



UOHSX00FELQW

PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0234/2017/VZ

Číslo jednací: ÚOHS-37560/2021/162/DHa

Brno 11. 11. 2021

Ve správním řízení o rozkladu ze dne 21. 12. 2017 doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže téhož dne, podaném obviněným –

- **Městská část Praha 14**, IČO 00231312, se sídlem Bratří Venclíků 1073, 198 21 Praha 9,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0420/2017/VZ-36519/2017/532/ZČa ze dne 13. 12. 2017 vydanému ve správním řízení vedeném ve věci možného spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. e) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, výše jmenovaným obviněným při zadávání veřejné zakázky s názvem „**Vybudování energetického managementu s automatickým zápisem dat**“ ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 12. 6. 2017, která byla uveřejněna na profilu zadavatele téhož dne pod systémovým číslem zakázky P17V00000100,

jsem podle § 152 odst. 6 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) téhož zákona, na základě závazného právního názoru Krajského soudu v Brně, rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0420/2017/VZ-36519/2017/532/ZČa ze dne 13. 12. 2017

r u š í m

a věc

v r a c í m

Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k novému projednání.

ODŮVODNĚNÍ

I. Zadávací řízení a správní řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

1. Dne 24. 8. 2017 obdržel Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) příslušný dle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“¹) k doзору nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami, návrh na přezkoumání úkonů zadavatele ze dne 23. 8. 2017 navrhovatele – Enerfis s.r.o., IČO 24160202, se sídlem Drtinova 557/10, 150 00 Praha 5 (dále jen „**navrhovatel**“) učiněných při zadávání veřejné zakázky s názvem „Vybudování energetického managementu s automatickým zápisem dat“ ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 12. 6. 2017, která byla uveřejněna na profilu zadavatele téhož dne pod systémovým číslem zakázky P17V00000100 (dále jen „**veřejná zakázka**“). Zadavateli – Městská část Praha 14, IČO 00231312, se sídlem Bratří Venclíků 1073, 198 21 Praha 9, (dále též „**zadavatel**“ nebo „**obviněný**“) byl návrh na přezkoumání úkonů zadavatele doručen dne 24. 8. 2017.
2. Správní řízení ve věci přezkoumávané veřejné zakázky bylo zahájeno v soudu s § 249 zákona ve spojení s § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) dne 24. 8. 2017.
3. O zahájení správního řízení byl zadavatel písemně vyrozuměn Úřadem, a to oznámením o zahájení správního řízení č. j. ÚOHS-S0344/2017/VZ-25041/2017/532/PHn ze dne 28. 8. 2017. V souladu s § 252 odst. 1 zákona byl tímto zadavatel upozorněn na povinnost doručit Úřadu své vyjádření k návrhu navrhovatele společně s dokumentací o zadávacím řízení na veřejnou zakázku, a to do 10 dnů od doručení návrhu v souladu s § 252 odst. 1 zákona. V tomto oznámení Úřad uvedl též nezbytnou formu, v níž měly být požadované dokumenty doručeny Úřadu.
4. Vzhledem k tomu, že zadavatel nedoložil Úřadu všechny požadované dokumenty v zákonné lhůtě, tj. do dne 4. 9. 2017, stanovil Úřad k zaslání chybějících částí dokumentace o zadávacím řízení usnesením č. j. ÚOHS-S0344/2017/VZ-26226/2017/532/PHn ze dne 8. 9. 2017 dodatečnou pětidenní lhůtu. Předmětné usnesení bylo zadavateli doručeno dne 11. 9. 2017. Téhož dne zaslal zadavatel Úřadu zbývající část dokumentace o zadávacím řízení.

¹ Pokud je v rozhodnutí uveden odkaz na zákon, jedná se vždy o znění účinné ke dni zahájení zadávacího řízení na veřejnou zakázku, v daném případě ve smyslu ustanovení § 53 zákona.

5. V návaznosti na výše uvedené vydal Úřad příkaz dne 31. 10. 2017 č. j. ÚOHS-S0420/2017/VZ-31737/2017/532/PHn (dále jen „**příkaz**“). Dle výroku I příkazu se obviněný dopustil přestupku dle § 268 odst. 1 písm. e) zákona tím, že nesplnil povinnost stanovenou v ustanovení § 252 odst. 1 zákona, když Úřadu v rámci správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S0344/2017/VZ ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele nezaslal, vyjma originálů nabídek podaných v předmětném zadávacím řízení, dokumentaci o zadávacím řízení na veřejnou zakázku, ale učinil tak až dne 11. 9. 2017. Za spáchání uvedeného přestupku byla obviněnému výrokem II příkazu uložena pokuta ve výši 27 000 Kč.
6. Dne 7. 11. 2017 obdržel Úřad proti vydanému příkazu odpor zadavatele z téhož dne. Ze správního spisu vyplývá, že příkaz byl zadavateli doručen dne 31. 10. 2017. Zadavatel podal odpor v zákonné lhůtě. Podáním odporu se dle § 150 odst. 3 správního řádu příkaz v celém rozsahu zrušil a ve správním řízení bylo pokračováno.

II. Napadené rozhodnutí

7. Dne 13. 12. 2017 vydal Úřad rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0420/2017/VZ-36519/2017/532/ZČa (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), jehož výrokem I rozhodl o tom, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. e) zákona tím, že nesplnil povinnost stanovenou v ustanovení § 252 odst. 1 zákona, když Úřadu v rámci správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S0344/2017/VZ ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele ve věci přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky nezaslal, vyjma originálů nabídek podaných v předmětném zadávacím řízení, dokumentaci o zadávacím řízení na uvedenou veřejnou zakázku, ale učinil tak až dne 11. 9. 2017, tedy v dodatečné lhůtě stanovené Úřadem. Výrokem II napadeného rozhodnutí uložil Úřad obviněnému za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I napadeného rozhodnutí pokutu ve výši 27 000 Kč. Výrokem III napadeného rozhodnutí uložil Úřad obviněnému uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
8. Napadené rozhodnutí Úřad založil na tom, že zadavatel v zákonem stanovené lhůtě jednak Úřadu poskytl pouze v prostých kopiích část dokumentace o zadávacím řízení, a dále vůbec nezaslal část dokumentace o zadávacím řízení, a to 3 přílohy (přílohu č. 1 – Návrh smlouvy o spolupráci, přílohu č. 2 – Technická specifikace, popis skutečného stavu a položkový rozpočet a přílohu č. 3 – Vzorové prohlášení o významných službách). Kompletní dokumentaci o zadávacím řízení Úřad obdržel prostřednictvím datové schránky dne 11. 9. 2017, tedy v dodatečné lhůtě stanovené Úřadem. Úřad takový postup shledal v rozporu se zákonem, když tento ukládá zadavateli dle § 252 odst. 1 zákona povinnost předložit Úřadu kompletní dokumentaci zadávacího řízení na veřejnou zakázku, a to dle výkladu Úřadu v originálech.

III. Rozklad zadavatele

9. Dne 21. 12. 2017 byl Úřadu doručen rozklad zadavatele z téhož dne proti napadenému rozhodnutí. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo zadavateli doručeno dne 13. 12. 2017. Zadavatel podal rozklad v zákonné lhůtě.

Námítky rozkladu

10. Zadavatel předně uvádí, že se Úřad dostatečně nevypořádal s jeho námitkou o přístupnosti části dokumentace o zadávacím řízení na profilu zadavatele, a to ve formě scanů opatřených elektronickým podpisem. Zadavatel tedy namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, a to pro nedostatek důvodů rozhodnutí.
11. Zadavatel dále argumentuje zásadami správního řízení dle § 2 odst. 2 správního řádu, zejména zásadou vyhledávací. Zadavatel uvádí, že část dokumentace o zadávacím řízení byla veřejně přístupná na profilu zadavatele, kde jsou jednotlivé dokumenty opatřeny elektronickým podpisem. V této souvislosti zadavatel rozporuje tvrzení Úřadu uvedené v napadeném rozhodnutí, dle kterého zadavatel ztížil správní řízení vedené před Úřadem ve věci přezkumu úkonů zadavatele učiněných v zadávacím řízení na veřejnou zakázku, neboť nezaslal Úřadu kompletní dokumentaci o zadávacím řízení. Dokumenty nepublikované na profilu zadavatele doručil zadavatel Úřadu jak v originále (jednotlivé nabídky dodavatelů), tak prostřednictvím datové schránky. Zadavatel má tedy za to, že Úřad nebyl po jediný den v takové situaci, že by neměl k dispozici předmětnou dokumentaci, přičemž tak nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Na podporu své námítky zadavatel argumentuje rozsudkem Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) č. j. 5 As 104/2008–45 ze dne 14. 12. 2009.
12. Zadavatel dále nesouhlasí s kvalifikací přestupku, kdy Úřad požadoval doložení originálů, popř. konverze dokumentace o zadávacím řízení, neboť Úřad provedl výklad dvou ustanovení zákona, a to § 252 odst. 1 zákona a § 216 odst. 1 zákona, přičemž uvedená ustanovení neobsahují povinnost zadavatele poskytnout Úřadu originály dokumentace o zadávacím řízení. Tato povinnost dle zadavatele nevyplývá ani ze správního řádu ani z jiných ustanovení zákona. Zadavatel trvá na tom, že z povinnosti zadavatele uchovávat dokumentaci o zadávacím řízení ve formě originálů nelze dovodit povinnost zadavatele poskytnout dokumentaci o zadávacím řízení v totožné formě v rámci správního řízení vedeného před Úřadem, přičemž v jiných správních řízeních se správní orgány spokojily s doložením prostých kopií.
13. Zadavatel dále uvádí, že argument spočívající ve výrazném ztížení postupu Úřadu, kdy je s ohledem na blokační lhůtu v délce 60 dnů třeba postupovat dostatečně rychle, je zcela nepřiléhavý, neboť ve věci přezkoumání veřejné zakázky bylo vydáno předběžné opatření zakazující zadavateli uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku.
14. Závěrem podaného rozkladu zadavatel nesouhlasí s výší pokuty a trvá na její nepřiměřenosti, přičemž její stanovení považuje za nepřezkoumatelné. Zadavatel konstatuje, že Úřad při stanovení výše sankce přihlédl jako k přitěžující okolnosti k nedoložení přílohy č. 2 zadávací dokumentace (technické specifikace), přičemž mělo být v napadeném rozhodnutí zohledněno především to, jakou část dokumentace o zadávacím řízení neměl Úřad k dispozici, a po jakou dobu. V souvislosti s rozhodovací praxí Úřadu v obdobných případech Úřad dostatečně neodůvodnil, proč nelze zadavatelem uvedená rozhodnutí aplikovat též v jeho věci, přičemž měl být zohledněn příjem na jednoho obyvatele, nikoliv zisk zadavatele dle schváleného rozpočtu.
15. Zadavatel v rozkladu kromě jednotlivých námitek odkazuje na argumentaci uvedenou v podaném odporu. Nad rámec rozkladu obsahoval podaný odpor námitku předčasnosti uložení pokuty, kdy byl zadavateli doručen návrh navrhovatele bez příloh, tj. zadavateli nebyl

doručen společně s návrhem navrhovatele na přezkoumání úkonů zadavatele doklad o zaplacení kauce, přičemž měl Úřad o této námitce rozhodnout dříve než o přestupku zadavatele, neboť pokud by bylo této námitce vyhověno, došlo by k zastavení správního řízení o návrhu navrhovatele pro formální vady. V podaném odporu zadavatel argumentoval též tím, že v rámci přezkoumávaného přestupku se jednalo o pochybení konkrétního zaměstnance zadavatele při komunikaci s Úřadem, přičemž výše pokuty je nepřiměřená, neboť výrazně převyšuje průměrný měsíční příjem daného zaměstnance. Vzhledem k tomu, že ostatní námitky uvedené v odporu jsou totožné s námitkami sdělenými v rozkladu, není účelné je na tomto místě rekapitulovat.

Závěr rozkladu zadavatele

16. Podaným rozkladem se zadavatel domáhá, aby předseda Úřadu v souladu s ustanovením § 86 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o přestupcích**“) rozhodl o zastavení řízení, neboť skutek, o kterém se vede správní řízení, není fakticky přestupkem.

IV. Původní rozhodnutí předsedy Úřadu

17. Dne 9. 3. 2018 vydal předseda Úřadu rozhodnutí č. j. ÚOHS-R0234/2017/VZ-07313/2018/322/AHo (dále jen „**původní rozhodnutí předsedy Úřadu**“), kterým napadené rozhodnutí ve výrocích I a III potvrdil a podaný rozklad v tomto rozsahu zamítl. Předseda Úřadu se ztotožnil se závěry Úřadu učiněnými v napadeném rozhodnutí, že obviněný nedoložil Úřadu v zákonem stanovené lhůtě kompletní dokumentaci o zadávacím řízení. Dle předsedy Úřadu obviněný porušil svou povinnost dle § 252 odst. 1 zákona předložit Úřadu kompletní dokumentaci zadávacího řízení na veřejnou zakázku.
18. Výrok II napadeného rozhodnutí byl výrokem II původního rozhodnutí předsedy Úřadu změněn tak, že původně uložená pokuta byla snížena na výslednou částku 22 000 Kč. K uložení pokuty předseda Úřadu mimo jiné sdělil, že Úřad nesprávně označil přitěžující okolnost nezaslání technické specifikace, jež byla pro posouzení věci zásadní, neboť nedodání dokumentaci o zadávacím řízení (byť jen zčásti) je znakem skutkové podstaty. Vzhledem k tomu, předseda Úřadu přistoupil ke snížení pokuty uložené za přestupek uvedený ve výroku I napadeného rozhodnutí.

V. Soudní přezkum původního rozhodnutí předsedy Úřadu

19. Proti původnímu rozhodnutí předsedy Úřadu podal zadavatel žalobu ze dne 11. 5. 2018, kterou se zadavatel domáhal zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení předmětné věci k dalšímu řízení.
20. Krajský soud v Brně (dále jen „**krajský soud**“) v dané věci vydal dne 30. 9. 2020 rozsudek č. j. 30 Af 52/2018–94 (dále jen „**rozsudek KS**“), jímž rozhodl o zrušení původního rozhodnutí předsedy Úřadu a vrácení věci Úřadu zpět k dalšímu řízení, stejně jako o povinnosti žalovaného (tj. Úřadu) zaplatit žalobci (tj. zadavateli) náhradu nákladů řízení, a to do 1 měsíce od právní moci rozsudku KS. Krajský soud se v odůvodnění rozsudku KS uvedl, že není porušením povinnosti v § 252 odst. 1 zákona, pokud zadavatel nezaslal dokumentaci o zadávacím řízení ve formě originálů, ale jen v prostých kopiích. Dle krajského soudu toto jednání zadavatele nelze kvalifikovat jako přestupek dle § 268 odst. 1 písm. e) zákona, jelikož

jednání není v rozporu se zákonem. Krajský soud dále k tzv. „druhé části“ skutku konstatoval, že nedoložením přílohy (není podstatné, zda nedoložil pouze jednu přílohu nebo tři přílohy) v zákonné lhůtě 10 dnů podle § 252 odst. 1 zákona zadavatel naplnil formální stránku přestupku podle § 268 odst. 1 písm. e) zákona. Avšak dle krajského soudu to, že zadavatel nedoložil jednu nebo tři přílohy, je významné pro přezkum materiální stránky přestupku.

21. Dále k přezkumu materiální stránky přestupku krajský soud v rozsudku KS uvedl, že vliv na materiální stránku přestupku a popřípadě i na závěr o výši pokuty, může mít možnost Úřadu seznámit se s chybějícími dokumenty na profilu zadavatele. Krajský soud nevyžaduje, aby Úřad ve všech případech aktivně prokazoval společenskou škodlivost stíhaného skutku, činí tak pouze v těch případech namítne-li účastník v řízení. V nyní posuzovaném případě však zadavatel přednesl argumenty, které by mohly zpochybnit materiální stránku přestupku, a proto Úřad měl materiální stránku prokazovat.
22. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud zavázal Úřad, aby v dalším řízení posoudil odpovědnost za přestupek zadavatele a aby posoudil, zda jednání zadavatele spočívající v nedoložení přílohy může samo o sobě představovat přestupek, zejména, zda naplňuje materiální stránku přestupku s přihlédnutím argumentů zadavatele, kterými zpochybňuje materiální stránku přestupku.
23. NSS dne obdržel 20. 10. 2020 ze strany Úřadu kasační stížnost, která byla doplněna dne 14. 12. 2020. NSS předmětnou kasační stížnosti zamítl rozsudkem č. j. 1 As 397/2020–41 ze dne 22. 7. 2021 (dále jen „**rozsudek NSS**“). NSS v předmětném rozsudku konstatoval, že se shoduje s názorem krajského soudu, že je třeba zvolit takový výklad ustanovení § 252 odst. 2 zákona, který je pro účastníka příznivější. Jestliže na první pohled nejednotné užití slov „originál“ a „kopie“ napříč zákonem vede k výkladovým potížím, je nutné tyto překlenout výkladem šetřícím práva účastníka správního řízení. NSS se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že nelze po zadavateli obecně požadovat originály jako nejpřísnější formu dokumentu. NSS, stejně jako krajský soud, neshledal v této části skutku porušení zákona.
24. NSS ke druhé části skutku spočívající v nedoložení příloh zadávací dokumentace konstatoval, že materiální stránka přestupku je obecně dána již naplněním formální stránky přestupku. Zadavatel však v řízení před Úřadem přednesl argumentaci zpochybňující naplnění materiální stránky přestupku, pak je podle NSS úkolem Úřadu, aby přednesené argumenty řádně zhodnotil a posoudil, zda jsou v konkrétním případě způsobilé vyvrátit obecný předpoklad společenské škodlivosti. NSS se ztotožňuje s posouzením krajského soudu, který Úřadu uložil, aby opětovně posoudil, zda s ohledem na tvrzení zadavatele skutečně nedošlo k vyvrácení zákonné domněnky ve smyslu § 270 odst. 1 zákona.

VI. Další řízení o rozkladu

25. Po vrácení správního spisu NSS Úřadu pokračuje předseda Úřadu v řízení o rozkladu proti napadenému rozhodnutí. Předseda Úřadu je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v rozsudku KS a zároveň právním názorem vysloveným v rozsudku NSS.
26. Dne 8. 10. 2021 bylo písemností č. j. ÚOHS-31686/2021/162/DHa zadavateli oznámeno, že se ve správním řízení pokračuje.

Stanovisko předsedy Úřadu

27. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech byl podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, jež mu předcházelo, s právními předpisy a jeho správnost v rozsahu námitek uvedených v rozkladu. Na základě závazného právního názoru krajského soudu činí předseda Úřadu následující závěr.
28. Úřad napadeným rozhodnutím nerozhodl správně a v souladu s právními předpisy. V další části tohoto rozhodnutí jsou v podrobnostech rozvedeny důvody, pro které bylo přistoupeno ke zrušení napadeného rozhodnutí. Současně je v tomto rozhodnutí vysloven závazný právní názor, kterým je Úřad při dalším projednání věci vázán.

VII. K důvodům zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci Úřadu

Dotčená právní úprava

29. Podle § 28 odst. 1 písm. b) zákona se zadávací dokumentací rozumí veškeré písemné dokumenty obsahující zadávací podmínky, sdělované nebo zpřístupňované účastníkům zadávacího řízení při zahájení zadávacího řízení, včetně formulářů podle § 212 zákona a výzev uvedených v příloze č. 6 k zákonu.
30. Podle § 216 odst. 1 zákona je zadavatel povinen uchovávat dokumentaci o zadávacím řízení, kterou tvoří všechny dokumenty v listinné nebo elektronické podobě a výstupy z ústní komunikace, jejichž pořízení v průběhu zadávacího řízení, popřípadě po jeho ukončení, vyžaduje tento zákon, včetně úplného znění originálů nabídek všech dodavatelů, a to po dobu 10 let ode dne ukončení zadávacího řízení nebo od změny závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, nestanoví-li jiný právní předpis lhůtu delší.
31. Podle § 252 odst. 1 zákona je zadavatel povinen doručit Úřadu své vyjádření k obdrženému návrhu do 10 dnů od jeho doručení. Společně s tímto vyjádřením zašle Úřadu dokumentaci o zadávacím řízení nebo soutěži o návrh.
32. Podle § 252 odst. 2 zákona počíná lhůta pro vydání rozhodnutí Úřadu běžet od okamžiku doručení vyjádření zadavatele a dokumentace o zadávacím řízení nebo soutěži o návrh, popřípadě kopie smlouvy na veřejnou zakázku. Lhůta pro vydání rozhodnutí však nezačne běžet dříve, než dojde k doplnění obecných náležitostí návrhu, označení zadavatele v návrhu a uvedení v návrhu, čeho se navrhovatel domáhá.
33. Podle § 252 odst. 3 zákona vyjádření zadavatele k obdrženému návrhu a další podání, zadávací dokumentaci vyjma netextové části zadávací dokumentace nebo soutěže o návrh, je zadavatel povinen odeslat Úřadu výhradně prostřednictvím datové schránky nebo jako datovou zprávu podepsanou uznávaným elektronickým podpisem. Návrh a další podání je navrhovatel povinen odeslat Úřadu výhradně prostřednictvím datové schránky nebo jako datovou zprávu podepsanou uznávaným elektronickým podpisem. Další účastníci řízení jsou povinni odeslat Úřadu svá podání výhradně prostřednictvím datové schránky nebo jako datovou zprávu podepsanou uznávaným elektronickým podpisem.
34. Podle § 252 odst. 4 zákona části dokumentace o zadávacím řízení neuvedené v § 252 odst. 3 zákona a netextovou část zadávací dokumentace je zadavatel povinen odeslat Úřadu v listinné

podobě, prostřednictvím datové schránky nebo jako datovou zprávu podepsanou uznávaným elektronickým podpisem.

35. Podle § 268 odst. 1 písm. e) zákona se zadavatel dopustí přestupku tím, že nesplní některou z povinností podle § 252 odst. 1, 3 nebo 4 zákona, § 254 odst. 5 nebo 6 zákona nebo § 258 odst. 1 zákona.
36. Podle § 270 odst. 1 zákona se má za to, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý.

Důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí

37. Podle krajského soudu v šetřeném případě Úřad přistoupil k chybnému jazykovému výkladu ustanovení 252 odst. 1 a 2 zákona ve spojení s ustanovením § 216 odst. 1 zákona, když dovedl povinnost zadavatele doručit kompletní dokumentaci o zadávacím řízení výhradně ve formě originálů všech dokumentů. Zákon takovou povinnost explicitně nestanovuje. V zákoně jsou sice místa, kde se požaduje předložení dokumentů v jediné přípustné formě, avšak z těchto jednotlivých ustanovení nelze dovést nutnost paušálně předkládat dokumentaci o zadávacím řízení v originále, tedy v nejpřísnější formě. Krajský soud učinil závěr, že Úřad stanovil povinnost nad zákonný rámec a že jednání spočívající v předložení dokumentace o zadávacím řízení v originálu tak není v tomto případě přestupkem.
38. V této souvislosti lze také poukázat na předchozí judikaturu, a to na rozsudek NSS č. j. 1 As 223/2020-51 ze dne 31. 3. 2021, ve kterém NSS jasně konstatoval, že zadavatelé dle § 252 odst. 1 nemají povinnost předkládat originály listin tvořících dokumentaci o zadávacím řízení a pro splnění zákonné povinnosti poskytnutí dokumentace o zadávacím řízení Úřadu dle dotčeného ustanovení zákona postačí poskytnutí prostých kopií. Tedy tam, kde Úřad konstatoval spáchání přestupku kvůli tomu, že obviněný poskytl Úřadu pouze prosté kopie dokumentace o zadávacím řízení, rozhodl Úřad v rozporu se zákonem. To je patrné z výrokové části napadeného rozhodnutí, kde Úřad uvádí, že obviněný „*nezaslal, vyjma originálů nabídek podaných v předmětném zadávacím řízení, dokumentaci o zadávacím řízení na uvedenou veřejnou zakázku, ale učinil tak až dne 11. 9. 2017.*“ Výrok takto formulovaný neobstojí, jelikož hovoří-li o tom, že obviněný nezaslal dokumentaci o zadávacím řízení, míní tím i všechny dokumenty, které obviněný sice zaslal, ale neučinil tak ve formě originálu. I tyto části dokumentace o zadávacím řízení však v souladu s právním názorem správních soudů byly Úřadu vlastně řádně zaslány. Jistě tedy nelze tvrdit, že obviněný dokumentaci o zadávacím řízení nezaslal *vyjma originálů nabídek*. Obviněný totiž zaslal Úřadu mnohem více dokumentů, které je třeba považovat za zaslání řádně, neboť byly předloženy právě ve formě kopie, kterou správní soudy považují za dostačující. Takto formulovaný popis stíhaného skutku tak vytýká obviněnému více, než čeho se ve skutečnosti dopustil.
39. Naproti tomu v tzv. druhé části skutku kladeného zadavateli za vinu, a sice nedoložení příloh zadávací dokumentace ve lhůtě § 252 odst. 1 zákona krajský soud dovedl, že tímto jednáním zadavatel naplnil formální stránku přestupku podle § 268 odst. 1 písm. e) zákona. Krajský soud je toho názoru, že čin, který vykazuje formální znaky přestupku, je společensky škodlivý a Úřad již nemusí bez dalšího prokazovat a odůvodňovat materiální stránku přestupku. V daném případě však zadavatel přednesl argumenty, kterými zpochybňuje naplnění materiální stránky přestupku a v takovém případě je úkolem Úřadu přednesené argumenty zhodnotit a posoudit, zda jsou způsobilé vyvrátit obecný předpoklad společenské škodlivosti obsažený v zákoně.

Krajský soud uvedl, že vliv na materiální stránku přestupku má ta okolnost, zda zadavatel předložil jednu nebo tři přílohy, a dále tvrzení zadavatele, že se mohl seznámit s chybějícími dokumenty na profilu zadavatele.

40. Krajský soud zavázal Úřad, aby znovu posoudil, zda jsou zadavatelem tvrzené okolnosti týkající se nepředložení příloh zadávací dokumentace v zákonem stanovené lhůtě způsobilé vyvrátit zákonnou domněnku společenské škodlivosti dle § 270 odst.1 zákona. Do úvah Úřadu by se dle krajského soudu měla promítnout zjištění k jednotlivým přílohám. Krajský soud tak zavazuje Úřad, aby patřičně odůvodnil, z jakého důvodu představuje nepředložení specifikovaných příloh natolik závažnou okolností, aby značně ztížila postup ve správním řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Dále by se měl Úřad dle krajského soudu vyjádřit k tomu, jaký vliv na průběh řízení měla skutečnost, že konkrétní přílohy neměl Úřad k dispozici právě po dobu 4 pracovních dnů. Pokud Úřad i po opětovném posouzení dojde k závěru, že jednání zadavatele spočívající v nedoložení příloh zadávací dokumentace v zákonné lhůtě 10 dnů od doručení návrhu, je přestupkem, krajský soud zavazuje Úřad znovu posoudit výši pokuty.
41. Nelze přehlédnout, že v daném případě se Úřad se v bodech 66. – 70. odůvodnění napadeného rozhodnutí podrobně zabýval argumenty zadavatele zpochybňujícími materiální stránku přestupku. Pravdou je, že Úřad k otázce společenské škodlivosti primárně uvedl, že společenská škodlivost je u předmětného přestupku dle § 268 odst. 1 písm. e) zákona dána již naplněním jeho skutkové podstaty. Dle Úřadu argumenty zadavatele nebyly způsobilé vyvrátit obecný předpoklad společenské škodlivosti.
42. Nicméně zadavatel se dále snažil vyvrátit společenskou škodlivost svého jednání také tvrzením, že některé části dokumentace o zadávacím řízení byly zveřejněny na profilu zadavatele. Úřad tento argument vypořádal tak, že zadavatel má povinnost doručit dokumentaci Úřadu. Dle dikce zákona, který v § 252 odst. 1 hovoří o tom, že zadavatel má dokumentaci Úřadu *zaslat*, není zadavatel oprávněn odkazovat na svůj profil a ponechat na Úřadu, aby si na něm potřebné dokumenty dohledal. Tento závěr Úřadu aprobejuje i krajský soud, který v rozsudku KS uvedl, že zadavatel je povinen doručit dokumentaci o zadávacím řízení, a nemůže se této odpovědnosti zbavit tím, že odkáže na svůj profil.
43. Dále, pokud jde o délku prodloužení obviněného se zasláním předmětných příloh zadávací dokumentace, Úřad srozumitelně vysvětlil, že postup obviněného měl dopad i do správního řízení vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S0344/2017/VZ, neboť Úřad nemohl bezprostředně po uplynutí lhůty pro zaslání dokumentace podle § 252 odst. 1 zákona začít přezkoumávat šetřený případ, neboť nedisponoval dokumentací o zadávacím řízení ve smyslu zákona, přičemž právě v tom dle Úřadu spočívá škodlivost jednání zadavatele, tzn. jeho materiální znak (bod 67. odůvodnění napadeného rozhodnutí). Dále Úřad uvedl také, že při věcném posouzení případu vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0344/2017/VZ vycházel mj. z přílohy č. 2 výzvy (Technická specifikace, popis skutečného stavu a položkový rozpočet), která byla pro posouzení daného případu podstatná (bod 69. odůvodnění napadeného rozhodnutí). Nakonec Úřad uvedl také, že liknavost obviněného Úřadu podstatně ztížila možnost postupovat tak, aby byly dodrženy lhůty předvídané příslušnými právními předpisy, a aby tak Úřad mohl řádně dostát své úloze, jež mu byla ze strany zákonodárce svěřena (bod 70. odůvodnění napadeného rozhodnutí). V bodu 87. odůvodnění napadeného rozhodnutí nakonec vzal za přitěžující tu okolnost, že obviněný nezaslal jednu příloh zadávací dokumentace, která byla pro rozhodnutí ve věci esenciální.

44. Vzhledem k výše uvedenému je zjevné, že se Úřad materiální stránkou přestupku zabýval ve všech zásadních aspektech, které obviněný svojí argumentací nastolil. Nicméně, dle krajského soudu Úřad přesto nedostatečně posoudil otázku materiální stránky přestupku, neboť pro prokázání společenské škodlivosti bylo taktéž důležité zhodnotit, z jakého důvodu byly Úřadem požadované přílohy potřebné pro meritorní přezkum věci, což Úřad v napadeném rozhodnutí neprovedl. Rovněž na zhodnocení materiální stránky přestupku má dle krajského soudu vliv i skutečnost, že Úřad těmito přílohami nedisponoval pouze 4 pracovní dny. Tento aspekt Úřad v napadeném rozhodnutí neposoudil. S obecnými úvahami o tom, že každý den prodlení zadavatele s doručením dokumentace negativně ovlivňuje postup správního řízení, si tedy zřejmě ve zdejším případě nelze vystačit, namítá-li zadavatel, že jeho pochybení na průběh správního řízení nemělo vliv. Úřad tedy bude muset své úvahy konkretizovat, pokud nadále shledá, že druhá část skutku obviněného je společensky nebezpečná.
45. Na základě závazného právního názoru krajského soudu a NSS Úřad musí opět prozkoumat materiální společenskou škodlivost ke druhé části stíhaného skutku v intencích výše uvedeného v dalším řízení. Úřad proto musí nově zhodnotit a posoudit, zda jsou tvrzené okolnosti zadavatele způsobilé vyvrátit zákonnou domněnku společenské škodlivosti dle § 270 odst. 1 zákona pouze k druhé části skutku spočívající v nedoložení příloh v zákonem stanovené lhůtě podle § 252 odst. 1 zákona.
46. Lze shrnout, že nynější výrok I napadeného rozhodnutí jednak postihuje stíhaný skutek v rozsahu podstatně širším, než je ve světle rozsudků správních soudů v této věci vydaných možné (zadavateli se vedle nedodání příloh zadávací dokumentace vytýká i nezaslání originálů dokumentace, ačkoliv tímto jednáním zadavatel zákon neporušil). Jednak také nelze zadavatele zbavit práva podrobit nově provedené posouzení společenské škodlivosti druhé části stíhaného skutku přezkumu případně v novém řízení o rozkladu. Proto je napadené rozhodnutí rušeno a věc se vrací Úřadu k dalšímu projednání.
47. Ačkoliv nelze nyní nikterak předjímat výsledek nového posouzení věci ze strany Úřadu, lze však již nyní konstatovat, že pokud by Úřad opětovně dospěl k závěru, že se zadavatel dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. e) zákona, může tak učinit jedině poté, co vyvrátí zadavatelem přednesenou argumentaci o nesplnění materiální stránky přestupku. Své úvahy přitom musí Úřad řádně a přezkoumatelným způsobem odůvodnit.
48. Úřad rovněž znovu zváží rozsah stíhaného skutku a zohlední, že jednání spočívající v nezaslání částí dokumentace o zadávacím řízení v originále není porušením § 252 odst. 1 zákona, a tedy nemohlo založit odpovědnost za přestupek dle § 268 odst. 1 písm. e) téhož předpisu.

VIII. Závěr

49. Po zvážení všech aspektů dané věci, s přihlédnutím k právnímu názoru krajského soudu a NSS, je třeba shledat, že napadené rozhodnutí bylo jednak vydáno v rozporu se zákonem, jednak že odůvodnění výroku I napadeného rozhodnutí vykazuje vady nepřezkoumatelnosti z důvodu nedostatečného posouzení otázky společenské škodlivosti určité části stíhaného skutku. Byly tak splněny zákonné podmínky pro zrušení výroku I napadeného rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání podle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

50. Vzhledem k tomu, že výrok I napadeného rozhodnutí trpí nezákonností spočívající v nedostatečném posouzení otázky společenské škodlivosti, ke kterému došlo již v prvostupňovém řízení, a tedy je nutno prokázat a odůvodnit materiální stránku přestupku, což bude klíčové pro právní posouzení věci tak, jak Úřad závázaly správní soudy, nebylo po právní stránce možné, aby rozkladem napadené rozhodnutí bylo změněno v řízení o rozkladu.
51. Vzhledem k tomu, že bylo napadené rozhodnutí zrušeno ve výroku I (výrok o vině) a věc byla vrácena Úřadu k novému projednání, bylo přistoupeno též ke zrušení výroku II napadeného rozhodnutí (výrok o správním trestu), jelikož tento výrok sám neobstojí. Úřad tak musí případnou výši pokuty posoudit znovu v návaznosti na závěry v tomto rozhodnutí uvedené. Obdobně bylo třeba zrušit jako výrok navazující i výrok III napadeného rozhodnutí (výrok o nákladech řízení).

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona, nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží

Městská část Praha 14, Bratří Venclíků 1073, 198 21 Praha 9

Vypraveno dne

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