



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Kataríny Benczovej a zo sudcov JUDr. Michala Dzurdzika, PhD. a JUDr. Zuzany Šabovej, PhD. v právnej veci žalobcu: **Mesto Prešov**, Hlavná 73, Prešov, IČO: 00 327 646, *právne zastúpený: Vojčík & Partners, s.r.o., Rázusova 13, Košice, IČO: 36 866 563*, proti žalovanému: **Úrad pre verejné obstarávanie**, Ružová dolina 10, Bratislava o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 15912-9000/2017 zo dňa 27. novembra 2017, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/309/2017-168 zo dňa 10. novembra 2022, takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť sa **zamieta**.
- II. Účastníkom konania sa nárok na náhradu trov kasačného konania **nepriznáva**.

Odôvodnenie

I. Priebeh administratívneho konania

1. Úrad pre verejné obstarávanie, odbor dohľadu rozhodnutím č. 9649-7000/2017-ODII/4, 9651-7000/2017-ODII/4, 9654-7000/2017-ODII/4, 9656-7000/2017-ODII/4 z 5. októbra 2017 (prvostupňové rozhodnutie) rozhodol, že žalobca porušil § 10 ods. 1 zákona č. 343/2015 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, keď na obstarávanie zákazky vyhlásenej pod identifikátorom č. 201617642, č. Z201633299, č. 20176389 a č. 201718032 použil postupy pre zadávanie podlimitných zákaziek s využitím elektronického trhoviska a súčasne postupoval aj v rozpore s § 6 ods. 16 cit. zákona, keď predmetné zákazky rozdelil, resp. zvolil spôsob určenia jej predpokladanej hodnoty s cieľom znížiť predpokladanú hodnotu

zákazky pod finančný limit prislúchajúci postupu pre zadávanie nadlimitných zákaziek, čím taktiež postupoval v rozpore s princípom transparentnosti podľa § 10 ods. 2 cit. zákona. V závere skonštatoval, že uvedené porušenie cit. zákona malo vplyv na výsledok verejného obstarávania.

2. Proti uvedenému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie. O odvolaní rozhodovala Rada Úradu pre verejné obstarávanie rozhodnutím č. 15912-9000/2017 z 27. novembra 2017 (napadnuté rozhodnutie) a podľa § 177 ods. 12 zákona o verejnom obstarávaní zmenila výrok odvolaním napadnutého rozhodnutia tak, že žalobca porušil § 10 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní, keď na obstarávanie zákazky vyhlásenej pod identifikátorom č. Z201617642, č. Z201633299, č. Z20176389 a č. Z201718032 použil postupy pre zadávanie podlimitných zákaziek s využitím elektronického trhoviska a súčasne postupoval aj v rozpore s § 6 ods. 16 cit. zákona, keď predmetnú zákazku rozdelil a zvolil spôsob určenia jej predpokladanej hodnoty s cieľom znížiť predpokladanú hodnotu zákazky pod finančný limit prislúchajúci postupu pre zadávanie nadlimitných zákaziek, čím taktiež postupoval v rozpore s princípom transparentnosti podľa § 10 ods. 2 cit. zákona. Rada Úradu pre verejné obstarávanie skonštatovala, že uvedené porušenie cit. zákona malo vplyv na výsledok verejného obstarávania.

II. Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

3. Proti predmetnému rozhodnutiu podal žalobca správnu žalobu na Krajský súd v Bratislave, ktorou sa domáhal jeho zrušenia. V úvode žaloby uviedol, že 25. septembra 2015 vyhlásil v Úradnom vestníku Európskej únie verejné obstarávanie na zadávanie nadlimitnej zákazky na zneškodňovanie komunálnych odpadov, avšak toto verejné obstarávanie bolo zrušené na základe rozhodnutia žalovaného č. 8928-9000/2016-KR/10 z 11. júla 2016. Následne žalobca vyhlásil nové verejné obstarávanie na zadávanie nadlimitnej zákazky v Úradnom vestníku Európskej únie na likvidáciu komunálnych odpadov, avšak pre zmenu okolností zrušil uvedené verejné obstarávanie. Dňa 31. augusta 2016 sa skončili všetky zmluvné vzťahy na nakladanie s odpadom, žalobca nemal zabezpečenú likvidáciu odpadu na základe nadlimitnej zákazky, a preto 1. septembra 2016 zadal podlimitnú zákazku s využitím elektronického trhoviska na likvidáciu komunálnych odpadov pod identifikátorom Z201617642. Následne bol uzavretý zmluvný vzťah na likvidáciu komunálneho odpadu so spoločnosťou Marius Pedersen, a. s. na obdobie od 1. septembra 2016 do 9. novembra 2016.

4. Vzhľadom na to, že pred ukončením uvedenej zákazky nebol zabezpečený dlhodobjší poskytovateľ, žalobca opätovne zadal podlimitnú zákazku pod identifikátorom Z201633299 a uzatvoril zmluvu na likvidáciu komunálneho odpadu s rovnakou spoločnosťou na obdobie od 10. novembra 2016 do 15. februára 2017. Neskôr žalobca zadal ďalšiu podlimitnú zákazku pod identifikátorom č. Z20176389, výsledkom ktorej bolo uzatvorenie zmluvy s rovnakým predmetom a s rovnakou spoločnosťou na obdobie od 21. februára 2017 do 30. apríla 2017. Žalobca potom opätovne zadal podlimitnú zákazku pod identifikátorom č. Z201718032, na základe ktorej bola uzatvorená zmluva na obdobie od 1. mája 2017 do 31. júla 2017. Dňa 28. apríla 2017 vyhlásil žalobca vo Vestníku verejného obstarávania pod značkou 5968-MSS verejné obstarávanie na zadávanie nadlimitnej zákazky, na základe ktorého uzatvoril zmluvu so spoločnosťou OZÓN Hanušovce a. s.

5. Žalobca sa domnieva, že zabezpečenie likvidácie odpadu, nepredstavuje služby majúce charakter opakovaného plnenia a vzhľadom na to nemohol pri určení predpokladanej hodnoty zákazky uplatniť ustanovenia § 6 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní. Vychádzal pritom z dôvodovej správy, keďže v danom čase nevedel, že úspešným uchádzačom v jednotlivých zákazkách sa stane ten istý zmluvný partner.

6. Zároveň žalobca namietal nesprávnu aplikáciu rozsudku Súdneho dvora Európskej únie vo veci T-358/08 Španielske kráľovstvo proti Európskej komisii. Pripustil, že predmetný rozsudok rieši problém stanovenie predpokladanej hodnoty zákazky, avšak vo vzťahu k stavebnej činnosti. Na prejednávanú vec nemožno analogicky aplikovať predmetný rozsudok, keďže likvidácia odpadu je nepretržitá a nutná zákonná povinnosť mesta.

7. Žalobca rozporoval aj tvrdenie žalovaného, že zadaním štyroch podlimitných zákaziek namiesto jednej nadlimitnej, konal v rozpore s princípom transparentnosti a vyhol sa povinnosti zverejniť zadanie zákazky v Úradnom vestníku Európskej únie. Postupoval v súlade s princípom transparentnosti, hospodárnosti a efektívnosti, keď nezverejnil zákazky v Úradnom vestníku Európskej únie, keďže išlo o zákazky s lokálnym charakterom a pre lokálnych uchádzačov. Závery žalovaného o porušení princípu transparentnosti nezverejnením zákaziek v Úradnom vestníku Európskej únie považuje za šikanózne, keďže zadaním zákaziek cez systém elektronického trhu umožnil zapojiť sa do verejného obstarávania dostatočnému počtu potenciálnych uchádzačov. Zotrval na tom, že neporušil nijaké ustanovenie ani princíp vyplývajúci zo zákona o verejnom obstarávaní, zadaním podlimitných zákaziek zabezpečil ekonomicky výhodnejší proces, umožnil zapojiť sa do súťaže širokej podnikateľskej verejnosti a zabezpečil transparentnosť súťaže.

8. Žalovaný vo vyjadrení k správnej žalobe poukázal na časovú súvislosť zákaziek, keďže lehota plnenia bola nepretržitá od 1. septembra 2016 do 31. júla 2017. Skutočnosť, že prvé verejné obstarávania na dve nadlimitné zákazky nepredstavuje v zmysle zákona o verejnom obstarávaní dôvod na rozdelenie zákazky s cieľom znížiť predpokladanú hodnotu pod finančné limity. Rozdelenie zákazky by mohlo viesť k absurdnej situácii, v ktorej by žalobca pravidelne vyhlasoval podlimitné zákazky namiesto jednej nadlimitnej. K namietanej neaplikovateľnosti rozsudkov Súdneho dvora Európskej únie vo veci T-358-08 Španielske kráľovstvo proti Európskej komisii uviedol, že aj napriek inému charakteru predmetu zákazky v rozsudku, možno závery daných rozhodnutí aplikovať na prejednávaný prípad.

9. Podľa žalovaného pri zisťovaní relevantného časového obdobia je potrebné vychádzať z judikatúry Súdneho dvora, rozhodovacej činnosti a metodických usmernení žalovaného, z ktorých vyplýva, že časovým hľadiskom sa zohľadňuje časovo blízke obdobie vyhlásenia predmetných postupov zadávania zákaziek a uzavretia zmlúv, či rovnaká alebo podobná lehota plnenia zákazky. Časovým hľadiskom je podľa § 6 ods. 7 zákona o verejnom obstarávaní kalendárny alebo rozpočtový rok. Všetky štyri zákazky však boli vyhlásené v rozmedzí 9 mesiacov a pokryli poskytovanie služieb v časovom období 11 mesiacov, čo možno považovať za časovo blízke obdobie. Dôležitá je aj skutočnosť, že lehoty plnenia jednotlivých zákaziek na seba bezprostredne nadväzovali.

10. Žalovaný ďalej uviedol, že nemožno akceptovať, že žalobca určil predpokladanú hodnotu zákazky jednotlivých zákaziek vždy na dva až tri mesiace, resp. na také množstvo odpadu, aby nepresiahol finančný limit podlimitnej zákazky. Z uvedeného dôvodu hodnotil konanie žalovaného ako účelové. Účelom použitia podlimitného postupu bolo znížiť predpokladanú hodnotu zákazky pod finančný limit nadlimitnej zákazky. Zároveň upriamil pozornosť na predpokladanú hodnotu zákaziek, ktorá bola vždy tesne pod hranicou limitu pre nadlimitnú zákazku, a to vo výške 206.900 eur, 208.814 eur, 173.855 eur a 187.854 eur. V tejto súvislosti poukázal na vyhlášku úradu pre verejné obstarávanie č. 153/2016 Z. z., ktorou sa ustanovuje finančný limit pre nadlimitnú zákazku, finančný limit pre nadlimitnú koncesiu a finančný limit pri súťaži návrhov a ktorá ustanovuje, že finančný limit pre nadlimitnú zákazku 209.000 eur je pre verejného obstarávateľa podľa 7 ods. 1 písm. b) až e) zákona o verejnom obstarávaní, ak ide o zákazku na dodanie tovaru alebo zákazku na poskytnutie služby okrem zákazky na poskytnutie služby uvedenej v prílohe č. I zákona.

11. K námietke žalobcu ohľadom opakovaného plnenia žalovaný uviedol, že je potrebné rozlišovať opakované plnenie podľa § 6 ods. 2 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní a poskytnutie služieb (dodanie tovarov), ktoré sa pravidelne opakujú podľa § 6 ods. 7 cit. zákona. Žalobca používa účelovo používa zlý výklad § 6 ods. 7 cit. zákona, keďže odvoz odpadu patrí medzi základné a pôvodné kompetencie obcí a miest podľa § 4 ods. 3 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a je to činnosť, ktorá sa zabezpečuje trvale a opakovane. Na takéto služby sa používa § 6 ods. 7 zákona o verejnom obstarávaní.

12. K argumentu, že žalobca nepostupoval v rozpore s princípom transparentnosti, žalovaný poukázal na cieľ princípu transparentnosti (dopĺňajúci princíp rovnakého zaobchádzania), ktorým je zabrániť riziku uprednostňovania určitých záujemcov, resp. uchádzačov a svojvoľnému prístupu verejného obstarávateľa. Žalobca porušil princíp transparentnosti tým, že už v počiatočnom štádiu procesu verejného obstarávania nepostupoval v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní. Postupoval podľa pravidiel upravujúcich postup zadávania podlimitných zákaziek s využitím elektronického trhoviska podľa § 108 v nadväznosti na § 109 až § 112 zákona o verejnom obstarávaní, a teda zvolil postup, pre ktorý zákon o verejnom obstarávaní ustanovuje menej prísne pravidlá a povinnosti ako pre kontrolovaného, tak aj pre uchádzačov, resp. záujemcov.

13. Ekonomická výhodnosť, na ktorú sa odvoláva žalobca, nemôže zakladať dôvod na obchádzanie zákona o verejnom obstarávaní a použitie menej prísneho postupu. Ekonomickú výhodnosť taktiež nie je možné žiadnym spôsobom overiť. V danom kontexte nemá žiadny význam teoretizovanie žalobcu o tom, či zákazka bola určená len pre lokálnych dodávateľov alebo kto sa v skutočnosti do nej prihlásil. Širšia publicita je predpokladom širšej súťaže, čo vedie k väčšej efektívite. Ekonomickú výhodnosť procesu žalobcu zásadne spochybňuje samotný fakt, že vo všetkých štyroch procesoch v rámci Elektronického kontrakčného systému mu bolo predložených v priemere menej ako dve ponuky, čo znamená, že v jednom verejnom obstarávaní bol iba jeden uchádzač a v ostatných dvaja. Žalovaný uzavrel, že všetky argumenty použité v žalobe uviedol aj v odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu.

14. Žalobca vo vyjadrení k vyjadreniu žalovaného zotrval na svojej predchádzajúcej právnej argumentácii.

15. Správny súd rozsudkom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších právnych predpisov žalobu zamietol. V konaní mal správny súd preukázané, že žalobca ako zadávateľ verejného obstarávania rozdelil rovnaké (obdobné plnenie) predmetu zákazky s postupom pre zadávanie podlimitných zákaziek s využitím elektronického trhoviska podľa § 108 ods. 1 písm. a) v nadväznosti na § 109 až § 112 zákona o verejnom obstarávaní, t. j. pre každú z nich vyhlásil samostatné verejné obstarávanie, pričom išlo o také predmety plnenia štyroch zákaziek, ktoré spolu súviseli a to z hľadiska časového, miestneho, funkčného, ako aj vecného. Uvedené preukazuje nepretržitá nadväzujúca časová súvislosť predmetných zákaziek, ktoré boli vyhlásené v rozmedzí 9 mesiacov a pokryli poskytovanie služieb v časovom období 11 mesiacov, a teda bolo nesporné, že lehoty plnenia jednotlivých zákaziek na seba bezprostredne nadväzovali. Správny súd dospel k záveru, že žalobca konal v rozpore s § 6 ods. 16 zákona o verejnom obstarávaní, pretože zadával podlimitné zákazky samostatnými postupmi zadávania zákaziek s využitím elektronického trhoviska a nie nadlimitným postupom zadávania zákazky s cieľom znížiť predpokladanú hodnotu zákazky pod finančný limit prislúchajúci postupu pre zadávanie nadlimitných zákaziek. Preto správny súd považoval túto námietku žalobcu za nedôvodnú.

16. Správny súd sa stotožnil s názorom žalovaného, že konanie žalobcu bolo účelové, keďže využitím Elektronického kontrakčného systému uzatvoril jednotlivé zmluvy na 2 až 3 mesačné obdobie, čím rozdelil zákazku a zvolil spôsob určenia jej predpokladanej hodnoty z časového hľadiska s cieľom znížiť predpokladanú hodnotu zákazky pod finančný limit nadlimitnej zákazky. Vo vzťahu k uvedenému, správny súd poukazuje na to, že predpokladaná hodnota podlimitných zákaziek, ktoré vyhlásil žalobca cez Elektronický kontrakčný systém, bola vždy tesne pod hranicou limitu pre nadlimitnú zákazku. Na základe uvedeného, dospel správny súd k záveru, že v danom prípade išlo o rozdelenie nadlimitnej zákazky, pri ktorých zákonná úprava stanovuje povinnosť uverejnenia v Úradnom vestníku Európskej únie.

17. Správny súd sa zaoberal aj námietkou žalobcu, že zabezpečenie služieb likvidácie odpadu nepredstavuje služby majúce charakter opakovaného plnenia. Správny súd poukázal na to, že odvoz odpadu je činnosť, ktorá sa podľa § 6 ods. 7 zákona o verejnom obstarávaní zabezpečuje trvale a je založená na pravidelnom opakovaní. Na základe uvedeného, správny súd dospel k záveru, že likvidáciu odpadu možno považovať za službu majúcu charakter opakovaného plnenia, čo nakoniec žalobca sám potvrdil v svojom podaní. Správny súd preto považoval túto námietku žalobcu za nedôvodnú.

18. K námietke žalobcu, že zadaním štyroch podlimitných zákaziek namiesto jednej nadlimitnej postupoval v súlade s princípom transparentnosti, správny súd uviedol, že cieľom princípu transparentnosti, ktorý dopĺňa princíp rovnakého zaobchádzania, je zabrániť riziku uprednostňovania určitých záujemcov, resp. uchádzačov a svojvoľnému prístupu verejného obstarávateľa. V rozpore s touto zásadou, a teda aj v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní je možné považovať akékoľvek konanie verejného obstarávateľa, ktoré by robilo verejné obstarávanie nečitateľné, nekontrolovateľné alebo horšie kontrolovateľné. Správny súd zastával názor, že žalobca porušil princíp transparentnosti tým, že už v počiatočnom štádiu

procesu verejného obstarávania nepostupoval v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní, v dôsledku čoho postupoval podľa pravidiel upravujúcich postup zadávania podlimitných zákaziek s využitím elektronického trhoviska podľa § 108 v nadväznosti na § 109 až § 112 zákona o verejnom obstarávaní, a teda zvolil postup, pre ktorý zákon o verejnom obstarávaní ustanovuje menej prísne pravidlá a povinnosti ako pre kontrolovaného, tak aj pre uchádzačov, resp. záujemcov.

III. Kasačná sťažnosť a konanie na kasačnom súde

19. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalobca v postavení sťažovateľa kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP a navrhol, aby kasačný súd zrušil rozsudok správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

20. Podľa sťažovateľa porušením § 6 ods. 16 zákona o verejnom obstarávaní nie sú všetky a akékoľvek na seba nadväzujúce podlimitné zákazky, ktoré by spolu napĺňali znaky nadlimitnej zákazky. Pre vyhodnotenie porušenia tohto ustanovenia je potrebné preukázať vedomosť verejného obstarávateľa o tom, že určitá zákazka má vopred stanovenú hodnotu presahujúcu limit podlimitnej zákazky a jeho cieľ jej modifikácie (rozdelenia) tak, aby bola nadlimitná zákazka realizovaná prostredníctvom viacerých podlimitných zákaziek, a to za jasným účelom vyhnutia sa povinností, ktoré sa spájajú so zadaním nadlimitnej zákazky. Nebolo zámerom ani cieľom žalobcu vyhnúť sa procesu zadania nadlimitnej zákazky. Taktiež sťažovateľ namietal, že v žiadnom momente nevedel o potrebe a nevyhnutnosti ďalšej (podlimitnej) zákazky.

21. Nezverejnenie zákaziek v Úradnom vestníku Európskej únie považuje sťažovateľ v konkrétnom prípade za irelevantné, keďže tieto mali lokálny charakter a prostredníctvom verejného trhoviska bolo umožnené zapojiť sa do verejného obstarávania dostatočnému množstvu potenciálnych uchádzačov.

22. Sťažovateľ zotrval na nepreukázaní časovej miestnej, funkčnej a vecnej súvislosti. Vo vzťahu k časovej súvislosti uviedol, že tento pojem nie je legislatívny a nemá oporu v zákone o verejnom obstarávaní, ani v inom všeobecne záväznom právnom predpise. Zároveň Úrad pre verejné obstarávanie posudzoval časovú súvislosť inak v prvostupňovom rozhodnutí a inak v napadnutom rozhodnutí. Sťažovateľ ďalej dôvodí, že pokiaľ nie sú jednoznačne stanovené záväzné pravidlá posudzovania časovej súvislosti zákaziek, nemôže mu byť jeho konanie na ťarchu, ak koná v dobrej viere v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Úmyselné rozdelenie nadlimitnej zákazky na štyri časti vylučuje aj skutočnosť, že v žiadnom momente nevedel o potrebe a nevyhnutnosti ďalšej (podlimitnej) zákazky. Rovnako nevedel či bude mať ďalšia zákazka charakter podlimitnej, alebo nadlimitnej zákazky. Nesprávny právny názor správneho súdu teda spočíva v nesprávnom vyhodnotení porušenia § 6 ods. 16 zákona o verejnom obstarávaní.

23. Sťažovateľ sa nestotožnil ani s názorom správneho súdu ohľadom porušenia princípu transparentnosti. Zadaním zákaziek cez elektronické trhovisko, ktoré je verejne prístupné pre všetky subjekty prostredníctvom jednotného prístupového miesta naplnil princíp transparentnosti. Konštatovanie žalovaného o porušení princípu transparentnosti nezverejnením zákazky v Úradnom vestníku Európskej únie, ktoré si nepriamo osvojil

správny súd, považoval v danom prípade za irelevantné ba priam šikanózne. Správny súd opomenul uviesť, akú konkrétnu súčasť princípu transparentnosti sťažovateľ porušil a akým konkrétnym konaním k takémuto porušeniu došlo. Z tohto hľadiska sa domnieval, že táto časť odôvodnenia rozsudku je nedostatočná.

24. Sťažovateľ taktiež namietal nesprávne aplikovanie rozsudku Súdneho dvora vo veci T-358/08 Španielske kráľovstvo proti Európskej Komisii. Sťažovateľ pripustil, že rozsudok rieši problém stanovenia predpokladanej hodnoty zákazky, avšak vo vzťahu k stavebnej činnosti, ktorá nemá charakter porovnateľný so službou likvidácie odpadu. Zároveň aj žalovaný nesprávne aplikoval princíp analógie, keď poukázal na rozsudok Súdneho dvora vo veci C-574/10 Európska komisia proti Spolkovej republike Nemecko, keďže rozsudok sa týka projektových služieb na renováciu verejnej budovy. Nesprávnosť analógie vidí najmä v tom, že likvidácia a odvoz odpadu predstavuje službu nutnú a nevyhnutnú, čo sa o renovácii verejnej budovy jednoznačne povedať nedá.

25. V závere kasačnej sťažnosti uviedol, že v nadväznosti na špeciálne zákony a predpisy upravujúce povinnosť likvidovať komunálny odpad, sťažovateľ musel zvoliť taký postup, aký zvolil tak, aby nevyhnutné a neodkladné potreby obyvateľov mesta zabezpečil. Podľa názoru sťažovateľa vzhľadom na všetky okolnosti prípadu je preto konanie odôvodnené, hospodárne, efektívne a primerané.

26. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zotrval na svojom právnom posúdení veci. Zopakoval, že sťažovateľovi muselo byť zrejmé, že v čase ukončenia plnenia podlimitnej zákazky č. 2, ako aj zákazky č. 3, ešte nebude mať ukončenú nadlimitnú zákazku, a preto na tieto podlimitné zákazky nevyhnutne bude musieť nadväzovať ďalšia zákazka. Žalovaný sa preto nemohol stotožniť s tvrdením sťažovateľa, že v žiadnom momente nevedel o potrebe a nevyhnutnosti ďalšej (podlimitnej) zákazky a že nevedel, aký charakter bude mať ďalšia zákazka. Z uvedených dôvodov bol presvedčený, že cieľom sťažovateľa bolo rozdeliť uvedené zákazky, aby sa vyhol zadávaniu postupu nadlimitnej zákazky, pričom sťažovateľ neuviedol žiadne skutočnosti, ktoré by mohli tento záver vyvrátiť.

27. Námietky sťažovateľa, že sporný postup bol zvolený s cieľom dodržať zákon o obecnom zriadení a zachovať právomoci mestskému zastupiteľstvu, považoval žalovaný v kontexte zákona o verejnom obstarávaní za irelevantné. Sťažovateľ nemôže tvrdiť, že porušil a obišiel zákon o verejnom obstarávaní z dôvodu potreby dodržať iný všeobecne záväzný právny predpis. Ak by sťažovateľ postupoval ako dobrý hospodár vo veci zabezpečovania likvidácie odpadu, nedostal by sa do situácie, kedy by nemal zmluvného partnera na poskytovanie danej služby a celú záležitosť by neriešil za pochodu opakovaným zadávaním zákaziek sporným postupom. K postoju sťažovateľa, že zvolil podľa neho najefektívnejší a najhospodárnejší postup obstarania potrebných služieb, žalovaný uviedol, že považuje uvedený argument za bezpredmetný a opäť podotkol, že ani uvedený zámer sťažovateľa nezakladá dôvod na obchádzanie zákona o verejnom obstarávaní, pričom ním tvrdenú ekonomickú výhodnosť nemožno nijakým spôsobom overiť. Sťažovateľ obstaral štyri podlimitné zákazky prostredníctvom elektronického trhoviska a akékoľvek porovnanie výhodnosti tohto postupu s výhodnosťou nejakého iného, nikdy neukončeného postupu, nepovažoval žalovaný za dôvodné.

28. K problematike následku poškodenia a ohrozenia hospodárskej súťaže rozdelením a nezákonným zvolením menej prísneho postupu zadávania zákaziek, najmä spôsobom nezverejnenia zákaziek v Úradnom vestníku Európskej únie žalovaný opätovne uviedol, že ak by sťažovateľ postupoval tak, ako mu ukladá zákon o verejnom obstarávaní, t. j. uskutočnil by jednu nadlimitnú zákazku namiesto štyroch podlimitných, takýmto spôsobom by sa o zadávaní tejto zákazky dozvedel väčší počet hospodárskych subjektov, čím by došlo ku konaniu podporujúcemu hospodársku súťaž. Delenie na samostatné postupy zadávania zákazky preto nepriaznivo pôsobí na hospodársku súťaž, keďže podľa výšky finančných limitov sú odstupňované jednotlivé požiadavky na zverejňovanie informácií o zadávaní konkrétnej zákazky, ako aj napr. možnosť uplatnenia revízií postupov.

29. Časovú súvislosť medzi zákazkami považoval žalovaný aj naďalej za preukázanú, rovnako aj ich miestnu a vecnú (funkčnú) súvislosť, pričom podotkol, že všetky musia byť naplnené kumulatívne. K námietke sťažovateľa, že časová súvislosť zákaziek nemá oporu v zákone o verejnom obstarávaní, žalovaný poukázal na rozhodovaciu činnosť Súdneho dvora, ako aj na jej všeobecnú záväznosť. Časovým hľadiskom sa zohľadňuje časovo blízke obdobie vyhlásenia predmetných postupov zadávania zákaziek a uzavretia zmlúv, či rovnaká alebo podobná lehota plnenia zákazky. Možnosť konštatovať existenciu časovej súvislosti medzi jednotlivými zákazkami nie je ohraničená kalendárnym, či rozpočtovým rokom. Za jednu z najpodstatnejších skutočností považoval žalovaný skutočnosť, že všetky štyri zákazky boli vyhlásené v rozmedzí 9 mesiacov a pokryli poskytovanie služieb v časovom období 11 mesiacov, čo bez pochyby považoval za časovo blízke obdobie. Následne poukázal aj na rozhodovaciu činnosť českých správnych súdov.

30. K argumentu sťažovateľa ohľadne lokálneho charakteru zákaziek, určených pre viac-menej lokálnych uchádzačov, žalovaný zdôraznil, že uvedená úvaha hraničí s úvahou idúcou mimo idey napríklad slobody podnikania v rámci Európskej únie. Táto je premietnutá napríklad do článku 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, ktorý zakotvuje zákaz obmedzenia slobody poskytovať služby v Európskej únii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte. Žalovaný sa tak domnieval, že nie je na mieste, aby sťažovateľ takýmto spôsobom predurčoval a obmedzoval účasť v ním vyhlásených verejných obstarávaníach podľa štátnej príslušnosti uchádzačov, resp. zmluvných partnerov.

IV. Posúdenie kasačného súdu

31. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť **nie je dôvodná**.

32. Sťažovateľ v prvom rade namietal, že porušením § 6 ods. 16 zákona o verejnom obstarávaní nie sú všetky na seba nadväzujúce podlimitné zákazky, ktoré by spolu spĺňali znaky nadlimitnej zákazky. Podľa sťažovateľa musí existovať vedomosť verejného obstarávateľa o tom, že zákazka presahuje finančný limit podlimitnej zákazky a zároveň musí byť cieľom

verejného obstarávateľa vyhnutie sa povinností, ktoré sa spájajú so zadaním nadlimitnej zákazky. Sťažovateľ však poukazuje na absenciu takéhoto zámeru v jeho konaní. Podľa sťažovateľa úmyselné rozdelenie nadlimitnej zákazky na štyri časti vylučuje aj skutočnosť, že sťažovateľ v žiadnom momente nevedel o potrebe a nevyhnutnosti ďalšej (podlimitnej) zákazky.

33. Kasačnému súdu sa žiada na úvod uviesť, že sťažovateľ uzavrel v období od 13. júla 2016 do 18. apríla 2017 celkovo štyri podlimitné zákazky, pričom jednotlivé zákazky na seba nadväzovali.

34. Súdny dvor Európskej únie v rámci svojej rozhodovacej činnosti pre určenie, či práce boli navzájom prepojené tak, že musia byť považované za jedno dielo, používa tzv. funkčný princíp (rozhodnutie Súdneho dvora C-574/10 Európska komisia proti Spolkovej republike Nemecko, bod 37). Súdny dvor tak zohľadňuje dve kritériá, a to ekonomickú a technickú súvislosť. Zároveň za jedno dielo možno považovať len práce spadajúce do jedného geografického a časového rámca (rozhodnutie vo veci T-358/08 Španielske kráľovstvo proti Európskej komisii, bod 53).

35. Pokiaľ ide o naplnenie funkčného princípu, je nepochybné, že cieľom všetkých podlimitných zákaziek bolo zabezpečenie nakladania s odpadom. Z uvedeného dôvodu v prejednávanej veci neexistujú žiadne pochybnosti o ekonomickej a technickej súvislosti, pretože všetky zákazky mali rovnaký ekonomický cieľ a zároveň spĺňali rovnakú technickú funkciu. Uvedené vyplýva z rozhodnutí žalovaného a zároveň sťažovateľ túto argumentáciu žiadnym relevantným spôsobom nespochybnil.

36. Prevažná časť kasačnej argumentácia sťažovateľa smerovala k spochybneniu existencie časovej súvislosti. Ďalej rozporoval, že časová súvislosť vyplýva iba z rozhodovacej činnosti Súdneho dvora, rozhodovacej činnosti a metodických usmernení žalovaného, a nie zo všeobecne záväzného právneho predpisu, a teda že nie sú stanovené záväzné pravidlá posudzovania časovej súvislosti, a preto mu nemôže byť na ťarchu, že konal v dobrej viere v súlade so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Zároveň namieta, že pri zadávaní jednotlivých zákaziek nevedel o potrebe ďalšej zákazky. V prvom rade je potrebné uviesť, že podľa § 4 ods. 3 písm. g) zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci. Zároveň podľa § 9 ods. 1 cit. zákona základom finančného hospodárenia obce je rozpočet obce, ktorý sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka. Z citovaných ustanovení tak jasne vyplýva povinnosť zabezpečiť odvoz odpadov, pričom v rámci rozpočtu obce je potrebné zabezpečiť túto činnosť na obdobie kalendárneho roka. Z uvedeného dôvodu tak neobstojí argument sťažovateľa, že v žiadnom momente nevedel o potrebe a nevyhnutnosti ďalšej podlimitnej zákazky. Sťažovateľ sa zároveň nemôže dovolávať konania v dobrej viere, iba z dôvodu, že časová súvislosť nie je *expressis verbis* vyjadrená v zákone. Zákon o verejnom obstarávaní priamo zakazuje rozdeliť zákazku s cieľom znížiť predpokladanú hodnotu pod finančné limity. Bez zohľadnenia časového rámca by však nebolo možné označiť zákazku ako jednu zákazku, a teda by neexistovala možnosť posúdiť jej nezákonné rozdelenie. Z predmetných ustanovení vyplýva, že zabezpečovanie odvozu odpadov predstavuje sústavnú činnosť a zároveň aj povinnosť sťažovateľa,

o ktorej potrebe a nevyhnutnosti musel sťažovateľ vedieť už pri prijímaní rozpočtu. Uvedené umocňuje aj skutočnosť, že jednotlivé zákazky boli zadávané nepretržite v priebehu 11 mesiacov a jednotlivé zákazky na seba časovo nadväzovali. Zákazky boli zároveň zadávané tesne pod finančným limitom podľa § 1 písm. b) vyhlášky Úradu pre verejné obstarávanie č. 153/2016 Z. z., ktorou sa ustanovuje finančný limit pre nadlimitnú zákazku, finančný limit pre nadlimitnú koncesiu a finančný limit pri súťaži návrhov ustanovuje. Ako určitá indícia o vedomosti sťažovateľa o potrebe zadania nadlimitnej zákazky môže slúžiť aj to, že z administratívneho spisu, ako aj z tvrdení sťažovateľa je zjavné, že sťažovateľ sa pred zadaním podlimitných zákaziek na odvoz odpadu pokúšal (neúspešne) zadať dve zákazky nadlimitné a po uzatvorení poslednej zo štyroch podlimitných zákaziek, uzatvoril zmluvu na odvoz odpadu na základe nadlimitnej zákazku. Z uvedených dôvodov možno konštatovať, že existoval jednotiaci prvok aj v podobe časových súvislostí medzi podlimitnými zákazkami. Sťažovateľ tak konal v rozpore s § 6 ods. 16 zákona o verejnom obstarávaní, keď boli jednotlivé zákazky umelo rozdelené s cieľom zadať zákazky pod limitom uvedeným v § 1 písm. b) cit. vyhlášky a vyhnúť sa tak zadaniu nadlimitnej zákazky.

37. Sťažovateľ ďalej spochybňuje aplikovateľnosť rozhodnutí Súdneho dvora vo veci T-358/08 Španielske kráľovstvo proti Európska komisia a C-574/10 Európska komisia proti Spolkovej republike Nemecko na prejednávanej vec z dôvodu, že stavebná činnosť je činnosťou neporovnateľnou s likvidáciou odpadu. Nesprávnosť analógie vidí v tom, že likvidácia a odvoz odpadu predstavuje službu nutnú a nevyhnutnú, čo sa o stavebnej činnosti povedať nedá. Sťažovateľ však žiadnym spôsobom bližšie neuvádza, prečo nemožno predmetné rozhodnutia aplikovať v tejto veci ani nepribližuje rozdiely, ktoré by spôsobovali neaplikovateľnosť rozhodnutí, ani ako prípadnú možnosť analógie ovplyvňuje to, že odvoz odpadu predstavuje službu nutnú a nevyhnutnú. Zároveň je potrebné podotknúť, že slovné spojenie použité sťažovateľom „*odvoz odpadu predstavuje službu nutnú a nevyhnutnú*“ je príliš vágne a sťažovateľ ani neuvádza, prečo projekt sanácie mesta (výmeny kanalizácie), ktorý je predmetom rozhodnutia Španielske kráľovstvo proti Európskej komisii, T-358/0 nemožno považovať za nutný a nevyhnutný. Kasačný súd tak predmetné námietky považoval za iba akési generálne výhrady.

38. Nemožno sa stotožniť ani s námietkou sťažovateľa, že nekonal v rozpore s princípom transparentnosti a ani s tým, že nezverejnením zákazky v Úradnom vestníku Európskej únie neporušil princíp transparentnosti. Tak ako uviedol správny súd v napadnutom rozsudku, cieľom princípu transparentnosti, ktorý dopĺňa princíp rovnakého zaobchádzania, je zabrániť riziku uprednostňovania určitých záujemcov (uchádzačov) a svojvoľnému prístupu verejného obstarávateľa. Verejný obstarávateľ je vždy povinný postupovať tak, aby zabezpečil čestnú hospodársku súťaž, pretože táto je konečným cieľom verejného obstarávania. Sťažovateľ konal v rozpore s § 6 ods. 16 zákona o verejnom obstarávaní, keď umelo rozdelil nadlimitnú zákazku na štyri podlimitné zákazky a postupoval tak podľa pravidiel upravujúcich postup zadávania podlimitných zákaziek s využitím elektronického trhoviska podľa § 108 v spojení s § 109 a nasl. zákona o verejnom obstarávaní. Zvolil teda postup, pre ktorý zákon o verejnom obstarávaní ustanovuje menej prísne pravidlá a povinnosti ako pre kontrolovaného, tak aj pre uchádzačov (záujemcov). Uvedeným konaním sa vyhol povinnosti zverejniť zákazku v Úradnom vestníku Európskej únie, odňal možnosť prípadným uchádzačom (záujemcom)

požiadať o vysvetlenie súťažných podkladov, možnosť podať námietky, dlhší čas na prípravu ponúk, čo viedlo k osloveniu nižšieho počtu záujemcov. Uvedeným konaním tak sťažovateľ porušil princíp transparentnosti.

V. Záver

39. V dôsledku uvedeného kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti vo vzťahu k napadnutému rozsudku správneho súdu, pričom nezistil žiaden dôvod na jeho zmenu alebo zrušenie, a preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

40. O trovách kasačného konania rozhodol Najvyšší správny súd podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP. Sťažovateľ v kasačnom konaní úspech nemal a žalovanému náhrada trov kasačného konania prislúcha len v prípadoch, ak to možno spravodlivo požadovať a po splnení zákonom stanovených podmienok len výnimočne (§ 168 SSP), ktoré podľa obsahu súdnych spisov nenastali, preto súd žalovanému právo na náhradu trov kasačného konania nepriznal.

41. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov **3:0** (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

Poučenie: Proti tomuto rozsudku **nie je** prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 19. júna 2025

JUDr. Katarína B e n c z o v á

predsedníčka senátu

podpísané elektronicky

JUDr. Zuzana Š a b o v á , PhD.

členka senátu

podpísané elektronicky

JUDr. Michal D z u r d z í k , PhD.

člen senátu

podpísané elektronicky

Za správnosť vyhotovenia:

████████████████████