



UOHSX0085010

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-S0055/2016/VZ-12360/2016/542/ODv

Brno, 24. března 2016

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení zahájeném dne 4. 2. 2016 z moci úřední, jehož účastníkem řízení je:

- zadavatel – Česká republika - Úřad práce České republiky, IČO 72496991, se sídlem Dobrovského 1278/25, 170 00 Praha,

ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) citovaného zákona v souvislosti s možným nedodržením závazného postupu zadavatele ve veřejné zakázce „Získej práci v Libereckém kraji“ zadávané v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo do Věstníku veřejných zakázek odesláno dne 22. 10. 2013 a uveřejněno dne 23. 10. 2013 pod ev. č. 355937 a v Úředním věstníku Evropské unie uveřejněno dne 25. 10. 2013 pod ev. č. 2013/S 208-360471,

rozhodl takto:

I.

Zadavatel – Česká republika - Úřad práce České republiky, IČO 72496991, se sídlem Dobrovského 1278/25, 170 00 Praha – se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, tím, že v zadávacím řízení na veřejnou zakázku „Získej práci v Libereckém kraji“ zadávanou v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo do Věstníku veřejných zakázek odesláno dne 22. 10. 2013 a uveřejněno dne 23. 10. 2013 pod ev. č. 355937 a v Úředním věstníku Evropské unie uveřejněno dne 25. 10. 2013 pod ev. č. 2013/S 208-360471, postupoval v rozporu s § 40 odst. 3 citovaného zákona, když prostřednictvím dodatečných informací č. 4 ze dne 28. 11. 2013 a dodatečných informací č. 7 ze dne 5. 12. 2013 upravil zadávací podmínky předmětné veřejné zakázky, a to tak, že navýšil počet účastníků kurzů

v tabulce č. 2 „Přehled požadovaných rekvalifikačních kurzů“, snížil minimální počet hodin kurzu „Základy obsluhy osobního počítače“ a změnil stanovený počet jednotek v příloze č. 4 „Formulář pro stanovení nabídkové ceny (nabídkový list)“, aniž by podle povahy provedených úprav zadávacích podmínek prodloužil lhůtu pro podání nabídek, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel dne 31. 3. 2014 uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – účastníky sdružení „Společně pro vzdělávání“: MOST KE VZDĚLÁNÍ – BRIDGE TO EDUCATION, o.s., IČO 26998262, se sídlem Benecko 202, 512 37 Benecko; a ATTEST, s.r.o., IČO 25468243, se sídlem Blanická 1008/28, 120 00 Praha 2 – na předmět plnění výše uvedené veřejné zakázky.

II.

Za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí se zadavateli – Česká republika - Úřad práce České republiky, IČO 72496991, se sídlem Dobrovského 1278/25, 170 00 Praha – podle ustanovení § 120 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, **ukládá:**

pokuta ve výši 25 000,- Kč (dvacet pět tisíc korun českých).

Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

ODŮVODNĚNÍ

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) jako orgán příslušný podle ustanovení § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), obdržel podnět k přezkoumání postupu zadavatele – Česká republika - Úřad práce České republiky, IČO 72496991, se sídlem Dobrovského 1278/25, 170 00 Praha (dále jen „zadavatel“), ve veřejné zakázce „Získej práci v Libereckém kraji“ zadávané v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo do Věstníku veřejných zakázek odesláno dne 22. 10. 2013 a uveřejněno dne 23. 10. 2013 pod ev. č. 355937 a v Úředním věstníku Evropské unie uveřejněno dne 25. 10. 2013 pod ev. č. 2013/S 208-360471 (dále jen „veřejná zakázka), na kterou byla dne 31. 3. 2014 uzavřena smlouva o dílo s vybraným uchazečem – účastníky sdružení „Společně pro vzdělávání“ MOST KE VZDĚLÁNÍ – BRIDGE TO EDUCATION, o.s., IČO 26998262, se sídlem Benecko 202, 512 37 Benecko, ATTEST, s.r.o., IČO 25468243, se sídlem Blanická 1008/28, 120 00 Praha 2 – na plnění předmětu výše uvedené veřejné zakázky (dále jen „vybraný uchazeč“).
2. Na základě podnětu k přezkoumání postupu zadavatele si Úřad vyžádal dokumentaci související se zadáním veřejné zakázky. Z obdržené dokumentace Úřad zjistil tyto skutečnosti.

I. ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ

3. Dne 22. 10. 2013 zadavatel odeslal k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek oznámení o zakázce, které bylo tamtéž dne 23. 10. 2013 uveřejněno.

4. Předmětem veřejné zakázky bylo podle bodu 3. zadávací dokumentace k veřejné zakázce (dále jen „zadávací dokumentace“) poskytování služeb, které byly dále rozděleny na dílčí etapy na sebe navazující. Souhrn etap tvořil projekt nazvaný „Získej práci“.
5. Součástí bodu 3.1.5.1. zadávací dokumentace je tabulka č. 2 „Přehled požadovaných rekvalifikačních kurzů“. V předmětné tabulce zadavatel stanovil minimální počty hodin a počty účastníků pro jednotlivé pracovní činnosti, např. v případě činnosti „Základy obsluhy osobního počítače (ZŠ/SŠ)“ zadavatel stanovil počet hodin kurzu na minimálně 80 hodin a počet účastníků kurzu na 50.
6. Přílohu č. 4 zadávací dokumentace tvoří „Formulář pro stanovení nabídkové ceny (nabídkový list)“, ve kterém je v rámci V. etapy stanovený počet jednotek pro jednotlivé aktivity v souladu s tabulkou č. 2 „Přehled požadovaných rekvalifikačních kurzů“ obsaženou v bodu 3.1.5.1. zadávací dokumentace.
7. Dne 28. 11. 2013 zadavatel vydal dodatečné informace č. 4, přičemž v odpovědi na dotaz č. 2 uvedl, že *„Pro sestavování rozpočtu navýší každý uchazeč poměrně počty účastníků u jednotlivých kurzů v zadávací dokumentaci dvakrát, tj. celkem 400 rekvalifikačních kurzů (viz tabulka níže:)“*, přičemž předmětnou tabulku tvořila upravená tabulka č. 2 „Přehled požadovaných rekvalifikačních kurzů“ obsažená v bodu 3.1.5.1. zadávací dokumentace, v rámci které zadavatel u všech jednotlivých kurzů zdvojnásobil počty účastníků a změnil minimální počet hodin u kurzu „Základy obsluhy osobního počítače“.
8. V odpovědi na dotaz č. 6 v rámci dodatečných informací č. 4 ze dne 28. 11. 2013 zadavatel dále uvedl, že *„Dne 20. 11. 2013, tedy v průběhu veřejné zakázky, došlo ke změně podmínek u akreditací rekvalifikačních kurzů. Kurz „Základy obsluhy osobního počítače“ je nyní nastaven na max. hodinovou dotaci 79 hodin. Požadavek na min. počet hodin kurzu „Základní obsluhy osobního počítače“ je nyní změněn na 79 hodin. Tato změna byla zapracována do Zadávací dokumentace, která je součástí Dodatečných informací č. 4 a je uveřejněna na profilu zadavatele.“*
9. Dne 5. 12. 2013 zadavatel vydal dodatečné informace č. 7, přičemž v odpovědi na dotaz č. 8 uvedl, že *„počty požadovaných úspěšných absolventů u jednotlivých RK kurzů ve Formuláři pro stanovení nabídkové ceny musejí kopírovat počty požadovaných úspěšných absolventů uvedených v tabulce na str. 17 ZD.“* Předmětnou odpovědí zadavatel tedy změnil hodnoty uvedené v příloze č. 4 „Formulář pro stanovení nabídkové ceny (nabídkový list)“ zadávací dokumentace.
10. Ze seznamu doručených a přijatých nabídek vyplývá, že zadavatel obdržel v zadávacím řízení na veřejnou zakázku celkem šest nabídek.
11. Z rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky ze dne 27. 1. 2014 vyplývá, že zadavatel jako nejvhodnější vybral nabídku vybraného uchazeče.
12. Z dokumentace o veřejné zakázce Úřad rovněž zjistil, že zadavatel uzavřel dne 31. 3. 2014 s vybraným uchazečem na předmět plnění veřejné zakázky smlouvu o poskytování služeb, přičemž celková hodnota poskytovaných služeb dle předmětné smlouvy činila 13 697 421,- Kč včetně DPH.

II. PRŮBĚH SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

13. Vzhledem k tomu, že Úřad na základě posouzení dokumentace o šetřené veřejné zakázce získal pochybnosti, zda zadavatel postupoval v souladu s § 40 odst. 3 zákona, když prostřednictvím dodatečných informací č. 4 ze dne 28. 11. 2013 a dodatečných informací č. 7 ze dne 5. 12. 2013 upravil zadávací podmínky, a to tak, že navýšil počet účastníků kurzů v tabulce č. 2 „Přehled požadovaných rekvalifikačních kurzů“, snížil minimální počet hodin kurzu „Základy obsluhy osobního počítače“ a změnil stanovený počet jednotek v příloze č. 4 „Formulář pro stanovení nabídkové ceny (nabídkový list)“, aniž by podle povahy provedených úprav zadávacích podmínek prodloužil lhůtu pro podání nabídek, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel dne 31. 3. 2014 uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem na předmět plnění veřejné zakázky, zahájil Úřad správní řízení z moci úřední.
14. Účastníkem správního řízení podle ustanovení § 116 zákona je zadavatel.
15. Zahájení správního řízení oznámil Úřad účastníkovi řízení přípisem č. j. ÚOHS-S0055/2016/VZ-04166/2016/542/ODv ze dne 4. 2. 2016. Oznámení o zahájení správního řízení bylo zadavateli doručeno dne 4. 2. 2016 a tímto dnem bylo podle § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zahájeno správní řízení ve věci možného spáchání správního deliktu zadavatelem podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona.
16. Úřad dále zadavateli usnesením č. j. ÚOHS-S0055/2016/VZ-04169/2016/542/ODv ze dne 4. 2. 2016 určil lhůtu, v níž mohl navrhopvat důkazy či činit jiné návrhy, a lhůtu, ve které mohl vyjádřit své stanovisko.

Vyjádření zadavatele ze dne 11. 2. 2016

17. Dne 11. 2. 2016 obdržel Úřad vyjádření zadavatele k zahájenému správnímu řízení z téhož dne. V podaném vyjádření zadavatel ke snížení počtu hodin z 80 na 79 v případě kurzu „Základy obsluhy osobního počítače“ uvedl, že musel formálně upravit pouze označení penza výukových hodin pro předmětný výukový kurz v návaznosti na změnu provedenou Ministerstvem Školství, mládeže a tělovýchovy. Z nabídek jednotlivých uchazečů pak dle zadavatele vyplývá, že nemohlo dojít k porušení principů zadávání veřejných zakázek, protože v době otevírání obálek s nabídkami zadavatel akceptoval rovněž akreditace v rozsahu 40 hodin teoretické výuky. Změna hodin výuky tak dle zadavatele nemohla být způsobilá ovlivnit podmínky pro podání nabídek. Dle zadavatele je rovněž omezen okruh potenciálních zájemců o veřejnou zakázku, a to s ohledem na rozsah zadavatelem požadovaných služeb a lokality. Potenciální uchazeči se v oblasti realizace rekvalifikačních kurzů pohybují dlouhou dobu, přičemž zadavatel sleduje jejich činnost a spolupracuje s nimi.
18. Dle zadavatele navíc nemůže uspět stávající výklad a judikatura, neboť ta se opírá především o veřejné zakázky na stavební práce. Skutková podstata předmětného správního deliktu nemůže být dle zadavatele navíc naplněna s ohledem na podmínky stanovené zadavatelem v zadávací dokumentaci, neboť zadavatel na straně 18 zadávací dokumentace uvedl: „Výše uvedený přehled a rozsah rekvalifikačních kurzů včetně předpokládaného počtu účastníků v kurzu byl stanoven modelově a slouží především pro objektivní vyhodnocení nabídek a pro účely kalkulace nejvýše přípustné nabídkové ceny, pro kterou je tento rozsah závazný.“

Rozhodující pro určení skutečného počtu a rozsahu rekvalifikačních kurzů a počtu účastníků projektu zařazených do těchto rekvalifikačních kurzů v rámci samotného plnění předmětu Zakázky budou reálné výstupy z předchozích etap. V nabídce musí uchazeč prokázat, že je schopen zajistit rekvalifikační kurz min. ve výše uvedeném rozsahu. Uchazeč v nabídce uvede rekvalifikační kurzy, které je z výše uvedené tabulky č. 1 schopen zajistit sám, a které zajistí jako nákup služby u subdodavatele. V průběhu realizace veřejné zakázky je možné, na základě aktuální situace na trhu práce, změnit skladbu rekvalifikačních kurzů dle požadavků trhu práce. Návrh nových kurzů musí být před zahájením realizace předložen ke schválení zadavateli, včetně všech potřebných dokladů, viz Kapitola 8 – Požadavky na prokázání kvalifikace. Dodavatel je zároveň povinen předložit písemné odůvodnění ke změně rekvalifikačních kurzů, na základě kterého rozhodne zadavatel o jeho případném schválení. Zároveň platí, že celková cena, stanovená dodavatelem na tuto etapu ve Formuláři pro stanovení nabídkové ceny, nesmí být překročena.“ Zadavatel tak dle svého názoru jasně, transparentně a nediskriminačním způsobem vymezil podmínky pro změny a především to, že předepsané penzum rekvalifikačních kurzů je pouze orientační. Výpočet jednotkové ceny byl dle zadavatele plně na uchazeči a předepsaná časová dotace kurzu nehrála roli.

19. Ke změně v podobě navýšení počtu účastníků kurzu zadavatel uvedl, že na několika místech zadávací dokumentace jasně vymezil požadavek na celkovou účast 400 fyzických osob zařazených do projektu, a to např. v bodě 3.1.5.1., bodě 3.0.4. zadávací dokumentace, či v tabulce č. 3 na str. 26 zadávací dokumentace. Dle zadavatele pak hodnoty uvedené v tabulce č. 2 představují pouze písarský překlep. Zadavatel dle svého názoru v zadávací dokumentaci navíc jasně deklaroval, že se jedná o proměnlivá data. Uvedená změna dle zadavatele nemohla žádným způsobem omezit soutěž o veřejnou zakázku.
20. Závěrem vyjádření zadavatel navrhl, aby Úřad správní řízení zastavil, neboť nedošlo k naplnění skutkové podstaty § 120 odst. 1 písm. a) zákona.

Další průběh správního řízení

21. Dne 15. 2. 2016 vydal Úřad usnesení č. j. ÚOHS-S0055/2016/VZ-05657/2016/542/ODv, kterým zadavateli dle § 39 odst. 1 správního řádu určil lhůtu k vyjádření k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Ve stanovené lhůtě ani později se zadavatel k podkladům rozhodnutí nevyjádřil.

III. ZÁVĚRY ÚŘADU

22. Úřad přezkoumal na základě § 112 a následujících ustanovení zákona případ ve vzájemných souvislostech, a po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentace o veřejné zakázce, vyjádření účastníka řízení a na základě vlastního zjištění konstatuje, že zadavatel se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel postup uvedený v § 40 odst. 3 zákona, když prostřednictvím dodatečných informací č. 4 ze dne 28. 11. 2013 a dodatečných informací č. 7 ze dne 5. 12. 2013 upravil zadávací podmínky, a to tak, že navýšil počet účastníků kurzů v tabulce č. 2 „Přehled požadovaných rekvalifikačních kurzů“, snížil minimální počet hodin kurzu „Základy obsluhy osobního počítače“ a změnil stanovený počet jednotek v příloze č. 4 „Formulář pro stanovení nabídkové ceny (nabídkový list)“, aniž by podle povahy provedených úprav zadávacích podmínek přiměřeně prodloužil lhůtu pro podání nabídek, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky,

a zadavatel dne 31. 3. 2014 uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem na předmět plnění veřejné zakázky. Ke svému rozhodnutí uvádí Úřad následující rozhodné skutečnosti.

K právnímu postavení zadavatele

23. Před přezkoumáním samotného postupu zadavatele v zadávacím řízení se Úřad nejprve zabýval otázkou, zda zadavatel – Česká republika - Úřad práce České republiky – naplňuje definici zadavatele podle zákona.
24. Podle § 2 odst. 2 písm. a) zákona je veřejným zadavatelem Česká republika.
25. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, jsou organizačními složkami státu mj. ministerstva a jiné správní úřady.
26. Podle § 3 odst. 2 citovaného zákona organizační složka není právnickou osobou. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu.
27. Podle § 1 odst. 1 věty druhé zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je Úřad práce správním úřadem s celostátní působností.
28. Na základě výše uvedených ustanovení lze konstatovat, že zadavatel naplňuje definici veřejného zadavatele uvedenou v § 2 odst. 2 písm. a) zákona.

Relevantní ustanovení zákona

29. Podle § 40 odst. 3 zákona provede-li veřejný zadavatel úpravy zadávacích podmínek, je povinen současně přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání žádostí o účast v zadávacím řízení nebo lhůtu pro podání nabídek, a to podle povahy provedené úpravy. V případě takové změny zadávacích podmínek, která může rozšířit okruh možných dodavatelů, prodlouží zadavatel lhůtu tak, aby od okamžiku změny činila celou původní délku lhůty pro podání žádostí o účast nebo pro podání nabídek.
30. Podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku.

K výroku I. tohoto rozhodnutí

31. Úřad předně v obecné rovině uvádí, že z ustanovení § 40 odst. 3 zákona vyplývá, že jestliže veřejný zadavatel provede úpravy zadávacích podmínek, je povinen současně přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání žádostí o účast v zadávacím řízení nebo lhůtu pro podání nabídek, a to podle povahy provedené úpravy. V případě takové změny zadávacích podmínek, která může rozšířit okruh možných dodavatelů, prodlouží zadavatel lhůtu tak, aby od okamžiku změny činila celou původní délku lhůty pro podání žádostí o účast nebo pro podání nabídek. Povinností zadavatele je tak vždy zkoumat povahu provedené úpravy a v návaznosti na to přiměřeně prodloužit lhůtu pro podání žádostí o účast nebo lhůtu pro podání nabídek. Z textace tohoto ustanovení zákona vyplývá, že příslušná lhůta by měla být zadavatelem prodloužena vždy, a to i v případě marginální úpravy zadávacích podmínek.

32. Jak vyplývá z výše uvedeného, zadavatel v šetřeném případě stanovil v rámci zadávací dokumentace v tabulce č. 2 „Přehled požadovaných rekvalifikačních kurzů“ hodnoty počtu hodin a účastníků v rámci jednotlivých kurzů, přičemž v případě kurzu „Základy obsluhy osobního počítače“ stanovil počet hodin kurzu na minimálně 79. V příloze č. 4 „Formulář pro stanovení nabídkové ceny (nabídkový list)“ zadávací dokumentace zadavatel stanovil totožné hodnoty pro stanovení nabídkové ceny (viz bod 5. a 6. odůvodnění tohoto rozhodnutí).
33. Dodatečnými informacemi č. 4 ze dne 28. 11. 2013 zadavatel navýšil poměrně počty účastníků u jednotlivých kurzů na dvojnásobek původní hodnoty, přičemž v rámci předmětných dodatečných informací uvedl, že požadované zvýšení provede každý uchazeč za účelem sestavení rozpočtu. Z uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že uchazeči po provedené úpravě byli nuceni provést nové sestavení rozpočtu, jak po nich ostatně zadavatel výslovně v předmětných dodatečných informacích požadoval. K argumentu zadavatele, že se v případě zdvojnásobení počtu účastníků jednalo pouze o opravu písařské chyby, Úřad uvádí, že v posuzovaném případě nelze k uvedenému argumentu přihlídnout. Pro posouzení povahy provedené úpravy není rozhodný pouze důvod jejího provedení, ale především dopad provedení úpravy na zpracování nabídek uchazečů. V předmětném případě přitom zadavatel výslovně uvedl, že na základě zvýšení počtu účastníků musí uchazeči o veřejnou zakázku sestavit rozpočet. Předmětná změna měla tedy přímý dopad na zpracování a případně také podání nabídky jednotlivými uchazeči.
34. Rovněž argument zadavatele, že v zadávací dokumentaci jasně vymezil, že požadované hodnoty jsou čistě orientační, není v daném případě rozhodný pro posouzení, zda došlo k naplnění znaků skutkové podstaty správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona. Zadavatel sice stanovil uvedené počty orientačně, nicméně jak je uvedeno přímo v zadávací dokumentaci, jedná se o modelově stanovené hodnoty sloužící k objektivnímu vyhodnocení nabídek. Aby byly jednotlivé nabídky způsobilé hodnocení, musely obsahovat nabídkovou cenu stanovenou v souladu s modelovou situací. Změny zadávacích podmínek tak nutně musely vést v rámci přípravy nabídek jednotlivých uchazečů k provedení úprav, kdy bylo nutné stanovit novou kalkulaci jednotlivých rozpočtů, což ostatně zadavatel přímo požadoval, jak bylo uvedeno výše (viz bod 33. odůvodnění tohoto rozhodnutí). Z pohledu uchazečů o veřejnou zakázku se tak jednalo o změny, které měly dopad na tvorbu jejich nabídek. Úřad dále uvádí, že i přes svou modelovou funkci je stanovený přehled a rozsah rekvalifikačních kurzů v zadávací dokumentaci významným indikátorem pro potenciální uchazeče o veřejnou zakázku, neboť lze logicky předpokládat, že modelový příklad alespoň v hrubých rysech odpovídá reálným předpokladům zadavatele, a proto i změny takto stanovených hodnot nelze považovat za nevýznamné, neboť slouží rovněž jako indikátor předpokládaného rozsahu veřejné zakázky pro potenciální uchazeče.
35. Obdobně v případě snížení minimálního počtu hodin (z 80 na 79) kurzu „Základy obsluhy osobního počítače“ Úřad uvádí, že došlo ke změně zadávacích podmínek, přičemž důvody této změny nejsou rozhodné. Úřad souhlasí se zadavatelem, že se jedná o drobnou změnu vynucenou změnou akreditačních podmínek, nicméně tuto změnu Úřad považuje za úzce související se změnou počtu účastníků jednotlivých kurzů, neboť obě uvedené změny byly provedeny v rámci dodatečných informací č. 4 ze dne 28. 11. 2013 a obě vedly k úpravě tabulky č. 2 „Přehled požadovaných rekvalifikačních kurzů“, pročež Úřad posoudil obě provedené změny ve vzájemné souvislosti.

36. Úřad při posouzení věci vycházel rovněž z jazykového výkladu § 40 odst. 3 zákona, který obsahuje jednoznačnou povinnost v případě změn zadávacích podmínek lhůtu pro podání nabídek přiměřeně prodloužit a nepřipouští možnost, že by lhůta nebyla v případě změn zadávacích podmínek prodloužena. Tedy i v případě, že provedená změna zadávacích podmínek je jen velmi málo významného charakteru, je nutné v souladu s předmětným ustanovením zákona přistoupit alespoň k minimálnímu prodloužení lhůty pro podání nabídek.
37. Jak bylo uvedeno výše, dodatečnými informacemi č. 7 ze dne 5. 12. 2013 zadavatel změnil hodnoty uvedené v příloze č. 4 „Formulář pro stanovení nabídkové ceny (nabídkový list)“ zadávací dokumentace tak, aby byly v souladu se změnami provedenými dodatečnými informacemi č. 4 ze dne 28. 11. 2013. Dodatečnými informacemi zadavatel změnil hodnoty rozhodné pro výpočet nabídkové ceny, přičemž uvedená změna zasáhla do přípravy nabídek jednotlivých uchazečů, jak vyplývá z dotazu Ing. Zdeňka Macha, jednatele společnosti JOB ASSISTENT s.r.o., IČO 254 57 080, se sídlem Masarykova třída 668/29, 415 01 Teplice (dále jen „společnost JOB ASSISTENT s.r.o.“), který byl odeslán dne 9. 12. 2013. V uvedeném dotazu Ing. Zdeněk Mach mj. uvedl: *„Až do tohoto okamžiku jste nepožadovali žádnou úpravu Formuláře pro nabídkovou cenu! V dodatečné informaci č. 4 k žádné změně nedošlo. Ve Vaší odpovědi bylo konstatováno:*
- Pro sestavení rozpočtu navýší každý uchazeč poměrně počty účastníků u jednotlivých kurzů v zadávací dokumentaci dvakrát, tj. celkem 400 rekvalifikačních kurzů (viz tabulka níže): Tedy hovoříte o ZD a ne o změně Formuláře pro nabídkovou cenu. První informace o změně Formuláře byla až v dodatečných informacích č. 7. Pokud nabídku připravujeme průběžně, není možné tuto dodělat a odeslat. Tyto změny odeslání nedovolují a některé jsou velmi zásadní. Prosím, aby byl formulář na stanovení nabídkové ceny vydán jednotně.“*
38. Tím, že zadavatel postupoval v rozporu s § 40 odst. 3 zákona, mohlo dojít k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky, neboť nelze vyloučit, že v případě, kdy by zadavatel postupoval v souladu se zákonem, mohl v zadávacím řízení na veřejnou zakázku obdržet více nabídek. Změny provedené zadavatelem vyžadovaly úpravy nabídek uchazečů, přičemž k provedení předmětných úprav nebyl uchazečům poskytnut dostatečný časový prostor, což mohlo vést k tomu, že uchazeči následně nestihli podat nabídku. K uvedené situaci mohlo dojít např. v případě společnosti JOB ASSISTENT s.r.o., jak vyplývá z výše uvedeného dotazu Ing. Zdeňka Macha.
39. V návaznosti na výše uvedené Úřad shrnuje, že v dodatečných informacích č. 8 ze dne 10. 12. 2013 zadavatel v rámci odpovědi č. 1 uvedl, že *„každý uchazeč účastníci se výběrového řízení je povinen ve své nabídce předložit Přílohu č. 4 formulář pro stanovení nabídkové ceny korespondující s odpovědí č. 8 dodatečných informací č. 7“* (pozn. Úřadu: tedy korespondující s provedenými změnami zadávacích podmínek), přičemž dále stanovil: *„Každý uchazeč má výlučnou odpovědnost za podrobné prostudování (nejen) zadávací dokumentace, ale i souvisejících příloh a dodatečně vydaných informací.“* Zadavatel tedy uchazečům výslovně stanovil povinnost postupovat podle změn zadávacích podmínek, avšak sám nepostupoval podle § 40 odst. 3 zákona, když neposkytl uchazečům o veřejnou zakázku odpovídající časový prostor k realizaci předmětné povinnosti prodloužením lhůty pro podání nabídek, jak mu uvedené ustanovení zákona v případě změn zadávacích podmínek ukládá.

40. Úřad dále k problematice prodloužení lhůty pro podání nabídek v případě změny zadávacích podmínek zdůrazňuje, že zadávací řízení je zákonodárcem záměrně konstruováno jako vysoce formalizovaný proces, kde každé, byť sebemenší, pochybení zadavatele, je způsobilé vyvolat pro něj nepříznivé, ba až fatální následky. Úřad podotýká, že zadavatel nesmí omezit soutěž o veřejnou zakázku a znevýhodnit uchazeče o veřejnou zakázku např. tím, že jim neposkytne dostatek času na provedení a zapracování změn uvedených v dodatečných informacích do jejich nabídek, resp. neprodlouží se změnou zadávacích podmínek současně i lhůtu pro podání nabídek, jak tomu bylo v šetřeném případě. Jak bylo uvedeno již výše, zadávací řízení je značně rigidní a formalizovaný proces. Ustanovení § 40 odst. 3 zákona klade obecně na zadavatele povinnost prodloužit lhůtu pro podání nabídek zásadně vždy tehdy, jestliže provede, byť i marginální, úpravu zadávacích podmínek. Zadavatel se přitom této povinnosti nemůže nijak zbavit.
41. Na základě výše uvedených skutečností Úřad konstatuje, že zadavatel nedodržel postup uvedený v § 40 odst. 3 zákona, když prostřednictvím dodatečných informací č. 4 ze dne 28. 11. 2013 a dodatečných informací č. 7 ze dne 5. 12. 2013 upravil zadávací podmínky, a to tak, že navýšil počet účastníků kurzů v tabulce č. 2 „Přehled požadovaných rekvalifikačních kurzů“, snížil minimální počet hodin kurzu „Základy obsluhy osobního počítače“ a změnil stanovený počet jednotek v příloze č. 4 „Formulář pro stanovení nabídkové ceny (nabídkový list)“, aniž by podle povahy provedených úprav zadávacích podmínek přiměřeně prodloužil lhůtu pro podání nabídek, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel dne 31. 3. 2014 uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem na předmět plnění veřejné zakázky, pročež Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku I. rozhodnutí.

K výroku II. tohoto rozhodnutí

42. Podle ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku.
43. V předmětném případě zadavatel nedodržel postup stanovený v § 40 odst. 3 zákona, když prostřednictvím dodatečných informací upravil zadávací podmínky (blíže viz bod 41. odůvodnění tohoto rozhodnutí), aniž by podle povahy provedených úprav zadávacích podmínek prodloužil lhůtu pro podání nabídek, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel dne 31. 3. 2014 uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem na předmět plnění veřejné zakázky.
44. Vzhledem k výše uvedenému a vzhledem ke skutečnosti, že zadavatel již na plnění předmětné veřejné zakázky s vybraným uchazečem uzavřel dne 31. 3. 2014 smlouvu o poskytování služeb, naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona.
45. Podle § 121 odst. 3 zákona (účinného v době zahájení zadávacího řízení) odpovědnost zadavatele, který je právníkem osobou, za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán.

46. Podle ustanovení čl. 40 odst. 6 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“) se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Ústavní pravidlo zakotvené v čl. 40 odst. 6 Listiny zakládá výjimku z jinak obecného zákazu retroaktivity a dle judikatury Nejvyššího správního soudu se aplikuje rovněž v řízeních o sankci za správní delikty.
47. V šetřeném případě došlo před zahájením správního řízení s účinností ke dni 6. 3. 2015 ke změně ustanovení § 121 odst. 3 zákona, který nově uvádí, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 3 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán. Úřad proto v šetřeném případě aplikoval výjimku zakotvenou v čl. 40 odst. 6 Listiny, a posoudil případ podle zákona pozdějšího, účinného v době zahájení správního řízení, neboť dospěl k závěru, že je pro zadavatele příznivější.
48. Před uložením pokuty Úřad tedy ověřil, zda je naplněna podmínka uvedená v § 121 odst. 3 zákona k uložení pokuty. V šetřeném případě se Úřad o spáchání správního deliktu dozvěděl z podnětu, který obdržel dne 4. 1. 2016. Ke spáchání správního deliktu došlo dne 30. 3. 2014, kdy zadavatel uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu o poskytování služeb. Správní řízení bylo zahájeno dne 4. 2. 2016. Z uvedených údajů vyplývá, že v šetřeném případě odpovědnost zadavatele za správní delikt nezanikla.
49. Podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona se za správní delikt uloží pokuta do 10 % ceny zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a), c) nebo d).
50. Cena veřejné zakázky, při jejímž zadání se zadavatel dopustil správního deliktu, za který může být zadavateli uložena pokuta, činí 13 697 421,- Kč včetně DPH (podle obsahu smlouvy o poskytování služeb). Horní hranice možné pokuty (10 % z ceny veřejné zakázky) tedy činí po zaokrouhlení částku ve výši 136 974,- Kč.
51. Podle § 121 odst. 2 zákona se při určení výměry pokuty zadavateli, který je právnickou osobou, přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.
52. Hlavním kritériem, které je dle výše citovaného ustanovení rozhodné pro určení výměry pokuty, je závažnost správního deliktu. Jde o obecnou kategorii poměřující rozsah dopadu konkrétního deliktního jednání na specifický právem chráněný zájem s přihlédnutím k významu tohoto chráněného zájmu. Zákon pak demonstrativním výčtem vymezuje, co lze pod pojem závažnost správního deliktu podřadit (způsob jeho spáchání, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán). Při zvažování závažnosti správního deliktu Úřad zohlednil následující skutečnosti.
53. Ke způsobu, respektive okolnostem, za kterých byl správní delikt spáchán, Úřad uvádí, že zadavatele měl v zadávacím řízení na veřejnou zakázku více možností, kdy mohl napravit své pochybení, a lhůtu pro podání nabídek prodloužit, a to jak již při samotných změnách zadávacích podmínek, tak v reakci na výše uvedený dotaz Ing. Zdeňka Macha ze dne 9. 12. 2013. Úřad na základě těchto okolností dospěl k závěru, že zadavatel porušil ustanovení § 40 odst. 3 hrubým způsobem, když i přes to, že byl na povahu provedených

změn zadávacích podmínek upozorněn výše uvedeným dotazem, neprodloužil lhůtu pro podání nabídek v předmětném zadávacím řízení.

54. Úřad při stanovení výše pokuty vzal v úvahu rovněž závažnost správního deliktu, za který ukládá sankci, a jeho následky. Podle výkladové praxe Úřadu dosahuje nejzávažnějšího stupně intenzity porušení zákona postup zadavatele spočívající v úplné ignoraci ustanovení zákona, neboť tento postup vylučuje soutěžní prostředí, které je základním předpokladem dosažení efektivního vynakládání veřejných prostředků a prostředkem k realizaci základních atributů zákona uvedených v § 6 zákona, tedy zásady rovného zacházení, zásady zákazu diskriminace a zásady transparentnosti. Úřad konstatuje, že typově se v případě porušení § 40 odst. 3 zákona jedná o delikt závažnějšího charakteru, neboť jednání zadavatele v rozporu s tímto ustanovením je způsobilé narušit základní princip zadávání veřejných zakázek, tj. zachování soutěžního prostředí, které má umožnit z co možná nejširšího okruhu podaných nabídek vybrat pro zadavatele tu nejvhodnější. V důsledku neprodloužení lhůty pro podání nabídek neměli navíc uchazeči takový časový prostor pro zpracování svých nabídek, jaký by jim byl dán za předpokladu dodržení předmětného ustanovení zákona. Zadavatel přitom výslovně stanovil výlučnou odpovědnost uchazečů za prostudování zadávací dokumentace a stanovil jim povinnost k úpravě její přílohy, přičemž k předmětné úpravě uchazečům nijak neprodloužil stanovenou lhůtu.
55. Úřad při zvažování výše pokuty přihlédl i k následkům spáchaného správního deliktu. V daném případě byla následkem předmětného správního deliktu skutečnost, že zadavatel svým postupem při zadávání veřejné zakázky mohl značně omezit soutěžní prostředí, jelikož neprodloužením lhůty pro podání nabídek mohl potenciálním uchazečům s případnými výhodnějšími nabídkami zabránit v účasti v zadávacím řízení na veřejnou zakázku, což mohlo zapříčinit nevhodné využití veřejných prostředků.
56. Jako k polehčující okolnosti Úřad přihlédl ke skutečnosti, že i přes výše popsané pochybení zadavatel obdržel v zadávacím řízení na veřejnou zakázku celkem 6 nabídek, díky čemuž byla soutěž do určité míry zachována.
57. Úřad při stanovení výše pokuty dále přihlédl i k ekonomické situaci zadavatele a stanovenou pokutu posoudil vzhledem k výši finančních prostředků, jimiž zadavatel disponuje. Z přílohy výroční zprávy zadavatele za první pololetí roku 2015¹ vyplývá, že zadavatel měl k 30. 6. 2015 příjmy v řádu jednotek miliard Kč. S ohledem na uvedené skutečnosti nelze považovat uloženou pokutu za likvidační.
58. Úřad vychází z premisy, že pokuta uložená zadavateli za spáchání správního deliktu má obecně plnit dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní, tj. postih za porušení povinností stanovených zákonem, a funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Uložená pokuta pak dle názoru Úřadu naplňuje obě základní funkce právní odpovědnosti.
59. Úřad posoudil postup zadavatele ze všech výše uvedených hledisek a stanovenou pokutu ve výši 25 000,- Kč vzhledem k souvislostem případu posoudil jako dostačující.

¹ dostupné z <http://portal.mpsv.cz/upcr/oup/zprocin>

60. Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj v Brně zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO zadavatele.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí lze do 15 dní ode dne jeho doručení podat rozklad k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – sekce veřejných zakázek, třída Kpt. Jaroše 1926/7, Černá Pole, 604 55 Brno. Včas podaný rozklad má odkladný účinek. Rozklad se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každému účastníku řízení mohl Úřad zaslat jeden stejnopis.

otisk úředního razítka

JUDr. Josef Chýle, Ph.D.
místopředseda

Obdrží:

Česká republika - Úřad práce České republiky, Dobrovského 1278/25, 170 00 Praha,

Vypraveno dne:

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy