

# Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28.01.2016, sp. zn. 23 Cdo 459/2014, ECLI:CZ:NS:2016:23.CDO.459.2014.1

**Číslo:** 119/2018

**Právní věta:** V případě, kdy zadavatel veřejné zakázky postupuje podle § 18 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., ve znění účinném do 31. května 2007, platí pro nabývání majetku státu ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., podle něhož při úplatném nabývání majetku lze cenu sjednat pouze do výše rovnající se ocenění tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 151/1997 Sb.

**Soud:** Nejvyšší soud

**Datum rozhodnutí:** 28.01.2016

**Spisová značka:** 23 Cdo 459/2014

**Číslo rozhodnutí:** 119

**Číslo sešitu:** 8

**Typ rozhodnutí:** Rozsudek

**Hesla:** Veřejné zakázky

**Předpisy:** § 12 odst. 4 předpisu č. 219/2000Sb.  
§ 18 odst. 3 předpisu č. 137/2006Sb.

**Druh:** Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

**Sbírkový text rozhodnutí:**

*Nejvyšší soud zamítl dovolání proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 69 Co 236/2013.*

## I.

### Dosavadní průběh řízení

1. Obvodní soud pro Prahu 5 rozsudkem ze dne 21. 1. 2013, č. j. 6 C 6/2009-193, uložil žalované (společnosti s ručením omezeným), aby zaplatila žalobkyni (České republice – Ministerstvu obrany) částku 367 115 Kč s ročním úrokem z prodlení od 1. 11. 2008 do zaplacení ve výši reposazby stanovené ČNB, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí, v němž trvá prodlení, zvýšené o 7 procentních bodů (výrok bodem I), zamítl žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala zaplacení částky 3 875 Kč s příslušenstvím (výrok pod bodem II), a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výroky pod body III a IV).

2. Žalobkyně se v řízení domáhala vydání bezdůvodného obohacení, které mělo žalované vzniknout přijetím ceny propagačních plakátů Armády České republiky, které pro žalobkyni zhotovila a žalobkyni dodala, když tato uhrazená cena byla vyšší než cena obvyklá. Bezdůvodné obohacení bylo

představováno rozdílem mezi částkami, které žalobkyně žalované uhradila, a obvyklou cenou takové dodávky, a dále částkou 3 875 Kč za zpracovaný znalecký posudek k určení obvyklé ceny předmětných dodávek.

3. Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že žalobkyně oznámila třem vybraným zájemcům svůj úmysl zadat veřejnou zakázku a poté, co žalovaná učinila nejnižší cenovou nabídku, objednala u žalované objednávkou č. 8/2007 z 19. 2. 2007 (dále jen „objednávka 1“) tisk celkem 5 000 kusů propagačních plakátů Armády České republiky s tematikou dělostřelectva, ženijního vojska, pozemního vojska, letectva a „PLRV a PLV“ za cenu 580 125 Kč, včetně DPH, a dále dne 4. 4. 2007 objednávkou č. 20/2007 (dále jen „objednávka 2“) tisk dalších 1 000 kusů plakátů jednotlivých druhů vojsk v hodnotě 58 310 Kč. Žalobkyně po realizaci obou dodávek a jejich fakturaci ze strany žalované shora uvedené částky uhradila.

4. Soud prvního stupně dále zjistil, že podle znaleckého posudku ze dne 21. 8. 2012 vyhotoveného znalcem v oboru tiskařství, se specializací polygrafie, doc. ak. malířem K. M., Ph.D., ohledně stanovení ceny předmětných plakátů obvyklé v roce 2007, cena smluvená účastníky v obou smlouvách o dílo přesahuje jejich cenu obvyklou.

5. Po právní stránce soud prvního stupně shledal, že tisk propagačních plakátů Armády České republiky se jednoznačně týkal zabezpečování veřejných potřeb, a proto se právní vztah účastníků řídí obchodním zákoníkem (dále jen „obch. zák.“) a že účastníci uzavřeli dvě smlouvy o dílo podle tohoto zákona. Obě smlouvy byly podle soudu prvního stupně uzavřeny na základě výsledku jednacího řízení bez uveřejnění podle § 34 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách v platném znění (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Soud prvního stupně dále aplikoval ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky (dále jen „zákon č. 219/2000 Sb.“), podle něhož při úplatném nabývání majetku lze cenu sjednat pouze do výše rovnající se ocenění tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu. Podle odstavce 5 tohoto ustanovení pak platí, že pokud sjednaná cena překročí výši přípustnou podle odstavce 4, a nejde přitom o nabytí majetku v dražbě, je dohoda o ceně neplatná v rozsahu rozdílu, o který sjednaná cena přípustnou výši překročila. V posuzovaném případě je tedy smlouva o dílo, kterou účastníci uzavřeli na základě objednávky 1 platná pouze co do částky 186 460 Kč a ve výši 393 665 Kč je absolutně neplatná. Smlouva o dílo, kterou účastníci uzavřeli na základě objednávky 2, je platná pouze co do částky 36 892 Kč a do výše 21 418 Kč je neplatná. Pokud tedy žalobkyně vznesla nároky na vydání bezdůvodného obohacení u první smlouvy pouze ve výši 354 025 Kč a u druhé smlouvy ve výši 13 090 Kč, shledal soud prvního stupně oba tyto nároky opodstatněnými. K porušení ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. došlo podle závěru soudu prvního stupně ze strany obou účastníků. Z tohoto důvodu neshledal soud prvního stupně obranu žalované spočívající v uplatnění nároku na náhradu škody způsobené neplatností právního úkonu podle § 268 obch. zák. ve výši zažalované částky za důvodnou. Rovněž tak neshledal jednání žalobkyně v rozporu se zásadou poctivého obchodního styku ve smyslu § 265 obch. zák., jak namítala žalovaná. Soud prvního stupně však zamítl žalobu v rozsahu, ve kterém se žalobkyně domáhala úhrady částky 3 875 Kč, tj. ceny znaleckého posudku, který nechala vypracovat za účelem zjištění obvyklé ceny tisku předmětných plakátů. Bylo totiž věcí žalobkyně, aby dokázala tuto obvyklou cenu určit již před realizací zakázky, a nelze dospět ani k závěru, že by se jednalo o účelně vynaložené náklady řízení.

6. K odvolání žalované Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 8. 2013, č. j. 69 Co 236/2013-242, potvrdil rozsudek soudu prvního stupně v napadeném vyhovujícím výroku pod bodem I o věci samé s tím, že změnil výrok o příslušenství tohoto nároku (výrok pod bodem I), potvrdil ho ve výrocích pod body III a IV (výrok pod bodem II) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok pod bodem III).

7. Odvolací soud po zopakování dokazování některými listinnými důkazy hodnotil skutková zjištění

soudu prvního stupně jako správná.

8. Při právním hodnocení věci se odvolací soud ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně, že se v dané věci jedná o obchodněprávní vztah, neakceptoval však jeho závěr, že se jednalo o veřejnou zakázku s dopadem zákona o zadávání veřejných zakázek, a že žalobkyně provedla podle § 34 tohoto zákona jednací řízení bez uveřejnění, v němž oznámila třem zájemcům svůj úmysl zadat veřejnou zakázku v tomto zadávacím řízení. V řízení nebylo možno jednoznačně dovodit, že žalované byl písemně oznámen úmysl žalobkyně zadat veřejnou zakázku právě formou jednacího řízení bez uveřejnění ve smyslu § 34 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Jednáním žalobkyně došlo fakticky pouze k postupu, který připouští § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách u zakázek malého rozsahu (§ 12 odst. 6 zákona o veřejných zakázkách). Podle § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách není zadavatel povinen zadávat podle zákona o veřejných zakázkách veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v § 6 tohoto zákona. Žalobkyně tak postupovala mimo režim zákona o veřejných zakázkách a nerealizovala žádný ze způsobů zadávacího řízení ve smyslu § 21 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Pokud tedy žalobkyně uzavřela se žalovanou obě smlouvy o dílo na základě přípustné výjimky upravené v § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, nelze na předmětné dodávky pohlížet jako na úplatné nabytí majetku, které by bylo předmětem veřejné zakázky podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Odvolací soud uzavřel, že u obou smluv o dílo bylo nezbytné, aby si účastníci sjednali takovou cenu předmětných dodávek, která by odpovídala ceně obvyklé podle § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění účinném v době uzavření obou smluv o dílo (dále jen „zákon č. 151/1997 Sb.“), a to pod sankcí částečné absolutní neplatnosti dohody o ceně ve výši rozdílu, o kterou sjednaná cena přípustnou výši (obvyklou cenu) překročila, jak vyplývá z § 12 odst. 4 věty první a § 12 odst. 5 věty první zákona č. 219/2000 Sb. Jiný výklad předmětného ustanovení § 12 odst. 5 věty druhé zákona č. 219/2000 Sb. by podle názoru odvolacího soudu fakticky vedl k tomu, že by u zakázek vykazujících jinak znaky veřejných zakázek malého rozsahu zadávaných podle § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách postačovalo oslovit jediného zájemce (jako u jednacího řízení bez uveřejnění) a v dalším postupovat bez zásadnějšího zákonného omezení.

9. Z uvedeného odvolací soud dovodil, že s ohledem na závěry znaleckého posudku docenta M. je žalovaná podle § 451 občanského zákoníku (dále jen „obč. zák.“) povinna vydat žalobkyni peněžní ekvivalent bezdůvodného obohacení, a to v rozsahu rozdílu mezi dohodnutou (vyšší) cenou v obou smlouvách o dílo a (nižší) cenou obvyklou, když takto bylo žalobkyní plněno z neplatného úkonu. Obvyklá cena byla přitom určena znaleckým posudkem u první dodávky ve výši 186 460 Kč a u druhé ve výši 36 892 Kč. K těmto částkám je třeba připočíst tehdy aktuální 19% DPH, takže u první dodávky činí cena 221 887,40 Kč, u druhé pak 43 901,48 Kč. Po odečtení obvyklé ceny od žalobkyní skutečně zaplacených částek pak oba dílčí nároky na vydání bezdůvodného obohacení činí dokonce částky vyšší, než bylo požadováno.

10. Odvolací soud nepřijal námitky žalované vztahující se k posudku docenta M. jako nedůvodné. Nepřijal také názor žalované, že nebyla povinna zabývat se otázkou, zda cena, kterou nabídla, byla cenou obvyklou. Tato povinnost je obsažena právě v § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., a to formou příkazu dopadajícího pojmově na obě strany smlouvy. U žalované jako podnikatele nadto právní řád předpokládá profesionální úroveň a znalost práva. Na výkon práva žalobkyní proto nelze hledět jako na výkon práva v rozporu se zásadami poctivého obchodního styku (§ 265 obč. zák.).

11. Právo na vydání bezdůvodného obohacení je přitom splatné na výzvu (§ 563 obč. zák.). Žalovaná byla žalobkyní k zaplacení obou nárokovaných částek vyzvána, přičemž jí byla stanovena lhůta 14 dnů od doručení výzev. K jejich doručení došlo shodně dne 17. 10. 2008. Žalobkyni proto náleží zákonný úrok z prodlení od požadovaného dne, tj. od 1. 11. 2008.

## **Dovolání a vyjádření k němu**

12. Proti rozsudku odvolacího soudu podala žalovaná dovolání, jehož přípustnost dovozuje z toho, že rozhodnutí odvolacího soudu závisí na vyřešení otázky hmotného práva, která v rozhodovací praxi odvolacího soudu nebyla dosud vyřešena, a to otázky použití § 12 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb. ve spojení s § 12 odst. 4 tohoto zákona a § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb. Podle názoru dovolatelky odvolací soud nesprávně posoudil otázku, zda dojde k aplikaci § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. v případě, kdy nabytí majetku žalobkyní je předmětem veřejné zakázky podle zákona o zadávání veřejných zakázek, konkrétně veřejné zakázky malého rozsahu. O takový případ se podle názoru dovolatelky jedná v nyní posuzované věci. Dovolatelka má za to, že v případě úplatného nabytí majetku žalobkyní, který je předmětem veřejné zakázky malého rozsahu, nebyla dána povinnost postupovat podle § 12 odst. 5 ve spojení s odstavcem 4 zákona č. 219/2000 Sb. a sjednat si tudíž cenu takového majetku pouze do výše rovnající se jeho ocenění podle zvláštního právního předpisu, tj. podle zákona č. 151/1997 Sb. Účastníci tak nebyli v předmětných smlouvách o dílo povinni sjednat cenu odpovídající ceně obvyklé.

13. V dané věci se podle dovolatelky jednalo o veřejnou zakázku, přičemž tato veřejná zakázka nebyla veřejným zadavatelem zadána v jednacím řízení bez uveřejnění. Žalovanou vyzvala žalobkyně k podání nabídky pouze neformálním způsobem; zákonem stanovenou povinností oznámit úmysl zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení bez uveřejnění tak žalobkyně nesplnila. Taková písemná výzva nebyla žalované nikdy doručena a žalovaná se tak nemohla nikdy dozvědět, že byla žalobkyní oslovena v rámci takového řízení.

14. Podle názoru dovolatelky v případě zadávání zakázky malého rozsahu veřejným zadavatelem, o níž se jednalo v dané věci, za dodržení zásad podle § 6 zákona o zadávání veřejných zakázek, není dán důvod pro cenovou limitaci, neboť nejsou splněny podmínky pro aplikaci § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. ve spojení s § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb. Limitace ceny (cena obvyklá) podle zákona č. 151/1997 Sb. tedy pro žalobkyni neplatí a cena za dodávky sjednaná žalobkyní a dovolatelkou na základě objednávek žalobkyně byla sjednána platně v celém rozsahu.

15. Pro případ, kdyby nabývání majetku (pořízení propagačních materiálů) žalobkyní nebylo předmětem veřejné zakázky, pak nese podle dovolatelky plnou odpovědnost za dodržení zákona č. 219/2000 Sb. žalobkyně. Tento zákon nepředepisuje jiným subjektům odlišným od státu, navíc soukromým, aby chránily a kontrolovaly nakládání s majetkem státu, pokud organizačně právní útvary státu při svém jednání jakkoliv pochybí.

16. Dovolatelka navrhl, aby Nejvyšší soud rozhodnutí odvolacího soudu ve výroku pod bodem I změnil tak, že se žaloba zamítá, ve výrocih o náhradě nákladů řízení před soudem prvního i druhého stupně změnil výroky pod body II a III tak, že žalobkyni bude uložena povinnost nahradit náklady řízení, a uložil žalobkyni povinnost k náhradě nákladů dovolacího řízení.

17. Žalobkyně se k dovolání nevyjádřila.

### **III.**

#### **Přípustnost dovolání**

18. Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) dovolání projednal a rozhodl o něm podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2013 (srov. článek II bod 1 zákona č. 404/2012 Sb. a článek II bod 2 zákona č. 293/2013 Sb., dále jen „o. s. ř.“).

19. Nejvyšší soud po zjištění, že dovolání bylo podáno v zákonné lhůtě osobou oprávněnou zastoupenou advokátem (§ 240 odst. 1 a § 241 odst. 1 o. s. ř.), posuzoval, zda je dovolání přípustné.

20. Podle ustanovení § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak.

21. Dovolací soud dospěl k závěru, že dovolání je přípustné, jelikož napadené rozhodnutí závisí na vyřešení právní otázky, která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena. Dovolací soud dosud neřešil, zda se aplikuje ustanovení § 12 odst. 5 věty druhé zákona č. 219/2000 Sb. v případě, postupoval-li zadavatel veřejné zakázky podle ustanovení § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách.

#### **IV. Důvodnost dovolání**

22. Podle § 241a odst. 1 o. s. ř. lze dovolání podat pouze z důvodu, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci.

23. Právní posouzení věci je obecně nesprávné, jestliže odvolací soud posoudil věc podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní normu správně určenou nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

24. Soud prvního stupně i odvolací soud správně posuzovaly danou věc podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném v době uzavření smluv mezi žalobkyní a žalovanou, tedy ve znění účinném do 31. 5. 2007 (dále opět jen „zákon o veřejných zakázkách“).

25. Podle ustanovení § 7 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách se veřejné zakázky podle výše jejich předpokládané hodnoty dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu. Podle § 12 odst. 6 téhož zákona se veřejnou zakázkou malého rozsahu rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 6 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.

26. V dané věci uzavřeli účastníci dvě smlouvy o dílo, jejichž předmětem bylo dílo v prvním případě v celkové hodnotě zakázky ve výši 580 125 Kč včetně DPH a v druhém případě v hodnotě 58 310 Kč včetně DPH. Odvolací soud tedy dospěl ke správnému právnímu závěru, který konečně ani žalovaná v dovolání nezpochybnila, že se jednalo o veřejné zakázky malého rozsahu.

27. Zákon o veřejných zakázkách stanoví výjimky z působnosti tohoto zákona v ustanovení § 18. Podle § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách platí, že zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené podle § 6 tohoto zákona.

28. Důvodová zpráva k zákonu o veřejných zakázkách charakterizuje ustanovení § 18 odst. 3 jako specifickou výjimku vylučující veřejné zakázky malého rozsahu z působnosti zákona. V tomto případě, byť se jedná o veřejné zakázky, nejsou tyto veřejné zakázky zadávány v režimu zákona; zákon zde pouze odkazuje na dodržení základních zásad uvedených v § 6 tohoto zákona. Podle § 6 zákona o veřejných zakázkách je zadavatel povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazů diskriminace.

29. V nyní posuzované věci žalobkyně využila uvedené výjimky z působnosti zákona o veřejných zakázkách podle § 18 odst. 3 tohoto zákona. O tom svědčí skutková zjištění odvolacího soudu, že úmysl žalobkyně zadat veřejnou zakázku [formou jednacího řízení bez uveřejnění podle § 21 odst. 1

písm. d) zákona o veřejných zakázkách] v řízení prokázán nebyl. Za této situace je nutno vyjít ze zákona č. 219/2000 Sb., který je koncipován jako obecná norma upravující hospodaření s majetkem České republiky, který se podle § 2 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. uplatní všude tam, kde zvláštní právní předpis, vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nebo všeobecně uznávaná pravidla mezinárodního práva nestanoví jinak. Tímto zvláštním zákonem je především zákon o zadávání veřejných zakázek, který má v případech, jichž se týká, přednost jak před obecnými právními předpisy (především občanským a obchodním zákoníkem), tak i před konkrétní zákonnou úpravou provedenou zákonem č. 219/2000 Sb. (srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 219/2000 Sb.). Pokud tedy, jak výše uvedeno, žalobkyně využila výjimku z působnosti zákona o zadávání veřejných zakázek, uplatní se obecný předpis - zákon č. 219/2000 Sb. v plném rozsahu, tedy včetně jeho § 12 upravujícího zásady, které musí organizační složky státu respektovat, nabývají-li majetek pro stát. Důraz se klade zejména na hospodárnost a efektivnost při vynakládání prostředků státu. Pokud jde o výši ceny, za kterou mohou organizační složky státu nabývat majetek pro stát, vychází se ze zásady, že by neměla být překročena určitá hranice, a to pod sankcí neplatnosti dohody o ceně v části přesahující přípustnou mez. Maximální hranice je primárně představována oceněním kupovaného majetku podle zvláštního předpisu, jímž je zákon č. 151/1997 Sb.

30. Lze tedy uzavřít, že v případě, kdy zadavatel veřejné zakázky postupuje podle § 18 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, platí pro nabývání majetku státu ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., podle něhož při úplatném nabývání majetku lze cenu sjednat pouze do výše rovnající se ocenění tohoto majetku podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 151/1997 Sb. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 151/1997 Sb. platí, že majetek a služba se oceňují obvyklou cenou, pokud tento zákon nestanoví jiný způsob oceňování. Pro případ překročení ceny nabývaného majetku se uplatní ustanovení § 12 odst. 5 věta druhá zákona č. 219/2000 Sb. podle něhož je dohoda o ceně neplatná v rozsahu rozdílu, o který sjednaná cena přípustnou výši překročila.

31. Závěr odvolacího soudu, že žalované vzniklo bezdůvodné obohacení přijetím plnění v rozsahu rozdílu cen předmětných plakátů mezi jejich dohodnutou a obvyklou cenou, které je žalovaná povinna vydat, je správný a dovolací důvod nesprávného právního posouzení nebyl uplatněn důvodně. Nejvyšší soud proto podle § 243d písm. a) o. s. ř. dovolání žalované zamítl.