s., znovu přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, přičemž opětovně dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
66. Při jednání před soudem dne 28. 8. 2024 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Zástupce žalobkyně nesouhlasil s extenzivním výkladem, který provedl NSS ve zrušujícím rozsudku. Podle názoru žalobkyně není § 13 odst. 8 zákona o veřejných zakázkách ve vztahu buď/anebo k § 14 a 15 cit. zákona, ale je třeba jej vykládat ve vzájemné souvislosti.
67. V návaznosti na závěry zrušujícího rozsudku se městský soud opětovně zabýval otázkou, zda žalobkyně při zadávání veřejné zakázky stanovila předpokládanou hodnotu veřejné zakázky v souladu s pravidly pro veřejné zakázky pravidelné povahy, když v daném případě poskytovaná plnění jsou svojí povahou opakující se a trvání potřeby takových plnění nelze přesně určit, jelikož je nemocnice pravděpodobně bude potřebovat vždy.
68. Městský soud při svých úvahách ve vztahu k VZMR 1 (která se řídí nyní již zrušeným zákonem o veřejných zakázkách) vycházel z úpravy § 15 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, podle nějž se pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby použijí obdobně ustanovení § 14 odst. 1, 3 a 4 (tedy pravidla platná pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky).
69. Zatímco předpokládanou hodnotu veřejných zakázek, jejichž předmětem jsou jednorázové dodávky (popř. služby), stanoví zadavatel podle pravidel obsažených v § 14 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, kategorie opakujících se a trvajících dodávek (popř. služeb) má pro účely stanovení základu předpokládané hodnoty určena vlastní pravidla, a to v § 14 odst. 3 a 4 zákona o veřejných zakázkách.
70. Jak vyplývá z komentářové literatury (srov. komentář ASPI k § 15 zákona o veřejných zakázkách) ve vztahu k pravidlu pro stanovení výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby, respektive jejího základu, v případě, kdy předmětem veřejné zakázky je poskytování opakujících se či trvajících služeb: *„Způsob stanovení tohoto základu se pak bude odvíjet od skutečnosti, zda zadavateli této veřejné zakázky během posledních 12 měsíců byly poskytovány služby stejného či obdobného druhu, nebo mu v uvedené době mají tyto služby být poskytovány poprvé. V prvním případě - první způsob - se základ pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby ve shora uvedeném smyslu vypočte na základě skutečné ceny uhrazené zadavatelem za služby stejného či podobného druhu během předcházejících 12 měsíců. Tato částka pak bude upravena o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců. Zde je nutno podotknout, že zadavatel, v případě že mu byly během*

posledních 12 měsíců poskytovány služby stejného či obdobného druhu, je tento způsob výpočtu pouze oprávněn, a nikoli povinen použít. Tento zadavatel tak má možnost výběru, zda v daném případě vypočítá základ pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby podle prvního či druhého způsobu, který je popsán dále (tedy zda využije způsob dle § 14 odst. 3 písm. a) či b) Zákona). V druhém případě - druhý způsob - se daný základ stanoví na základě součtu předpokládaných hodnot jednotlivých služeb, které mají být příslušným zadavatelem pořízeny během následujících 12 měsíců. Z logiky věci pak vyplývá, že jestliže zadavateli během posledních 12 měsíců nebyly poskytovány služby stejného či obdobného druhu, nemůže tento zadavatel zvolit první způsob výpočtu základu pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby.“ Takto stanovený základ se dále upraví na základě doby trvání smlouvy na plnění předmětné veřejné zakázky ve smyslu §14 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách: „Bude-li doba trvání takové smlouvy, jejímž předmětem je poskytování příslušných služeb, vymezena na dobu určitou, pak zadavatel stanoví předpokládanou hodnotu příslušné veřejné zakázky na služby na základě předpokládané výše celkového peněžitého závazku zadavatele za dobu účinnosti dotčené smlouvy (bez ohledu na to, zda bude smlouva uzavřena na dobu 1 roku či 5 let). Bude-li však tato smlouva uzavřena na dobu neurčitou, pak bude výše předpokládané hodnoty stanovena na základě předpokládané výše celkového peněžitého závazku zadavatele za dobu prvních 48 měsíců trvání takové smlouvy (bez ohledu na to, zda bude smlouva plněna po dobu 1 roku či 10 let). Toto pravidlo se uplatní rovněž ve vztahu k těm smlouvám, jejichž doba trvání není možné přesně vymežit, a které zanikají „splněním“.“

71. Dle názoru městského soudu by skutkovému stavu v projednávané věci lépe odpovídala aplikace úpravy dle § 15 odst. 1 za použití § 14 odst. 3 písm. b) a § 14 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 14 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách, neboť smlouva, kterou žalobkyně uzavírala na základě zadávacího řízení v případě VZMR 1, byla svým trváním (včetně dodatků) vymezena na dobu určitou od 31. 7. 2014 do 31. 12. 2016. Přestože z předmětu plnění (logistických služeb) je jisté zřejmé, že poskytovaná plnění jsou svojí povahou opakující se a žalobkyně coby nemocnice je pravděpodobně bude potřebovat vždy (avšak ne vždy je nutně musí zajišťovat prostřednictvím smluvního dodavatele), nelze současně dle názoru městského soudu dovodit, že by smlouva uzavíraná zadavatelem ohledně takových plnění byla vždy svým charakterem smlouvou na dobu neurčitou či smlouvou, jejíž doba trvání není možné přesně vymežit (tj. smlouvou, která zaniká „splněním“). Městský soud má rovněž za to, že obsahem úpravy dle § 13 zákona o veřejných zakázkách jsou obecná pravidla a principy pro stanovení předpokládané hodnoty příslušné veřejné zakázky, na něž pak navazují zvláštní ustanovení (§ 14 až 16 zákona o veřejných zakázkách), která upravují pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty konkrétních druhů veřejných zakázek (dodávky, služby a stavební práce). Obdobně v případě VZMR 2 a 3, které se řídily úpravou zákona o zadávání veřejných zakázek, by dle názoru městského soudu skutkovému stavu ze shora popsaných důvodů lépe odpovídala aplikace ustanovení § 19 odst. 1 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť žalobkyně měla tyto údaje k dispozici a je proto vyloučen postup dle písm. b) téhož ustanovení. § 19 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek pak upravuje stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na pravidelně pořizované nebo trvající služby, při jejichž zadávání zadavatel předpokládá uzavření smlouvy na dobu delší než 12 kalendářních měsíců, což v případě VZMR 2 a 3 nenastalo, neboť nelze zaměňovat trvání potřeby plnění a dobu trvání smlouvy, kterou zadavatel v zadávacím řízení hodlá uzavřít.
72. Městský soud je nicméně vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který ve zrušujícím rozsudku jednoznačně konstatoval, že na nyní posuzovaná plnění 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. Dle závěru NSS 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).

73. Vycházejí ze závěrů zrušujícího rozsudku proto městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, v němž se žalovaný zabýval stanovením předpokládané hodnoty veřejné zakázky v souladu s pravidly pro veřejné zakázky pravidelné povahy, když v daném případě poskytovaná plnění jsou nepochybně svojí povahou plnění opakující se.
74. V případě VZMR 1 stanovil správce daně a žalovaný předpokládanou hodnotu veřejné zakázky tak, že zohlednil při stanovení předpokládané hodnoty předmětné veřejné zakázky údaje uvedené v zadávací dokumentaci Nadlimitní veřejné zakázky. Dle napadeného rozhodnutí *„předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanovená v zadávací dokumentaci Nadlimitní veřejné zakázky činila 23 000 000,00 Kč, tj. 8,68 % z ceny spotřebního zdravotnického materiálu, přičemž zadavatel předpokládal hodnotu spotřeby dodávaného spotřebního materiálu v částce 265 104 698,00 Kč bez DPH po dobu 4 let. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky za 1 rok pak činila 5 750 000,00 Kč (23 000 000,00 Kč/4), tj. 479 167,00 Kč za 1 měsíc a předpokládaná hodnota dodávaného spotřebního zdravotnického materiálu za 1 rok činila 66 276 174,00 Kč bez DPH, tj. 5 523 014,50 Kč bez DPH za měsíc ... Předpokládaná hodnota (spotřeby) dodávaného spotřebního zdravotnického materiálu v období od 31.07.2014 do 31.12.2016 činila 160 167 420,50 Kč (2 x 66 276 174 + 5 x 5 523 014,50 Kč) ... Předpokládaná hodnota VZMR 1 tak činila 13 902 532,00 Kč, tj. 8,68 % z předpokládané hodnoty (spotřeby) dodávaného spotřebního zdravotnického materiálu (8,68 % z 160 167 420,50 Kč).“*
75. Žalovaný při stanovení předpokládané hodnoty předmětné veřejné zakázky zohlednil údaje uvedené v zadávací dokumentaci Nadlimitní veřejné zakázky a využil procentní poměr hodnoty plnění k ceně spotřebního zdravotnického materiálu, tedy aplikoval zcela jiná východiska než která vyplývají ze závěrů zrušujícího rozsudku, kde NSS stanovil, že na nyní posuzovaná plnění se použije úprava § 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.
76. Obdobné závěry platí i pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky v případech VZMR 2 a 3, které se řídí úpravou zákona o zadávání veřejných zakázek. I v těchto případech správce daně a žalovaný vycházeli při stanovení předpokládané hodnoty předmětné veřejné zakázky z údajů uvedených v zadávací dokumentaci Nadlimitní veřejné zakázky, resp. z její předpokládané hodnoty, tj. 8,68 % z hodnoty (spotřeby) dodávaného spotřebního zdravotnického materiálu, přestože ve zrušujícím rozsudku NSS jednoznačně stanovil, že úpravě dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách odpovídá účinná úprava *„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).“

77. NSS ve zrušujícím rozsudku přitom konstatoval, že úmysl žalobkyně z dřívější zadané a následně zrušené Nadlimitní veřejné zakázky vyvozován být nemůže. Není tedy ani možné řídit se při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky údaji uvedenými v zadávací dokumentaci Nadlimitní veřejné zakázky a pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky využívat procentní poměr hodnoty plnění k ceně spotřebního zdravotnického materiálu.
78. Odůvodnění správního rozhodnutí musí samo o sobě obstát v predestinaci důvodů, jež vedly správní orgán k rozhodnutí vyjádřenému ve výrokové části (srov. rozsudek NSS z 24. 9. 2014, čj. 8 Afs 34/2013-68, bod 40)
79. Žalovaný při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky zjevně vycházel z jiných skutečností a východisek, než která vyplývají ze závěrů zrušujícího rozsudku, kde NSS stanovil, že na nyní posuzovaná plnění se použije úprava § 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.
80. Jelikož není přípustné, aby správní soud vytvořil zcela nové myšlenkové úvahy, kterými by úvahu žalovaného nahradil, shledal městský soud důvody rozhodnutí žalovaného za nezákonné.
81. Soud se pro úplnost zabýval i námitkou přiměřenosti stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně.
82. Dle judikatury NSS *„je třeba zohlednit princip proporcionality, neboť i porušení podmínky stanovené poskytovatelem dotace jako závažné nemusí ještě samo o sobě znamenat to, že při čerpání dotace došlo k porušení rozpočtové kázně.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4 As 117/2014-39) a *„zohlednit při stanovení výše odvodu tu část peněžitých prostředků, které byly čerpány v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami, je třeba zohlednit závažnost konkrétních porušení a jaké byly dopady těchto pochybení“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40). V daném případě žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že nedošlo k čerpání prostředků v rozporu s jejich účelem a tedy nedošlo k jejich zneužití. Žalovaný založil napadené rozhodnutí na závěru, že daňový subjekt nesprávně stanovil předpokládanou hodnotu VZMR 1 až 3, přičemž sám při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky vyšel ze zcela odlišných východisek než NSS ve zrušujícím rozsudku. Žalovaný v napadeném rozhodnutí rovněž uvedl, že *„předmětné pochybení nelze považovat za marginální či formální, jelikož pochybením odvolatele mohlo dojít k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky, přičemž odvolatel měl povinnost postupovat v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a zákonem o zadávání veřejných zakázek a při nakládání s veřejnými prostředky s ohledem na principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, čemuž odpovídá i shora uvedené rozpětí“*, a na jiném místě pak, že *„pokud by zadavatel postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a zákonem o zadávání veřejných zakázek, mohlo dojít k oslovení daleko většího okruhu potencionálních uchazečů o veřejnou zakázku, a tím i k získání výhodnější nabídky.“* Tato argumentace vztahující se k otázce proporcionality je však v příkrém rozporu s předchozími závěry žalovaného, který v souvislosti se stanovením předpokládané hodnoty veřejné zakázky uvedl, že bylo povinností žalobkyně stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky ve výši procentní

sazby z ceny (hodnoty) dodávaného zboží, tedy výpočtem, který následně žalovaný při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky sám provedl a jehož výsledek je násobně vyšší než smluvní odměna, kterou si za zajištění logistických služeb ujednala žalobkyně v rámci VZMR 1 až 3.

IX. Závěr a náklady řízení

83. S ohledem na shora uvedené soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušil a vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
84. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. V řízení měla plný úspěch žalobkyně, a proto soud uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni k rukám jejího právního zástupce na nákladech řízení částku 23 570 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč za podání žaloby [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení žalobkyně advokátem v rozsahu pěti úkonů právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, účast na jednání před soudem dne 22. 11. 2023, vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného, účast na jednání před soudem dne 28. 8. 2024) dle § 11 odst. 1 písm. a), d), g) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, včetně pěti režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Soud nepřiznal žalobkyni náhradu nákladů za podání repliky ze dne 7. 4. 2022, neboť úkon neshledal účelným, když se jednalo převážně o shrnutí argumentace již dříve žalobkyní uvedené. Jelikož zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku 3 570 Kč odpovídající této dani.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Praha 28. srpna 2024

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu