



## **ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Lucie Kúdelčíkovej a členov senátu JUDr. Róberta Jakubáča, PhD. a JUDr. Ingridy Hudecovej v právnej veci žalobcu: **GGFS s.r.o.**, so sídlom Sasinkova 5, 811 08 Bratislava, IČO: 47 079 690, *právne zastúpený: Advokátska kancelária MCL, s.r.o., so sídlom Mostová 2, 811 02 Bratislava, IČO: 50 074 369 a BOHUNICKÝ & Co s.r.o., so sídlom Lermontovova 16, 811 05 Bratislava, IČO: 47 876 034*, proti žalovanému: **Úrad pre verejné obstarávanie**, so sídlom Ružová dolina 10, 820 05 Bratislava, za účasti: **Zdravé regióny**, so sídlom Limbová 2, 837 52 Bratislava, IČO: 50 626 396, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 5590-9000/2020 zo dňa 22.04.2020, takto

### **r o z h o d o l:**

- I. Správny súd žalobu **z a m i e t a**.
- II. Správny súd žalovanému právo na náhradu trov konania voči žalobcovi **n e p r i z n á v a**.
- III. Ďalšiemu účastníkovi konania právo na náhradu trov konania **n e p r i z n á v a**.

### **O d ô v o d n e n i e**

1. Zdravé regióny, so sídlom Limbová 2, 837 52 Bratislava, IČO: 50 626 396 (ďalej aj len „kontrolovaný“), vyhlásil dňa 16.12.2019 zverejnením oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania v Úradnom vestníku Európskej únie pod zn. 2019/S 242-594805, ako aj dňa 17.12.2019 zverejnením oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania vo Vestníku verejného obstarávania č. 256/2019 dňa 17.12.2019 pod značkou 35404-MSS verejnú súťaž

na predmet zákazky „Zabezpečenie stravovania zamestnancov prostredníctvom stravných poukážok (stravné lístky)“. V závislosti od predmetu zákazky, typu kontrolovaného a predpokladanej hodnoty zákazky vo výške 1 177 707,30 eura bez DPH, išlo o nadlimitnú zákazku na poskytnutie služieb.

2. V lehote na predkladanie ponúk, t. j. do 13.01.2020 do 10:00 hod., predložili ponuku dvaja uchádzači. Dňa 18.02.2020 kontrolovaný zverejnil vo Vestníku verejného obstarávania Oznámenie o výsledku vyhodnotenia ponúk. Úspešným uchádzačom bola spoločnosť DOXX - Stravné lístky, spol. s r.o., so sídlom Kálov 356, 010 01 Žilina, IČO: 36 391 000 (ďalej aj len „DOXX“).

3. Dňa 02.01.2020 doručil žalobca kontrolovanému žiadosť o nápravu, ktorá bola kontrolovaným zamietnutá v celom rozsahu, o čom kontrolovaný upovedomil žalobcu dňa 09.01.2020. Následne dňa 17.01.2020 žalobca doručil kontrolovanému a dňa 20.01.2020 žalovanému námietky proti podmienkam uvedeným v iných dokumentoch potrebných na vypracovanie ponuky poskytnutých kontrolovaným. Žalobca namietal stanovenie požiadavky na predmet zákazky spôsobom, ktorý akceptuje len papierovú podobu stravných lístkov. Poukázal na § 42 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o verejnom obstarávaní“) uvádzajúc, že súťažné podklady musia obsahovať podrobné vymedzenie predmetu zákazky tak, aby s ohľadom na základné princípy verejného obstarávania zabezpečili dosiahnutie účelu, na ktorý je predmet zákazky určený. Predmet zákazky má byť vymedzený jednoznačne, zrozumiteľne, úplne a nestranne, pričom technické požiadavky musia byť určené tak, aby zabezpečili rovnaký prístup pre čo najširší okruh uchádzačov/záujemcov, a aby bola zabezpečená čestná hospodárska súťaž. Požiadavky na predmet zákazky nesmú byť v rozpore s princípmi uplatňovanými vo verejnom obstarávaní. Žalobca mal za to, že kontrolovaný v súťažných podkladoch v opise predmetu zákazky vylúčil jeden z relevantných a plnohodnotných spôsobov, ktorým je možné naplniť účel, na ktorý sa predmet zákazky obstaráva, čím bezdôvodne a protizákonne obmedzil hospodársku súťaž. Verejný obstarávateľ je povinný vypracovať opis predmetu zákazky na základe výkonnostných a funkčných požiadaviek s odkazom na technické špecifikácie. Opis predmetu zákazky má obsahovať špecifikáciu toho, čo má predmet poskytovať (výkon, funkcia), a nie ako to má byť zabezpečené (technické riešenie). Toto zákonné ustanovenie sa aplikuje na technické zariadenia, ale analogicky je možné a potrebné ho použiť aj na iné druhy zákaziek. Ak kontrolovaný začne diktovať formu/spôsob dosiahnutia funkčných a výkonnostných parametrov, vzniká objektívne riziko, že diskvalifikuje subjekty na trhu, ktoré sú schopné ponúknuť rovnaké alebo lepšie parametre plnenia, avšak inou formou/spôsobom, a to je podľa žalobcu v rozpore so zákonom.

4. Úrad pre verejné obstarávanie, Odbor dohľadu rozhodnutím č. 2872-6000/2020 zo dňa 27.02.2020 (ďalej aj len „prvostupňové rozhodnutie“) vydaným v konaní o preskúmanie úkonov kontrolovaného, námietky žalobcu podľa § 175 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní zamietol. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca odvolanie.

5. Úrad pre verejné obstarávanie, Rada Úradu pre verejné obstarávanie (ďalej aj len „žalovaný“) rozhodnutím č. 5590-9000/2020 zo dňa 22.04.2020 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie“) podľa § 177 ods. 12 zákona o verejnom obstarávaní odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil považujúc námietky žalobcu za neopodstatnené.

## II. Žaloba

6. Včas podanou žalobou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti napadnutého rozhodnutia a navrhol, aby správny súd postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c), d) a e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „SSP“) zrušil napadnuté rozhodnutie ako aj prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil na ďalšie konanie.

7. Žalobca namietal nesprávne vyhodnotenie skrytej diskriminácie pri obstarávaní predmetu zákazky - papierové stravné lístky, keď sa do verejného obstarávania nemohli zapojiť subjekty, vrátane žalobcu, ktoré podnikajú v oblasti sprostredkovania zabezpečenia stravovania zamestnancov formou elektronických stravných lístkov. Účelom verejného obstarávania bolo zabezpečenie stravovania pre zamestnancov kontrolovaného v zmysle § 152 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „Zákonník práce“). Tento účel bolo možné splniť nielen vyhlásením súťaže na užšie definovaný predmet zákazky - papierové stravné lístky, ale aj vyhlásením súťaže na predmet zákazky, obsahujúci zabezpečenie stravovania prostredníctvom elektronických poukážok. Kontrolovaný si vybral takú alternatívu, ktorá obmedzuje subjekty podnikajúce v oblasti zabezpečenia stravovania v možnosti predložiť ponuku.

8. Uprednostnenie len papierových stravných poukážok kontrolovaný počas administratívneho konania obhajoval tým, že posudzoval uplatniteľnosť a využiteľnosť tejto formy stravných lístkov tak, ako to od neho (údajne) vyžaduje zákon o verejnom obstarávaní a rozhodovacia prax žalovaného. Iná ako papierová forma stravných lístkov nie je podľa kontrolovaného uplatniteľná v okolí pracoviska jeho zamestnancov v dostatočnej miere, pričom tiež zdôrazňoval, že jeho zamestnanci vykonávajú prevažnú väčšinu svojich činností v marginalizovaných rómskych komunitách, a teda papierová forma stravných lístkov je vhodnejšia. Obhajobu zvolenej špecifikácie predmetu zákazky kontrolovaným považoval žalobca za nedostatočnú, nepodloženú a zjavne účelovú. Žalovaný sa s ňou však v napadnutom rozhodnutí stotožnil a nekriticky ju prijal. Žalobca mal za to, že elektronické karty sú určené na ten istý účel ako papierové stravné lístky, t. j. zabezpečenie stravovania zamestnancov. V administratívnom konaní žalobca predložením zoznamu Akceptačných miest uvedených v námietkach bez akýchkoľvek pochybností overiteľne preukázal, že účel verejného obstarávania by bol dosiahnutý tak formou elektronických kariet, ako aj stravných poukážok v papierovej podobe.

9. Tým žalobca zároveň preukázal, že použitie elektronických stravovacích kariet by bolo aj v súlade s požiadavkou kontrolovaného vyslovenou v kapitole C „Opis predmetu zákazky“ v bode 16 súťažných podkladov. Pravidlo, podľa ktorého má kontrolovaný opísať predmet zákazky s ohľadom na rozsah, obsah a kvalitu plnenia, je základom pre zabezpečenie čestnej hospodárskej súťaže smerujúcej k získaniu vecne a ekonomicky najlepšej ponuky s ohľadom na účel predmetu zákazky. Definovanie predmetu zákazky je v kompetencii verejného obstarávateľa, avšak stanovenie požiadaviek na predmet zákazky nemôže byť v rozpore so základnými princípmi platnými vo verejnom obstarávaní, a teda nesmie bezdôvodne diskriminovať iné do úvahy pripadajúce formy.

10. To, že má kontrolovaný nejaké neopodstatnené obavy, že elektronické karty by boli údajne ťažšie využiteľné, ešte neznamená, že to tak v skutočnosti je. Pokiaľ kontrolovaný poukazoval na to, že jeho zamestnanci vykonávajú pracovné činnosti v marginalizovaných rómskych komunitách, to nemusí bez ďalšieho mať bezprostrednú súvislosť s využívaním

stravných lístkov iba v papierovej forme na účely samotného stravovania zamestnancov. Žalobca preto považoval za potrebné zdôrazniť, že ak by aj hypoteticky pokrytie využívania elektronických stravovacích kariet bolo v určitej lokalite nižšie oproti pokrytiu akceptačnými miestami papierových stravných poukážok, nie je to pre posúdenie porušenia princípu nediskriminácie vo verejnom obstarávaní v posudzovanom prípade relevantný argument.

11. Žalovaný nekriticky prevzal argumentáciu kontrolovaného bez akéhokoľvek overenia jej pravdivosti a naopak, „*en bloc*“ odmietol argumentáciu žalobcu, ktorá má svoje logické opodstatnenie, je relevantná a pre rozhodnutie vo veci podstatná. Navyše, ak by aj potenciálne bol niekde problém s použitím elektronických kariet, nie je vylúčené, že rovnaký problém by mohli mať v danom mieste zamestnanci kontrolovaného aj s použitím/akceptáciou papierových stravných poukážok. Nie všetky prevádzky totiž akceptujú akékoľvek papierové stravné poukážky, a preto nikde nie je zaručené, že by v niektorých prevádzkach zamestnanci kontrolovaného nemali problém s uplatnením papierových stravných poukážok. Ak by žalobca mal prisvedčiť tejto účelovej argumentácii kontrolovaného, ktorú prevzal do napadnutého rozhodnutia aj žalovaný, mohla by nastať „*ad absurdum*“ situácia, kedy by sa všetci verejní obstarávatelia, resp. obstarávatelia mohli odvolávať na svoje „zaužívané procesy“ a zvyky a nerešpektujúc základné povinnosti v § 10 zákona o verejnom obstarávaní, vrátane rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie, by efektívne znemožnili čestnú hospodársku súťaž, v rámci ktorej by mohlo predložiť ponuku čo najviac hospodárskych subjektov (v tomto prípade poskytujúcich služby na zabezpečenie stravovania zamestnancov).

12. Samozrejme, v rámci naplnenia potrieb kontrolovaného je potrebné zohľadňovať aj iné potreby, takéto požiadavky však musia byť dôvodné a opodstatnené. Opodstatneným dôvodom, prečo neboli v rámci predmetu zákazky súťažené aj elektronické poukážky, by potenciálne mohla byť napr. nemožnosť kontrolovaného ich „sprocesovať“, čo však kontrolovaný nielenže nijako relevantne nepreukázal, ale žalovaný to ani nijakým spôsobom neskúmal.

13. Faktom a nespornou výhodou zavedenia elektronických poukážok je naopak zjednodušenie administratívy a zníženie resp. úspora nákladov spojených s manuálnym vydávaním papierových stravných poukážok. V prípade poskytovania papierových stravných lístkov a elektronických kariet ide o odlišné segmenty trhu, ktoré vyplývajú z odlišností v spôsobe zavedenia, spracovania, evidovania, spôsobu sprostredkovania zamestnancom a následného používania samotnými zamestnancami. Je prirodzené, že papierová a elektronická poukážka nie sú totožné a sú s nimi spojené viaceré odlišnosti. Z pohľadu nediskriminácie a rovnosti je však dôležité, že obe slúžia na totožný účel - zabezpečenie stravovania zamestnancov. Na účely dodržania povinnosti verejného obstarávateľa musia byť na preferenciu jednej z týchto foriem dané opodstatnené dôvody na strane kontrolovaného. Tieto však v posudzovanom prípade zjavne absentujú.

14. Žalobca namietal nepravdivosť tvrdenia žalovaného, že na trhu v čase vyhlásenia súťaže pôsobilo dostatočné množstvo subjektov, ktoré boli spôsobilé plniť predmet zákazky. Poukázal na rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu Slovenskej republiky č. 31/2017/ODK.2017/KH/R/2/025 zo dňa 11.09.2017, potvrdené rozsudkom Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/273/2017 zo dňa 21.11.2018, ktorým bol úspešnému uchádzačovi DOXX - Stravné lístky, spol. s r.o. a spoločnostiam Up Slovensko, s.r.o., Edenred Slovakia, s.r.o., SODEXO PASS SR, s.r.o. a VAŠA Slovensko s.r.o. uložený zákaz účasti vo verejnom obstarávaní na dobu troch rokov od právoplatnosti konečného rozhodnutia, pričom rozsudok Krajského súdu v Bratislave nadobudol právoplatnosť dňa 28.03.2019. Keďže verejná súťaž

na predmet zákazky prebiehala v decembri 2019, tento zákaz mal byť podľa žalobcu zo strany kontrolovaného zohľadnený a následne vyhodnotený aj zo strany žalovaného.

15. Žalobca ďalej uviedol, že opis predmetu zákazky má obsahovať špecifikáciu toho, čo má predmet zákazky poskytovať (funkcia, výkon), a nie ako to má byť zabezpečené (technické riešenie). Kontrolovaný preto postupoval v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní, keď požiadavka na papierovú formu stravovacích poukážok nie je analogicky požiadavkou na funkciu alebo výkon, ale na formu - spôsob plnenia. Takáto podmienka je bezdôvodne obmedzujúca hospodársku súťaž, a teda je diskriminačná, keďže požadovaný obsah, kvalitu aj rozsah plnenia dokážu hospodárske subjekty poskytnúť aj inou formou, ako stanovil kontrolovaný, a to prostredníctvom elektronických stravovacích poukážok.

16. Právne posúdenie veci žalovaným je podľa názoru žalobcu v rozpore s praxou samotného žalovaného a tiež českou judikatúrou, napr. rozhodnutím Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1 Asf/20/2008 zo dňa 05.06.2008, ktoré je analogicky aplikovateľné aj na posudzovaný prípad, keď kontrolovaný bez objektívnych dôvodov vylúčením elektronických poukážok z predmetu zákazky neumožnil žalobcovi podať ponuku, pričom tento by bol inak spôsobilý zabezpečiť stravovanie pre zamestnancov, resp. poslancov zastupiteľstva kontrolovaného - čo bol základný účel verejného obstarávania. Kontrolovaný tým, že v rámci obstarávania nepripustil elektronickú formu stravných poukážok, postupoval v rozpore s požiadavkou nediskriminácie hospodárskych subjektov.

17. Žalobca tiež namietal nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia pre nedostatok dôvodov. V záujme zabezpečenia zákonnosti verejného obstarávania predmetnej zákazky a na to nadväzujúceho administratívneho konania pred žalovaným, je žalovaný povinný prihliadať na všetko, čo vyjde najavo za účelom ochrany práv a právom chránených záujmov žalobcu a bol povinný vysporiadať sa so všetkými predloženými argumentmi a skutočnosťami relevantnými pre správne posúdenie veci a tieto svoje úvahy náležite zdôvodniť. Veľká časť napadnutého rozhodnutia predstavuje len citáciu prvostupňového rozhodnutia o námietkach bez vlastnej úvahy žalovaného.

18. V závere žalobca namietal nedostatočne zistený skutkový stav na riadne posúdenie veci, keď sa žalovaný nezaoberal odôvodnením potrieb kontrolovaného, ktorými ospravedlňuje obstarávanie len papierovej formy poukážok a diskrimináciu žalobcu.

### **III. Vyjadrenie žalovaného**

19. Žalovaný v písomnom vyjadrení zo dňa 30.07.2020 navrhol, aby správny súd zamietol žalobu ako nedôvodnú.

20. Poukázal na to, že zásadu zákazu diskriminácie (či tzv. skrytú diskrimináciu) si nie je možné zamieňať s jednoduchou nemožnosťou konkrétneho dodávateľa splniť podmienky, resp. realizovať predmet verejného obstarávania v požadovanej kvalite či rozsahu. Je potrebné si uvedomiť samotný zmysel stanovenia požiadaviek na predmet zákazky, ktorý je svojím spôsobom vždy k niektorým subjektom „diskriminačný“, čo vychádza zo samotného účelu. Pokiaľ by totiž verejný obstarávateľ nebol oprávnený stanoviť si požiadavky na predmet zákazky, zjavne by nebol schopný dosiahnuť ani cieľ samotného verejného obstarávania, teda realizovanie požadovaného predmetu plnenia v určitej kvalite, rozsahu a časovom horizonte. Obmedzenie okruhu dodávateľov je dôsledkom samotného procesu verejného obstarávania.

K tejto problematike žalovaný citoval rozsudok Krajského súdu v Brne č. j. 31 Af 3/2015-29 zo dňa 19.12.2016.

21. Vo verejnom obstarávaní je v zásade možné každú požiadavku verejného obstarávateľa považovať do určitej miery za limitujúcu a obmedzujúcu a určitá miera obmedzenia voľnosti, ako pre verejného obstarávateľa, tak pre dodávateľa, je zákonom predvídaná a povolená. Požiadavky na predmet zákazky nesmú byť verejným obstarávateľom stanovené tak, aby určitým dodávateľom bezdôvodne priamo alebo nepriamo zaručovali konkurenčnú výhodu alebo vytvárali bezdôvodné prekážky hospodárskej súťaže. Tieto požiadavky ale môžu za konkrétnych okolností vo svojom dôsledku vytvárať istú nerovnováhu medzi dodávateľmi, čiže môžu do určitej miery „prelomiť“ základné princípy verejného obstarávania (a to predovšetkým princíp nediskriminácie), avšak výlučne za predpokladu, že pre to existuje objektívny dôvod na strane verejného obstarávateľa.

22. Žalovaný mal za to, že v napadnutom rozhodnutí sa dostatočne zaoberal otázkou, či zabezpečenie stravovania výlučne vo forme papierových stravných lístkov možno považovať za diskriminačnú podmienku voči hospodárskym subjektom, ktoré poskytujú alternatívnu formu zabezpečenia stravovania zamestnancov formou elektronických stravných kariet tak, ako tvrdil žalobca. Žalovaný sa v rámci odvolacieho konania vysporiadal s námietkou žalobcu a tvrdením, že uvedená požiadavka je diskriminačná a uviedol, že je v kompetencii verejného obstarávateľa definovať predmet zákazky tak, aby boli naplnené jeho potreby. V rámci „naplnenia potrieb verejného obstarávateľa“ nemožno kompetenciu verejného obstarávateľa pri definovaní opisu predmetu zákazky obmedziť len na sledovaný účel predmetu zákazky, ktorým je zabezpečenie stravovania, ale je primerané a vhodné akceptovať aj iné požiadavky verejného obstarávateľa na daný predmet zákazky, ktoré zodpovedajú jeho potrebám. Žalovaný dospel k záveru, že verejný obstarávateľ má právo zdefinovať, akú formu stravných poukážok má v úmysle obstaráť pre svojich zamestnancov.

23. Žalovaný mal za preukázané, že verejný obstarávateľ svoju požiadavku na zabezpečovanie stravovacích služieb pre zamestnancov formou stravovacích poukážok vo forme stravných lístkov, dostatočne odôvodnil, a to predovšetkým dostupnosťou na celom území Slovenskej republiky. V tejto súvislosti zdôraznil, že verejnému obstarávateľovi nevyplýva žiadna automatická povinnosť aktívne odôvodňovať, čo ho viedlo ku stanoveniu tej ktorej požiadavky na predmet zákazky a už vôbec nie v súťažných podkladoch. Účelom súťažných podkladov je predovšetkým poskytnúť potencionálnym dodávateľom dostatočné informácie k tomu, aby mohli hospodárske subjekty najmä vypracovať a podať porovnateľné ponuky, vysvetlenie súťažných podkladov potom slúži k vyriešeniu prípadných nejasností.

24. Rozhodnutie, čo bude a čo nebude požiadavkou na predmet zákazky, neprináleží žalobcovi, ale verejnému obstarávateľovi. Zodpovednosť za správnosť a úplnosť opisu predmetu zákazky leží na verejnom obstarávateľovi.

25. Zo zákona o verejnom obstarávaní nevyplýva žiadna povinnosť prispôbiť predmet zákazky možnostiam, nárokom či potrebám jednotlivých dodávateľov (žalobcu). Je všeobecne známe, že pre rôznych dodávateľov by boli vyhovujúce odlišné požiadavky, a to vždy s ohľadom na portfólio ich konkrétnych výrobkov. Bližšie vymedzenie požiadaviek na predmet zákazky nie je možné automaticky považovať za diskriminačné len preto, že nimi nedisponuje výrobok niektorého z dodávateľov pôsobiacich na relevantnom trhu. Žalovaný upriamil pozornosť aj na to, že samotný žalobca sa stal úspešným uchádzačom v niekoľkých verejných obstarávaniach, v ktorých verejní obstarávatelia požadovali zabezpečiť stravovanie

pre zamestnancov výlučne elektronickými kartami (t. j. dodávatelia len papierových poukážok sa do týchto súťaží nemohli zapojiť). Žalobca diskrimináciu v tých verejných obstarávaníach, v ktorých boli obmedzení poskytovatelia papierových stravných lístkov, nenamietal.

#### IV. Replika žalobcu

26. Žalobca v replike zo dňa 02.09.2020 ako aj v ďalšom vyjadrení zo dňa 10.12.2021 zotrval na doterajšej skutkovej, vecnej ako aj právnej argumentácii uvedenej v žalobe. Trval na tom, že žalovaný v napadnutom rozhodnutí nesprávne interpretoval a aplikoval § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, konkrétne princíp nediskriminácie hospodárskych subjektov v kontexte obstarávania zákazky, a z tohto dôvodu je daný dôvod na zrušenie napadnutého rozhodnutia podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP.

27. Žalobca nemal „*a priori*“ v úmysle „nadiktovať“ žalovanému, čo má byť predmetom obstarávanej zákazky, ale to, že pri definovaní predmetu zákazky je vždy potrebné postupovať tak, aby nedochádzalo k diskriminácii (priamej a ani skrytej). Samozrejme, papierová a elektronická poukážka nie sú totožné a sú s nimi spojené viaceré odlišnosti, dôležité však z pohľadu nediskriminácie a rovnosti je, že obe tieto formy slúžia na rovnaký účel, ktorým je zabezpečenie stravovania zamestnancov. Na preferenciu jednej z týchto foriem musia byť bezpodmienečne dané opodstatnené dôvody na strane kontrolovaného, ktoré však v danom prípade nie sú dané.

28. Žalobca pritom preukázal pokrytie akceptačnými miestami minimálne v takom rozsahu, v akom to požadoval kontrolovaný v súťažných podkladoch. Kritérium rozsahu pokrytia by naopak znamenalo diskrimináciu aj iných dodávateľov papierových stravných poukážok s nižším počtom zazmluvnených partnerov než víťazný uchádzač. Takýto postup by však bol nad rámec účelu verejného obstarávania, ktorým je zabezpečenie stravovania zamestnancov kontrolovaného podľa § 152 Zákonníka práce, pričom kontrolovaný v administratívnom konaní nijako nepreukázal, čo konkrétne by bránilo aplikácii elektronických kariet jeho zamestnancami.

29. Kontrolovaný tak postupoval pri vypracovaní požiadaviek na predmet zákazky v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní, keďže požiadavka na papierovú formu stravovacích poukážok nie je (analogicky) požiadavkou na funkciu alebo výkon, ale požiadavkou na formu - spôsob plnenia. Takúto podmienku považoval žalobca za bezdôvodne obmedzujúcu hospodársku súťaž, a teda diskriminačnú, keďže požadovaný obsah, kvalitu aj rozsah plnenia dokážu hospodárske subjekty poskytnúť aj inou formou, ako stanovil kontrolovaný, konkrétne prostredníctvom elektronických stravovacích poukážok.

30. Nelogicky a účelovo podľa názoru žalobcu pôsobí tvrdenie žalovaného, že „*verejnému obstarávateľovi nevyplýva žiadna automatická povinnosť aktívne odôvodňovať, čo ho viedlo k stanoveniu tej ktorej požiadavky na predmet zákazky, a už vôbec nie v súťažných podkladoch*“.

31. Podľa názoru žalobcu nemôže obstať ani tvrdenie žalovaného vyslovené na strane č. 7 vyjadrenia, že „*bližšie vymedzenie požiadaviek na predmet zákazky nie je možné automaticky považovať za diskriminačné len preto, že nimi nedisponuje výrobok niektorého z dodávateľov pôsobiacich na relevantnom trhu*.“ Takéto zhodnotenie iba zvýrazňuje celkový alibistický postoj žalovaného, ktorý sa vôbec nevysporiadal so skutočnosťou, že zabezpečenie

stravovania prostredníctvom elektronických stravných poukážok nekladie na verejných obstarávateľov (resp. na obstarávateľov) žiadne dodatočné personálne a/alebo materiálne požiadavky, a tým na jeho vylúčenie z predmetu verejného obstarávania nebol žiadny dôvod.

32. V danom prípade neboli zachované princípy transparentného, hospodárneho a nediskriminačného verejného obstarávania, a to nielen kontrolovaným, ale v širšom zmysle aj žalovaným, ktorý si tiež riadne nespĺnil svoju úlohu dôsledne „bdiet“ nad celým procesom verejného obstarávania.

33. Žalobca dal ďalej do pozornosti, že dňa 04.02.2021 bol medzitým schválený zákon č. 76/2021 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Zákonník práce, ktorým sa s účinnosťou od 01.01.2023 v Slovenskej republike zavedie povinná elektronická podoba stravovacej poukážky, pričom zamestnávateľ bude môcť poskytnúť zamestnancovi stravný lístok v papierovej podobe len vtedy, ak jeho použitie v elektronickej podobe počas pracovnej zmeny na pracovisku alebo v jeho blízkosti nie je možné. Z vyššie uvedeného je zrejmé, že sám zákonodarca si uvedomuje nevyhnutnosť elektronizácie stravovacích poukážok a schválením novely sa (nepriamo) prikláňa k argumentácii žalobcu v tomto konaní.

34. Zákonodarca v novele presne vymedzil dôvody, kedy zamestnávateľ môže vydať papierové stravovacie poukážky. Je evidentné, že zákonodarca chce aj týmto spôsobom odstrániť z verejných súťaží svojvoľné, bezdôvodné (a diskriminačné) odmietanie elektronických stravovacích poukážok obstarávateľmi (vrátane kontrolovaného). Akákoľvek argumentácia kontrolovaného ako aj žalovaného ohľadom údajnej nemožnosti akceptácie elektronických stravovacích poukážok preto aj s poukazom na znenie novely neobstojí.

## V.

### Duplika žalovaného

35. Žalovaný v duplike zo dňa 02.06.2021 opätovne navrhol, aby správny súd žalobu zamietol ako nedôvodnú.

36. V súvislosti s novelou, na ktorú poukázal žalobca vo svojom vyjadrení, žalovaný uviedol, že predmetné verejné obstarávanie bolo vyhlásené ešte pred zverejnením čo i len zámeru novelizácie Zákonníka práce (§ 152 ods. 4), týkajúcej sa povinnej elektronickej formy stravovacích poukážok. Nie je možné odvolávať sa v právnom štáte, aj v zmysle zásady zákazu retroaktivity právnych noriem, na právne normy, ktoré vznikli na základe skoršej právnej úpravy. Nerešpektovanie uvedenej zásady by malo za následok stav právnej neistoty. Žalovaný tak zastával názor, že argumentácia žalobcu „*ad absurdum*“ žiada uplatnenie pravej retroaktivity, ktorá je nielen nežiadúcim, ale priamo platným právom zakázaným inštitútom. Verejný obstarávateľ môže zjednotiť svoj postup len s legislatívou platnou a účinnou v čase realizácie verejného obstarávania.

37. Ďalší účastník konania nevyužil právo vyjadriť sa k žalobe. Svoje právo vyjadriť sa využil iba vo vzťahu k opätovnému návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žaloby, s ktorým vyjadril nesúhlas podaním zo dňa 20.01.2022.

## VI.

### Konanie na správnom súde a posúdenie podstatných právnych argumentov

38. Podľa § 3 ods. 1 a ods. 3 zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov

a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj len „zákon č. 151/2022 Z. z.“) Správny súd v Bratislave začal svoju činnosť 01.06.2023 a súčasne výkon súdnictva prešiel z Krajského súdu v Bratislave, Nitre a Trnave na Správny súd v Bratislave vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.06.2023 daná právomoc správnych súdov. Vec vedená na Krajskom súde v Bratislave pod sp. zn. 6S/129/2020 bola preto zo zákonných dôvodov podľa predchádzajúcej vety v súlade s Rozvrhom práce Správneho súdu v Bratislave na rok 2023 v znení Dodatku č. 1 náhodným výberom pridelená senátu 6S Správneho súdu v Bratislave a je vedená pod sp. zn. BA-6S/129/2020.

39. Správny súd v Bratislave (ďalej aj len „správny súd“) ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci podľa § 10 a § 13 ods. 1 SSP preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného vrátane konania, ktoré mu predchádzalo a dospel k záveru, že žaloba je nedôvodná. Správny súd rozhodol o žalobe bez nariadenia pojednávania podľa § 107 ods. 2 SSP, keďže ani jeden z účastníkov nepožiadaval o nariadenie pojednávania. Termín verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli správneho súdu a na webovom sídle súdu najmenej päť dní pred jeho vyhlásením a rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 24.03.2026 (§ 137 ods. 4 SSP).

40. Podľa § 493e SSP, v znení účinnom od 01.07.2023, konania začaté a neskončené do 30.06.2023 sa dokončia podľa tohto zákona v znení účinnom do 30.06.2023; ustanovenie § 493f tým nie je dotknuté.

41. Podľa § 10 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, verejný obstarávateľ a obstarávateľ sú povinní pri zadávaní zákaziek, koncesií a pri súťaži návrhov postupovať podľa tohto zákona.

42. Podľa § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, verejný obstarávateľ a obstarávateľ musia dodržať princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie hospodárskych subjektov, princíp transparentnosti, princíp proporcionality a princíp hospodárnosti a efektívnosti.

43. Podľa § 32 ods. 6 písm. c) zákona o verejnom obstarávaní, konečným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci na účely tohto zákona sa rozumie právoplatné rozhodnutie súdu, ktorým bola žaloba proti rozhodnutiu alebo postupu správneho orgánu zamietnutá alebo konanie zastavené.

44. Podľa § 42 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, súťažné podklady sú písomné, grafické alebo iné podklady obsahujúce podrobné vymedzenie predmetu zákazky. V súťažných podkladoch verejný obstarávateľ a obstarávateľ uvedú všetky okolnosti, ktoré budú dôležité na plnenie zmluvy a na vypracovanie ponuky. Opis predmetu zákazky môže odkazovať aj na osobitný postup alebo metódu výroby alebo poskytovania požadovaných tovarov, stavebných prác alebo služieb, ako aj na osobitný postup inej fázy ich životného cyklu, a to aj vtedy, ak tieto faktory netvoria súčasť ich hmotnej podstaty, musia však súvisieť s predmetom zákazky a byť primerané jej hodnote a cieľom. Predmet zákazky musí verejný obstarávateľ a obstarávateľ opísať jednoznačne, úplne a nestranne na základe technických požiadaviek podľa prílohy č. 3. Technické požiadavky musia byť určené tak, aby bol zabezpečený rovnaký prístup pre všetkých uchádzačov alebo záujemcov a zabezpečená hospodárska súťaž.

45. Podľa § 42 ods. 2 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní, verejný obstarávateľ a obstarávateľ vypracujú opis predmetu zákazky na základe výkonnostných a funkčných požiadaviek, ktoré môžu zahŕňať environmentálne charakteristiky; technické požiadavky sa musia určiť tak, aby boli zrejmé všetky podmienky a okolnosti dôležité na vypracovanie ponuky.

46. Podľa § 44 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, verejný obstarávateľ a obstarávateľ vyhodnocujú ponuky na základe objektívnych kritérií na vyhodnotenie ponúk, ktoré súvisia s predmetom zákazky, s cieľom určiť ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku. Verejným obstarávateľom a obstarávateľom určené kritériá musia byť nediskriminačné a musia podporovať hospodársku súťaž.

47. Podľa § 44 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní, ponuky sa vyhodnocujú na základe

- a) najlepšieho pomeru ceny a kvality,
- b) nákladov použitím prístupu nákladovej efektívnosti najmä nákladov počas životného cyklu alebo
- c) najnižšej ceny.

48. Podľa § 47 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ môže uchádzačom povoliť predloženie variantných riešení. V oznámení o vyhlásení verejného obstarávania alebo v oznámení použitom ako výzva na súťaž verejný obstarávateľ a obstarávateľ uvedú, či povoľujú predloženie variantných riešení. Na variantné riešenia, ktoré neboli povolené, sa neprihliada. Variantné riešenia musia súvisieť s predmetom zákazky.

49. Podľa § 169 ods. 1 písm. d) zákona o verejnom obstarávaní, konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného pred uzavretím zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody, pred ukončením súťaže návrhov, pred zadaním zákazky na základe rámcovej dohody alebo pred ukončením postupu inovatívneho partnerstva (ďalej len „konanie o preskúmanie úkonov kontrolovaného pred uzavretím zmluvy“) sa začína na základe námietok.

50. Podľa § 170 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, námietky je oprávnený podať a) uchádzač, b) záujemca, c) účastník, d) osoba, ktorej práva alebo právom chránené záujmy boli alebo mohli byť dotknuté postupom kontrolovaného alebo e) orgán štátnej správy, ktorý osvedčí právny záujem v danej veci, ak boli kontrolovanému poskytnuté finančné prostriedky na dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služieb z Európskej únie.

51. Podľa § 170 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, podaniu námietok musí predchádzať doručenie žiadosti o nápravu kontrolovanému. Táto povinnosť sa nevzťahuje na podanie námietok podľa odseku 3 písm. c) až g) a na podanie námietok orgánom štátnej správy podľa odseku 1 písm. e).

52. Podľa § 170 ods. 3 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní, osoba podľa odseku 1 môže pred uzavretím zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody, pred ukončením súťaže návrhov, pred zadaním zákazky na základe rámcovej dohody alebo pred ukončením postupu inovatívneho partnerstva podať námietky proti podmienkam uvedeným v iných dokumentoch potrebných na vypracovanie žiadosti o účasť, ponuky alebo návrhu poskytnutých kontrolovaným.

53. Podľa § 175 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní, ak úrad v konaní o preskúmanie úkonov kontrolovaného na základe námietok nezistí porušenie tohto zákona, na ktoré poukazuje navrhovateľ v podaných námietkach a ktoré by mohlo ovplyvniť výsledok verejného obstarávania a úrad nepostupoval podľa odseku 2, námietky zamietne.

54. Podľa § 177 ods. 12 zákona o verejnom obstarávaní, rada v odvolacom konaní rozhodne vždy vo veci samej, pričom ak sú pre to dôvody, rada rozhodnutie zmení a v opačnom prípade odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.

55. Podľa § 152 ods. 1 prvá veta Zákonníka práce, zamestnávateľ je povinný zabezpečovať zamestnancom vo všetkých zmenách stravovanie zodpovedajúce zásadám správnej výživy priamo na pracoviskách alebo v ich blízkosti; túto povinnosť má aj zamestnávateľ alebo agentúra dočasného zamestnávania voči dočasne pridelenému zamestnancovi.

56. Podľa § 152 ods. 2 Zákonníka práce zamestnávateľ zabezpečuje stravovanie podľa odseku 1 najmä poskytovaním jedného teplého hlavného jedla vrátane vhodného nápoja zamestnancovi v priebehu pracovnej zmeny vo vlastnom stravovacom zariadení, v stravovacom zariadení iného zamestnávateľa alebo zabezpečí stravovanie pre svojich zamestnancov prostredníctvom právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby, ak ich sprostredkuje u právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie poskytovať stravovacie služby. Nárok na poskytnutie stravy má zamestnanec, ktorý v rámci pracovnej zmeny vykonáva prácu viac ako štyri hodiny. Ak pracovná zmena trvá viac ako 11 hodín, zamestnávateľ môže zabezpečiť poskytnutie ďalšieho teplého hlavného jedla.

57. Podľa § 38h ods. 1 zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o organizácii ministerstiev (ďalej aj len „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“), ak tento zákon neustanovuje inak, úrad uloží podnikateľovi zákaz účasti vo verejnom obstarávaní na dobu troch rokov, ak tomuto podnikateľovi uložil pokutu za porušenie zákazu dohody obmedzujúcej súťaž, ktorá spočívala v koordinácii podnikateľov vo verejnom obstarávaní, v obchodnej verejnej súťaži alebo inej obdobnej súťaži, v súvislosti s verejným obstarávaním, obchodnou verejnou súťažou alebo inou obdobnou súťažou.

58. Podľa § 38h ods. 4 písm. b) zákona o ochrane hospodárskej súťaže, doba podľa odseku 1 a 3 začína plynúť právoplatnosťou konečného rozhodnutia; za konečné rozhodnutie sa na účely určenia začiatku plynutia lehoty považuje právoplatné rozhodnutie súdu, ktorým bola zamietnutá žaloba alebo zastavené konanie vo veci preskúmania rozhodnutia úradu alebo rady, ktorým bol uložený zákaz podľa odseku 1 alebo 3.

59. Predmetom prieskumu v prejednávanej veci bolo napadnuté rozhodnutie, ktorým žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie o zamietnutí námietok žalobcu podaných podľa § 170 ods. 3 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní.

60. Podstata žalobných námietok spočívala v tom, že opis predmetu zákazky kontrolovaným, ktorý akceptuje len papierovú podobu stravovacích lístkov, mal za následok obmedzenie hospodárskej súťaže a diskrimináciu potenciálnych záujemcov, teda aj žalobcu, ktorí boli schopní splniť účel verejného obstarávania - zabezpečenie stravovania pre zamestnancov kontrolovaného v zmysle § 152 Zákonníka práce prostredníctvom elektronických stravovacích poukážok. Žalobca tiež namietal nesprávnosť záveru správnych

orgánov oboch stupňov, že v čase vyhlásenia súťaže pôsobilo na trhu dostatočné množstvo subjektov, ktoré boli spôsobilé plniť takýto predmet zákazky, zmätočné stanovenie kritérií na vyhodnotenie ponúk a porušenie princípu transparentnosti kontrolovaným.

61. Vychádzajúc z § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní je verejné obstarávanie založené na princípe rovnakého zaobchádzania, nediskriminácie uchádzačov alebo záujemcov, transparentnosti, hospodárnosti a efektívnosti. Princíp nediskriminácie a rovnakého zaobchádzania spočíva v tom, že verejný obstarávateľ postupuje voči všetkých uchádzačom rovnako, nemôže žiadneho z uchádzačov priamo alebo nepriamo zvýhodňovať. Princíp transparentnosti predstavuje požiadavku, aby proces verejného obstarávania bol prehľadný a prebiehal predvídateľným spôsobom.

62. V prvom rade sa správny súd vysporiadal s otázkou, či sa kontrolovaný opisom predmetu zákazky dopustil diskriminácie vo vzťahu k žalobcovi, ktorá v konečnom dôsledku viedla k obmedzeniu hospodárskej súťaže.

63. Jednou z najdôležitejších častí súťažných podkladov je opis predmetu zákazky, v ktorom verejný obstarávateľ musí popísať predmet zákazky jednoznačne, úplne a nestranne, na základe technických požiadaviek podľa prílohy č. 3 zákona o verejnom obstarávaní. Technické požiadavky musia byť určené tak, aby bol zabezpečený rovnaký prístup pre všetkých uchádzačov alebo záujemcov a zabezpečená hospodárska súťaž (§ 42 ods. 1 písm. b) zákona o verejnom obstarávaní). Verejný obstarávateľ je povinný vypracovať opis predmetu zákazky na základe výkonnostných a funkčných požiadaviek, ktoré môžu zahŕňať environmentálne charakteristiky. Technické požiadavky sa musia určiť tak, aby boli zrejmé všetky podmienky a okolnosti dôležité na vypracovanie ponuky (§ 42 ods. 2 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní).

64. Kontrolovaný v súťažných podkladoch v kapitole A.1 „Pokyny pre záujemcov, uchádzačov“ v časti I „Všeobecné informácie“ v bode 2 „Predmet zákazky“ v odstavci 2.2 súťažných podkladov uviedol, že *„Predmetom zákazky je zabezpečenie stravovania pre zamestnancov verejného obstarávateľa prostredníctvom stravných lístkov, v súlade s ustanovením § 152 ods. 2 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov. Stravné poukážky musia byť poskytnuté v papierovej forme, elektronická forma sa vzhľadom na lokality výkonu práce jednotlivých zamestnancov verejného obstarávateľa nepripúšťa...“*.

65. V súťažných podkladoch v kapitole A.1 „Pokyny pre záujemcov, uchádzačov“ v časti I „Všeobecné informácie“ v bode 4 „Variantné riešenia“ v odstavci 4.1 kontrolovaný uviedol, že *„Neumožňuje sa predložiť variantné riešenia. Ak súčasťou ponuky bude aj variantné riešenie, variantné riešenie nebude zaradené do vyhodnotenia a bude sa naň hľadieť, akoby nebolo predložené.“* V kapitole C „Opis predmetu zákazky“ v bode 1 súťažných podkladov kontrolovaný uviedol, že *„Predmetom zákazky je zabezpečenie stravovania pre zamestnancov objednávateľa prostredníctvom stravných lístkov (stravných poukážok) vo vybraných stravovacích zariadeniach zmluvných partnerov dodávateľa, ktorí sú oprávnení tieto služby poskytovať.“*

66. Čo sa týka otázky spôsobu opisu predmetu zákazky, správny súd poukazuje na rozsudok Krajského súdu v Brne č. j. 31 Af 3/2015-29 zo dňa 19.12.2016, z ktorého vyplýva, že každý zadávateľ pri zadávaní zákazky reaguje na svoje potreby a k tým smeruje snahu

o uzavretie zmluvy prostredníctvom verejnej zákazky. Súd nevidel pochybenie v tom, pokiaľ zadávateľ reaguje vypísaním zákazky na svoju vzniknutú potrebu riešenia určitej situácie.

67. Z povahy veci totiž samotná potreba zadávateľa v sebe implikuje obmedzenie pre jej riešenie, nakoľko pre určité záujmy zadávateľov existuje iba limitné množstvo riešiteľov. Rovnako Najvyšší správny súd Českej republiky v rozsudku sp. zn. 9Afs 87/2008 zo dňa 19.12.2016 konštatoval, že predmet verejnej zákazky vychádza z potrieb zadávateľa a môže mať najrôznorodjší charakter daný jeho vecným obsahom, potrebami zadávateľa, jeho finančnými možnosťami, a pod. Zodpovednosť za stanovenie kvalifikačných kritérií je preto plne na zadávateľovi.

68. Opis predmetu zákazky je teda v kompetencii verejného obstarávateľa v závislosti od jeho potrieb a pri súčasnom dodržaní princípov verejného obstarávania (§ 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní).

69. Zákonník práce v § 152 ods. 1 a 2 (v znení účinnom v čase vyhlásenia verejného obstarávania) ukladal zamestnávateľom povinnosť zabezpečiť pre svojich zamestnancov stravovanie zodpovedajúce zásadám správnej výživy priamo na pracoviskách alebo v ich blízkosti, ak zamestnanec odpracoval viac ako štyri hodiny. Túto povinnosť zamestnávateľ splnil najmä poskytovaním jedného teplého hlavného jedla vrátane vhodného nápoja zamestnancovi v priebehu pracovnej zmeny vo vlastnom stravovacom zariadení, v stravovacom zariadení iného zamestnávateľa, alebo ak zabezpečil stravovanie pre svojich zamestnancov prostredníctvom právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby, ak ich sprostredkuje u právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie poskytovať stravovacie služby. V predmetnej právnej veci kontrolovaný ako zamestnávateľ zabezpečoval stravovanie pre svojich zamestnancov prostredníctvom právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá má oprávnenie sprostredkovať stravovacie služby, a za tým účelom vyhlásil verejné obstarávanie na predmet zákazky „Zabezpečenie stravovania zamestnancov prostredníctvom stravovacích poukážok (stravné lístky)“ v papierovej podobe (forme) bez možnosti variantného riešenia.

70. Skutočnosti, ktoré kontrolovaný uviedol (t. j. že zamestnanci kontrolovaného vykonávajú prevažnú väčšinu svojich pracovných činností v marginalizovaných rómskych komunitách, čím je papierová forma stravných lístkov nielen vhodnejšia, ale je ňou zároveň zabezpečený požadovaný rozsah poskytovania služieb, ktoré sú predmetom zákazky, pričom elektronickú formu stravných lístkov vzhľadom k tomu, že ide o rómske osady, nie je možné uplatniť pre zamestnancov kontrolovaného v dostatočnej miere), podľa správneho súdu odôvodňujú potrebu kontrolovaného ako verejného obstarávateľa, resp. tieto je možné považovať za dôvody relevantné pre vymedzenie predmetu zákazky spôsobom uvedeným v súťažných podkladoch.

71. Povinnosť zamestnávateľa zabezpečiť stravovanie (v prípade, ak ho nezabezpečuje sám vo vlastnom stravovacom zariadení) je viazaná na názor jeho zamestnancov na formu „platidla“ za stravovanie. Inak povedané, ak sa zamestnanci vyjadria, že majú záujem o papierové stravovacie poukážky, lebo ich prijímajú stravovacie zariadenia, ktoré navštevujú, nemá logický význam, aby zamestnávateľ obstarával elektronické stravovacie poukážky, keď ich zamestnanci nebudú využívať, čím by sa podstatne sťažilo resp. mohlo by sa až znemožniť splnenie povinnosti kontrolovaného ako zamestnávateľa podľa § 152 Zákonníka práce. Z uvedeného dôvodu má stanovisko kontrolovaného, že pri opise predmetu zákazky vychádzal z potrieb svojich zamestnancov, racionálny základ.

72. Správny súd v tejto súvislosti poukazuje tiež na to, že kontrolovaný ako verejný obstarávateľ je v zmysle § 10 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní povinný dodržiavať aj princíp hospodárnosti a efektívnosti. Nemožno sa preto zamerať iba na samotný účel predmetu zákazky, ktorým je zabezpečenie stravovania zamestnancov, ale je potrebné prihliadať aj na ďalšie aspekty predmetu zákazky, ktorými sú spôsob zavedenia predmetu zákazky v rámci interných systémov a procesov kontrolovaného, uplatniteľnosť a využiteľnosť zvolenej formy predmetu zákazky. Účelom verejného obstarávania je zabezpečiť hospodársku súťaž o predmet verejného obstarávania, teda voľnú súťaž dodávateľov o zákazku, a tým dosiahnuť efektívne nakladanie s prostriedkami z verejných rozpočtov. Je preto povinnosťou verejného obstarávateľa postupovať pri zadávaní zákazky nanajvyš hospodárne. Ak teda kontrolovaný dôvodil, že nemal záujem o elektronické stravovacie poukázky, s odvolaním sa na preferenciu týchto zamestnancov, zohľadniac lokalitu vykonávania činnosti svojich zamestnancov, potom možno považovať požiadavku kontrolovaného na stravovacie poukázky v papierovej podobe za zmysluplnú a nevybočujúcu zo základnej ekonomickej logiky, ktorá nie je v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní a ani Zákonníkom práce. V danom prípade kontrolovaný zohľadnil predovšetkým uplatniteľnosť a využiteľnosť zvolenej formy predmetnej zákazky.

73. Na základe vyššie uvedeného dospel správny súd k záveru, že obstarávanie predmetu zákazky - papierových stravovacích poukázok vyplývalo z odôvodnených potrieb kontrolovaného a stanovenie takéhoto predmetu zákazky nemožno považovať voči žalobcovi za diskriminačné. Je rozhodnutím žalobcu, aký predmet činnosti bude v rámci podnikania vykonávať a aké produkty alebo služby bude na trhu ponúkať.

74. Správny súd dodáva, že zabezpečenie stravovania prostredníctvom elektronických stravovacích poukázok možno považovať za variantné riešenie. Kontrolovaný ako verejný obstarávateľ však predkladanie variantných riešení vo vzťahu k požadovanému predmetu zákazky neumožnil. Správny súd uvádza, že inštitút variantných riešení je fakultatívny, a teda verejný obstarávateľ nie je povinný tento inštitút aplikovať (§ 47 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní). Samotný žalobca súhlasil s tým, že papierová a elektronická poukážka nie sú totožné a sú s nimi spojené viaceré odlišnosti.

75. Žalobca v správnej žalobe poukázal na rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu Slovenskej republiky č. 31/2017/ODK.2017/KH/R/2/025 zo dňa 11.09.2017, ktorým bol úspešnému uchádzačovi DOXX - Stravné lístky, spol. s r.o. a ďalším spoločnostiam uložený zákaz účasti vo verejnom obstarávaní podľa § 38h ods. 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže na dobu troch rokov od právoplatnosti konečného rozhodnutia. Rozsudkom Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/273/2017 zo dňa 21.11.2018 bola žaloba proti uvedenému rozhodnutiu zamietnutá. V tejto súvislosti žalobca namietal, že nie je pravdivé tvrdenie žalovaného, že na trhu v čase vyhlásenia súťaže pôsobilo dostatočné množstvo subjektov, ktoré boli spôsobilé plniť predmet zákazky.

76. Správny súd k uvedenej námietke žalobcu uvádza, že proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/273/2017 zo dňa 21.11.2018 bola podaná kasačná sťažnosť, ktorá má v zmysle § 446 ods. 2 písm. c) SSP odkladný účinok. Posúdením otázky existencie konečného rozhodnutia vo veci zákazu účasti vo verejnom obstarávaní v takomto prípade sa zaoberal Správny súd v Bratislave v rozsudku č. k. BA-6S/18/2020-97 zo dňa 22.01.2025. Správny súd poukazuje na odôvodnenie tohto rozsudku, s ktorým sa stotožňuje:

„54. Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca musí sa od neho odchyliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 Ústavy SR). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad *e ratione legis* pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom (rozhodnutia Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS274/2007 z 11.10.2007 a sp. zn. III. ÚS 341/2007 z 01.07.2008).

55. K výkladu právnych predpisov a ich inštitútov nemožno pristupovať len z hľadiska samotného textu zákona (i keby sa javil ako jednoznačný a určitý), ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona. Jazykový výklad môže totiž predstavovať len prvotné priblíženie sa k obsahu právnej normy, ktorej nositeľom je interpretovaný právny predpis; na overenie správnosti, či nesprávosti výkladu alebo na jeho doplnenie, či spresnenie potom slúžia ostatné interpretačné prístupy postavené na roveň gramatickému výkladu, napríklad logický, systematický, historický a teleologický výklad, ktoré sú spôsobilé v kontexte racionálnej argumentácie predstavovať významný korektív pri zistení obsahu a zmyslu aplikovanej právnej normy (napr. nález Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 351/2010 z 05.10.2011).

56. Z textu § 32 ods. 1 písm. f) Zákona o VO v spojení s § 32 ods. 6 písm. c) Zákona o VO vyplýva, že zákaz účasti má byť viazaný na právoplatné rozhodnutie súdu, ktorým bola zamietnutá žaloba voči rozhodnutiu PMU, ktorým bol uložený zákaz účasti, alebo ktorým súd konanie o preskúmanie rozhodnutia PMU zastavil. Na základe administratívneho spisu možno konštatovať, že v posudzovanom prípade existuje aj Rozhodnutie PMU a zároveň existuje aj právoplatný Rozsudok KS BA, ktorým bola správna žaloba voči Rozhodnutiu PMU zamietnutá. Rozsudok KS BA tak spĺňa legálnu definíciu „konečného rozhodnutia“ podľa § 32 ods. 6 písm. c) Zákona o VO, čo by podľa gramatického výkladu malo byť dôvodom na nesplnenie podmienok osobného postavenia podľa § 32 ods. 1 písm. f) Zákona o VO. Ako však vyplýva aj z konštantnej judikatúry Ústavného súdu, text zákona je prvotným zdrojom poznania právnej normy, no nie je dostatočným. K textu (a jeho gramatickému výkladu) musí pristúpiť zohľadnenie účelu právnej normy, logického vzťahu jednotlivých častí právnej normy, systematickej súvislosti s ostatnými právnymi normami i historického vývoja danej normy. Len tak je možné identifikovať právnu normu, ktorá bude následne aplikovaná na zistený skutkový stav.

57. Podľa správneho súdu je potrebné právny text § 32 ods. 1 písm. f) Zákona o VO vykladať v logickej a systematickej súvislosti s ďalšou relevantnou právnou normou (textom zákona), na ktorú poukazuje aj žalovaný. Konkrétne je potrebné posúdiť podmienku osobného postavenia (spočívajúcu v neexistencii konečného rozhodnutia, ktorým by bol uchádzačovi uložený zákaz účasti vo verejnom obstarávaní) v logickej súvislosti s pozastavením účinkov Rozsudku KS BA vyplývajúcom z SSP. Žalovaný odkazuje na § 446 ods. 2 písm. c) v spojení s § 447 ods. 2 SSP, podľa ktorých nastúpením odkladného účinku kasačnej sťažnosti proti Rozsudku KS BA zo zákona (t. j. podaním kasačnej sťažnosti) sa do právoplatného rozhodnutia kasačného súdu o kasačnej sťažnosti pozastavujú účinky Rozsudku KS BA a takéto rozhodnutie súdu nemôže byť podkladom na vydanie naň nadväzujúcich rozhodnutí alebo opatrení iných orgánov verejnej moci. Týmto iným orgánom verejnej moci je aj žalovaný ako ústredný orgán štátnej správy pre verejné obstarávanie (§ 140 os. 1 Zákona o VO) rozhodujúci v prvom stupni (a prostredníctvom Rady žalovaného aj v druhom stupni)

o Námietskach žalobcu voči vyhodnoteniu ponúk vo Verejnom obstarávaní. Aby mohol žalovaný zohľadniť závery právoplatného Rozsudku KS BA v rámci vyhodnocovania Námietok a posudzovania splnenia podmienky osobného postavenia, musel by ignorovať následky odkladného účinku kasačnej sťažnosti tak, ako sú vymedzené v § 447 ods. 2 SSP. Podľa osobitnej časti dôvodovej správy k SSP predstavuje odkladný účinok správnej žaloby, resp. kasačnej sťažnosti, širší inštitút ako bol odklad vykonateľnosti podľa Občianskeho súdneho poriadku. Priznaním odkladného účinku alebo jeho nastúpením zo zákona sa totiž pozastavujú všetky účinky napadnutého rozhodnutia, alebo opatrenia orgánu verejnej správy a takéto rozhodnutie nemôže byť ani podkladom pre vydanie naň nadväzujúcich rozhodnutí alebo opatrení; odkladným účinkom „sa negujú všetky účinky a následky preskúmaného rozhodnutia alebo opatrenia“.

58. Obdobne aj odborná literatúra uvádza nasledovné: „Pod pozastavením účinkov rozhodnutia krajského súdu je potrebné rozumieť stav, keď rozhodnutie navonok existuje, ale nevyvoláva s ním spojené právne účinky. Odkladný účinok teda na jednej strane nemá vplyv na platnosť a právoplatnosť rozhodnutia krajského súdu, ktoré sa v jeho dôsledku nezrušuje a ním skončená vec sa naďalej považuje za rozhodnutú či ukončenú v zmysle nastúpenia prekážky *res iudicata* [napr. § 98 ods. 1 písm. a) SSP]. Uvedené teda bráni pokračovaniu v tom istom správnom súdnom konaní, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie krajského súdu, resp. začatiu nového takéhoto konania pri nezmenenom skutkovom a právnom stave. Na strane druhej skutočnosť, že dochádza k pozastaveniu účinkov rozhodnutia krajského súdu, znamená, že na jeho základe nemožno voči jeho adresátovi viesť výkon rozhodnutia (napr. exekúciu na podklade peňažnej alebo sankčnej moderácie), a súčasne ani osoba oprávnená z tohto rozhodnutia krajského súdu nemôže na jeho podklade realizovať svoje právo (napr. úspešný žalobca pri žalobe podľa § 313 ods. 1 SSP). Ak je s účinkami rozhodnutia krajského súdu spojená nejaká lehota počítaná na dni, mesiace či roky (napr. sankcia zákazu činnosti pri sankčnej moderácii), nastúpením odkladného účinku dochádza k prerušeniu plynutia tejto lehoty a táto spočíva až do jeho zániku (§ 446 ods. 2, § 186 ods. 2, § 189). Pokiaľ zákon znemožňuje, aby rozhodnutie krajského súdu s nastúpeným odkladným účinkom bolo podkladom na vydanie naň nadväzujúcich rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej moci, je potrebné tento právny následok vykladať extenzívne. Táto potreba je daná nakoniec aj tým, že zákon § 447 ods. 2 nehovorí len o následnom rozhodovaní orgánov verejnej správy, ale vzťahuje tento následok širšie na orgány verejnej moci. Týmto môže byť exekútor, orgány činné v trestnom konaní, ale i napr. iný súd. Ak je odkladný účinok kasačnej sťažnosti spojený aj s pozastavením účinkov rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu orgánu verejnej správy, potom jeho nastúpením musí dôjsť aj k prerušeniu administratívneho konania z dôvodu začatia konania o predbežnej otázke, resp. prerušeniu iného zásahu.“ (Správny súdny poriadok. Komentár. 2018, s. 1654 - 1655).

59. Na tomto mieste je potrebné uviesť, že žalobca nesprávne redukuje výklad obsahu pojmu „konečné rozhodnutie“ len na rozdiel medzi významom a obsahom pojmu „právoplatnosť“ a „vykonateľnosť“. „Odkladný účinok“ je totiž širší pojem, ako „odklad vykonateľnosti“. Odkladný účinok pozastavuje/neguje všetky účinky Rozsudku KS BA; neodkladá sa „len“ vykonateľnosť, resp. možnosť výkonu rozhodnutia. Z textu právnej normy upravenej v § 447 ods. 2 SSP teda vyplýva, že Rozsudok KS BA nie je po podaní kasačnej sťažnosti spôsobilý navodiť nastúpenie právnych účinkov uvádzaných v jeho výroku a existuje právna prekážka na použitie tohto rozsudku inými orgánmi verejnej moci ako podkladu pre vlastné rozhodovanie. Dôsledkom podania kasačnej sťažnosti a odkladného účinku, ktorý v tomto prípade nastáva priamo zo Správneho súdneho poriadku je, že Rozsudok KS BA, a ani Rozhodnutie PMU, nevyvolávajú právne účinky, ktoré Zákon o VO spája s uložením zákazu účasti vo verejnom obstarávaní potvrdeným konečným rozhodnutím v Slovenskej republike, a to až do rozhodnutia kasačného súdu o kasačnej sťažnosti. Tento právny záver, vyplývajúci

z právnej normy § 447 ods. 2 SSP, nemôže vylúčiť ani text Zákona o VO, ktorý definuje „konečné rozhodnutie“ ako právoplatné rozhodnutie súdu.

60. Vyššie uvedený záver podporuje aj historický výklad § 32 ods. 6 Zákona o VO predložený žalovaným (body 12 a 13 tohto rozsudku), ktorý jasne poukazuje na dôvody zavedenia pojmu „konečné rozhodnutie“. Jednoduchý poukaz žalobcu na časovú následnosť niekoľkých mesiacov roku 2015 od prijatia/platnosti SSP do prijatia/platnosti Zákona o VO (bod 20 tohto rozsudku) podľa názoru správneho súdu neobstojí v porovnaní s historickým exkurzom žalovaného. V prípade žalobcovej argumentácie časovou následnosťou totiž nejde o historický výklad textu právnej normy z pohľadu jej vývoja/zmien oproti pôvodnej/predchádzajúcej právnej úprave.

61. Práve s ohľadom na zohľadnenie komplexnej úpravy obsiahnutej v SSP, ktorej súčasťou je aj záujem zákonodarcu priznať zo zákona automaticky odkladný účinok kasačnej sťažnosti voči rozhodnutiam v oblasti správneho trestania (akým je aj Rozhodnutie PMU preskúmané v súdnom konaní predchádzajúcom Rozsudku KS BA, ako aj samotnému predmetnému kasačnému konaniu), nemožno prisvedčiť tvrdeniu žalobcu, že výklad žalovaného ide proti účelu zmeny prieskumu správnych rozhodnutí z apelačného na kasačný systém. Cieľom tejto zmeny síce je zefektívniť súdny prieskum v rámci správneho súdnictva, no tento cieľ nemôže nijako negovať cieľ zákonodarcu odstrániť negatívne dôsledky účinkov rozhodnutia v oblasti správneho trestania v čase, kedy o preskúmaní súvisiaceho súdneho rozhodnutia rozhoduje ešte kasačný súd.“

77. Na základe uvedeného vyhodnotil správny súd ako nedôvodnú aj námietku žalobcu o nesprávnosti záveru žalovaného, že na trhu v čase vyhlásenia súťaže pôsobilo dostatočné množstvo subjektov, ktoré boli spôsobilé plniť predmet zákazky.

78. Pokiaľ žalobca poukazoval na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1 Asf 20/2008 zo dňa 05.06.2008, tento nemožno aplikovať, keďže v prejednávanej veci nešlo o priamu alebo nepriamu diskrimináciu, pretože sa nepreukázalo nerovnaké zaobchádzanie s jednotlivými záujemcami a uchádzačmi a zároveň sa nepreukázalo poškodenie hospodárskej súťaže a konkurenčného prostredia medzi hospodárskymi subjektmi.

79. Rovnako námietku žalobcu o zmätočnom stanovení kritérií na vyhodnotenie ponúk a porušení princípu transparentnosti kontrolovaným vyhodnotil správny súd ako nedôvodnú. Kontrolovaný v súťažných podkladoch jasne určil ako kritérium na vyhodnotenie ponúk najnižšiu cenu (§ 44 ods. 3 písm. c) zákona o verejnom obstarávaní). Zámerom kontrolovaného teda bolo súťažiť o najnižšiu celkovú cenu (províziu) vyjadrenú v eurách bez DPH. Z uvedeného dôvodu informácie, ktoré kontrolovaný uviedol v súťažných podkladoch, neumožňovali predloženie špekulatívnych ponúk tak, ako to namietal žalobca. Preto nemožno kontrolovaným stanovené požiadavky na predmet zákazky a kritériá na vyhodnotenie ponúk považovať za zmätočné a v rozpore s princípom transparentnosti.

80. S poukazom na vyššie uvedené dôvody dospel správny súd k záveru, že správne orgány oboch stupňov založili svoje rozhodnutia na riadne zistenom skutkovom stave, vec po právnej stránke správne posúdili a svoje rozhodnutia aj dostatočne odôvodnili. Preto správny súd žalobu ako nedôvodnú podľa § 190 SSP zamietol.

81. O trovách konania rozhodol správny súd podľa § 175 ods. 1 v spojení s § 168 a contrario SSP tak, že úspešnému žalovanému ich náhradu nepriznal, keďže nezistil dôvody, pre ktoré by bolo možné od žalobcu spravodlivo požadovať, aby ich žalovanému nahradil.

82. O trovách ďalšieho účastníka rozhodol správny súd tak, že mu náhradu trov konania podľa § 169 SSP nepriznal, keďže ďalšiemu účastníkovi konania nebola správnym súdom v konaní uložená žiadna povinnosť. Za uloženie povinnosti nemožno považovať postup správneho súdu, ktorý ďalšiemu účastníkovi v súlade s § 105 ods. 2 písm. a) SSP doručil správnu žalobu s prílohami s možnosťou (nie povinnosťou) vyjadriť sa k nej v súdom stanovenej lehote, a teda bez toho, aby toto vyjadrenie správny súd vyžadoval. Uvedené platí aj v prípade výzvy správneho súdu podľa § 106 ods. 2 SSP na vyjadrenie sa k replike žalobcu. Správny súd nezistil a ďalší účastník konania netvrdil ani dôvody hodné osobitného zreteľa, na základe ktorých by bolo možné priznať mu právo na náhradu trov konania.

83. Toto rozhodnutie prijal senát Správneho súdu v Bratislave pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

**Poučenie:** Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť v lehote 30 dní od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave. Zmeškanie lehoty na podanie kasačnej sťažnosti nemožno odpustiť (§ 443 ods. 5 SSP).

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

Kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že

- a) na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve,
- b) ten, kto v konaní vystupoval ako účastník konania, nemal procesnú subjektivitu,
- c) účastník konania nemal spôsobilosť samostatne konať pred správnym súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník,
- d) v tej istej veci sa už skôr právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už skôr začalo konanie,
- e) vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený správny súd,
- f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces,
- g) rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci,
- h) sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu,
- i) nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti alebo
- j) podanie bolo nezákonne odmietnuté (§ 440 ods. 1 SSP).

Dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v odseku 1 písm. g) až i) sa vymedzí tak, že sťažovateľ uvedie právne posúdenie veci, ktoré pokladá za nesprávne, a uvedie, v čom spočíva nesprávnosť tohto právneho posúdenia. Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správnym súdom (§ 440 ods. 2 SSP).

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa; b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d); c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.

V Bratislave dňa 24. marca 2026

**JUDr. Lucia Kúdelčíková**  
predsedníčka senátu (sudkyňa spravodajkyňa)

**JUDr. Róbert Jakubáč, PhD.**  
člen senátu

**JUDr. Ingrida Hudcová**  
členka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

██████████