



UOHSX003XDLY

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-S169/2011/VZ-19571/2011/520/DŘí

V Brně dne: 27. února 2012

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 112 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení zahájeném dne 19. 5. 2011 z moci úřední, jehož účastníky jsou:

- Ing. O. Š.
- J. P.
- L. H.
- M. V.
- P. R.
- Ing. J. K.
- V. B.
- Z. P.
- P. H.
- Ing. M. Ch.
- V. I.
- Ing. D. V.
- M. K.
- V. K.

ve věci spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, při výběrových řízeních na veřejné zakázky

- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Pardubickém kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 27. 7. 2009 uzavřena dne 30. 9. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – Ing. O. Š.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Ústeckém kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 28. 7. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – J. P.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Středočeském kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 3. 8. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – L. H.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v kraji Vysočina“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 29. 7. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – M. V.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Moravskoslezském kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 30. 7. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – P. R.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Hlavním městě Praze“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 28. 7. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – Ing. J. K.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Karlovarském kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 28. 7. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – V. B.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy ve Zlínském kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 28. 7. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – Z. P.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Královéhradeckém kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 29. 7. 2009 uzavřena smlouva s vybraným uchazečem – P. H.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Olomouckém kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 28. 7. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – Ing. M. Ch.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Plzeňském kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 28. 7. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – V. I.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Jihomoravském kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 28. 7. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – Ing. D. V.,

- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Libereckém kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 uzavřena dne 28. 7. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – M. K.,
- „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Jihočeském kraji“, u které byla na základě výzvy k podání nabídky ze dne 23. 9. 2009 uzavřena dne 31. 10. 2009 smlouva s vybraným uchazečem – V. K.,

rozhodl takto:

I.

Zadavatel – Centrum služeb pro silniční dopravu, s. p. o., IČ 70898219, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 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 při uzavírání výše uvedených smluv nedodržel postup stanovený v ustanovení § 13 odst. 3 výše citovaného zákona, když rozdělil předmět veřejné zakázky tak, že tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limity stanovené v § 12 citovaného zákona, v důsledku čehož nedodržel postup stanovený v § 21 citovaného zákona a neprovedl zadávací řízení, přičemž tyto postupy mohly podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.

II.

Za spáchání správního deliktu uvedeného v bodě I. se zadavateli – Centrum služeb pro silniční dopravu, s. p. o., IČ 70898219, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha – podle § 120 odst. 2 písm. a) citovaného zákona o veřejných zakázkách ukládá

pokuta ve výši 1 000 000,- Kč (jeden milion korun českých).

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

ODŮVODNĚNÍ

PRŮBĚH ZADÁVACÍCH ŘÍZENÍ

1. Centrum služeb pro silniční dopravu, s. p. o., IČ 70898219, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha, jejímž jménem jedná Mgr. Dalibor Sadovský, ředitel (dále jen „zadavatel“), zahájilo na základě výzvy k podání nabídky ze dne 27. 7. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Pardubickém kraji“. Dne 30. 9. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – Ing. O. Š. (dále jen „vybraný uchazeč č. 1“).
2. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Ústeckém kraji“. Dne 28. 7. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – J. P. (dále jen „vybraný uchazeč č. 2“).
3. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti

bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy ve Středočeském kraji. Dne 3. 8. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – L. H. (dále jen „vybraný uchazeč č. 3“).

4. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v kraji Vysočina“. Dne 29. 7. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – M. V. (dále jen „vybraný uchazeč č. 4“).
5. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Moravskoslezském kraji“. Dne 30. 7. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – P. R. (dále jen „vybraný uchazeč č. 5“).
6. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Hlavním městě Praze“. Dne 28. 7. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – Ing. J. K. (dále jen „vybraný uchazeč č. 6“).
7. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Karlovarském kraji“. Dne 28. 7. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – V. B. (dále jen „vybraný uchazeč č. 7“).
8. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy ve Zlínském kraji“. Dne 28. 7. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – Z. P. (dále jen „vybraný uchazeč č. 8“).
9. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Královéhradeckém kraji“. Dne 29. 7. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – P. H. (dále jen „vybraný uchazeč č. 9“).
10. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Olomouckém kraji“. Dne 28. 7. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – Ing. M. Ch. (dále jen „vybraný uchazeč č. 10“).
11. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Plzeňském kraji“. Dne 28. 7. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – V. I. (dále jen „vybraný uchazeč č. 11“).
12. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Jihomoravském kraji“. Dne 28. 7. 2009

zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – Ing. D. V. (dále jen „vybraný uchazeč č. 12“).

13. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Libereckém kraji“. Dne 28. 7. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – M. K. (dále jen „vybraný uchazeč č. 13“).
14. Zadavatel zahájil na základě výzvy k podání nabídky ze dne 23. 9. 2009 výběrové řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu „Krajský koordinátor pro provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v Jihočeském kraji“. Dne 31. 10. 2009 zadavatel uzavřel smlouvu s vybraným uchazečem – V. K. (dále jen „vybraný uchazeč č. 14“).

POSTUP ÚŘADU PŘED ZAHÁJENÍM SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

15. Úřad v rámci správního řízení vedeného pod sp. zn. S28/2009/VZ ve věci přezkoumání úkonů zadavatele – Česká republika, Ministerstvo dopravy, IČ 66003008, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 15 Praha 1 – ve veřejné zakázce „Provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v jednotlivých krajích ČR“, zadávané v otevřeném řízení, jejíž oznámení bylo v informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 29. 7. 2008 pod ev. č. 60020541, obdržel od účastníka předmětného správního řízení vyjádření, ve kterém uvedl, že po zrušení uvedené veřejné zakázky bylo uveřejněno vyhlášení výše uvedených 14 veřejných zakázek na internetových stránkách zadavatele. Na základě tohoto vyjádření si Úřad od zadavatele vyžádal dokumentaci o předmětných veřejných zakázkách.
16. Z předložené dokumentace zjistil Úřad následující skutečnosti.
17. V bodu 4. „Předmět veřejné zakázky malého rozsahu, doba a místo plnění“ dokumentace ke všem předmětným 14 veřejným zakázkám je uvedeno, že „Předmětem plnění veřejné zakázky malého rozsahu je zajištění a provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy...“
18. Rovněž v části 2 zadávací dokumentace „Závazný text smlouvy“ je vymezení předmětu smluvního vztahu definováno identicky ve všech předmětných veřejných zakázkách. Tento předmět smlouvy je poté vždy konkretizován v přílohách č. 1 k návrhům smlouvy s ohledem na podmínky jednotlivých krajů.
19. S ohledem na uvedené získal Úřad pochybnost, zda zadavatel zadáním výše uvedených veřejných zakázek, jejichž předmět plnění vykazuje známky věcné, místní a funkční souvislosti, jako veřejných zakázek malého rozsahu, neporušil zákaz stanovený v § 13 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), a z tohoto důvodu zahájil správní řízení z moci úřední ve věci možného spáchání správního deliktu.

PRŮBĚH SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

20. Účastníky správního řízení jsou podle § 116 zákona
 - zadavatel,
 - vybraný uchazeč č. 1 až 14.

21. Zahájení správního řízení oznámil Úřad účastníkům řízení dopisem č. j. ÚOHS-S169/2011/VZ-7748/2011/520/DŘÍ ze dne 13. 5. 2011. Zároveň jim usnesením č. j. ÚOHS-S169/2011/VZ-7901/2011/520/DŘÍ z téhož dne stanovil lhůtu, v níž mohli navrhopvat důkazy či činit jiné návrhy, a lhůtu, ve které se mohli vyjádřit k podkladům rozhodnutí.

VYJÁDŘENÍ ZADAVATELE

22. Zadavatel se k zahájení správního řízení vyjádřil dopisem ze dne 24. 5. 2011, ve kterém uvádí, že je nucen vysvětlit vazbu přezkoumávaných veřejných zakázek na veřejnou zakázku „Provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v jednotlivých krajích ČR“, zadávanou v otevřeném řízení, jejíž oznámení bylo v informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 29. 7. 2008 pod ev. č. 60020541. Ministerstvo dopravy uvedenou veřejnou zakázku zrušilo a následně dne 5. 5. 2009 pověřilo zajištěním této činnosti svoji servisní organizaci Centrum služeb pro silniční dopravu, s. p. o.
23. Předmětem zrušené veřejné zakázky bylo jednak zajištění centrální koordinace BESIP a dopravní výchovy na celém území ČR a dále zajištění těchto služeb v jednotlivých krajích ČR. Poté, co tuto činnost převzal zadavatel, zajistil část této agendy /centrální koordinaci BESIP a dopravní výchovy) v rámci své organizační struktury tím, že vytvořil útvar BESIP, který tvoří zaměstnanci zadavatele. Pouze druhou část agendy, tedy služby krajských koordinátorů, zajistilo smluvně a to v jednotlivých krajích na základě provedených výběrových řízení veřejných zakázek malého rozsahu.
24. S ohledem na specifika jednotlivých krajů v této oblasti, kterými jsou rozdílná velikost území, počty škol, počty dětských dopravních hřišť, rozdílná dopravní infrastruktura, rozdílná dislokace spolupracujících útvarů Policie ČR i orgánů státní správy, bylo záměrem zadavatele zadat tyto veřejné zakázky samostatně pro každý kraj tak, aby osoba vybraného krajského koordinátora pokud možno sídlila v daném kraji a byla tím zajištěna operativní vazba na spolupracující subjekty Policie ČR, krajské úřady atd. Zadavatel neměl zájem zajišťovat tuto službu centrálně jediným zadávacím řízením, a ani v budoucnu k tomuto nepřistoupí z důvodu, že centrální koordinaci těchto služeb na území ČR si zajišťuje sám a pokud by zajišťoval tyto služby v jednotlivých krajích prostřednictvím jediného subjektu pro celou ČR, nebyla by podle jeho názoru zajištěna operativní vazba v místě jednotlivých krajů se spolupracujícími subjekty a příjemci služeb.
25. Z uvedeného důvodu zadavatel odmítá, že by porušil ustanovení § 13 odst. 3 zákona. Již dříve, před zahájením tohoto správního řízení, aby zadavatel odstranil pochybnosti o svém postupu, se rozhodl, že jednotlivé smlouvy uzavřené v rámci výběrových řízení pro veřejné zakázky malého rozsahu tak, jak jsou specifikovány v oznámení o zahájení správního řízení, zruší dříve, než finanční objem plnění bez DPH přesáhne částku 2 mil. Kč vždy pro jednotlivou smlouvu a zadá tyto veřejné zakázky v jednotlivých krajích formou otevřených řízení. V současné době byla ukončena otevřená zadávací řízení v Moravskoslezském kraji a Jihomoravském kraji. Obdobný postup bude realizován i v dalších krajích ČR opět formou otevřeného řízení. Tím zadavatel dokládá, že jeho záměr zadání veřejných zakázek malého rozsahu v jednotlivých krajích ČR nebyl účelovým rozdělením veřejné zakázky, ale skutečným záměrem zadat veřejné zakázky na tyto služby samostatně.
26. Zadavatel dále upozorňuje, že zvažoval možnost rozdělení veřejné zakázky na části podle § 98 odst. 1 zákona. K věci si opatřil nezávislé právní posouzení, ve kterém bylo uvedeno, že

tomuto postupu brání podmínka uvedená v § 98 odst. 5 zákona, kde se stanoví, že celková předpokládaná hodnota všech takto zadávaných částí veřejné zakázky nepřesáhne 20 % předpokládané hodnoty předmětu celé veřejné zakázky.

27. K věcné stránce případu zadavatel uvádí, že při posouzení, zda se jedná o jednu či více veřejných zakázek, je třeba přihlédnout k souvislostem věcným, geografickým a časovým. Z jednotlivých uzavřených smluv vyplývá, že zde sice existuje shoda poskytovaných služeb v obecné rovině, ale že se jedná o rozdílné konkrétní plnění s ohledem na specifika jednotlivých krajů ČR tak, jak vyplývá z příloh č. 1 všech předmětných smluv. To je také dokumentováno rozdílnou cenou za poskytované služby v jednotlivých krajích. Z hlediska geografického je pak zcela zřejmé, že zde neexistuje shoda v místě plnění, neboť služby jsou poskytovány v různých krajích ČR. Z uvedeného důvodu má zadavatel za to, že se nejedná o jednu veřejnou zakázku, ale o čtrnáct samostatných veřejných zakázek.
28. Na základě shora uvedeného zadavatel navrhuje, aby Úřad správní řízení zastavil.

ZÁVĚRY ÚŘADU

29. Úřad přezkoumal na základě § 112 a následujících ustanovení zákona případ ve všech vzájemných souvislostech a po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentací k výběrovým řízením, včetně obsahu uzavřených smluv, vyjádření předložených účastníky správního řízení a na základě vlastního zjištění konstatuje, že zadavatel nepostupoval v souladu s § 13 odst. 3 zákona, když rozdělil předmět veřejných zakázek do čtrnácti samostatných veřejných zakázek malého rozsahu, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12 zákona, a zadavatel nedodržel postup pro zadání veřejné zakázky podle § 21 zákona. Ke svému rozhodnutí uvádí Úřad následující rozhodné skutečnosti.
30. Podle § 7 odst. 1 zákona je veřejnou zakázkou zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy. Podle § 7 odst. 3 zákona se veřejné zakázky podle výše předpokládané hodnoty dělí na nadlimitní veřejné zakázky, podlimitní veřejné zakázky a veřejné zakázky malého rozsahu.
31. Podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12 zákona.
32. Ve vztahu k uvedeným ustanovením Úřad konstatuje, že zadavatel má právo vymezit předmět veřejné zakázky podle vlastního rozhodnutí, je však vždy povinen dodržet pravidlo zakazu dělení předmětu veřejné zakázky, pokud by v důsledku toho došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12 zákona.
33. K posouzení dodržení citovaného požadavku při jednání zadavatele je rozhodující vymezit, co je možné považovat za jedinou veřejnou zakázku. Při posouzení, zda se jedná o jednu či více veřejných zakázek, musí Úřad přihlížet zejména k věcným, geografickým, časovým a místním

souvislostem, popř. rovněž ke skutečnosti, že předmět plnění veřejné zakázky tvoří jeden funkční celek.

34. Podle ustanovení § 124 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o silničním provozu“), státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonává Ministerstvo dopravy, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, Ministerstvo vnitra a policie.
35. Ustanovení § 124 odst. 2 písm. h) zákona o silničním provozu uvádí, že Ministerstvo dopravy provádí prevenci v oblasti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích.
36. Ministerstvo dopravy má podle zákona o silničním provozu povinnost zajišťovat provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu. Ze skutečnosti, že Ministerstvo dopravy je podle zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ústředním orgánem státní správy, vyplývá, že jeho místní působnost je vymezena územím České republiky. Povinnost zajišťovat provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu se tedy (jelikož zákon o silničním provozu tuto působnost ministerstva nijak územně neomezuje) vztahuje na celé území České republiky.
37. Z uvedeného vyplývá, že pokud realizace služeb, které jsou předmětem přezkoumávaných veřejných zakázek malého rozsahu, představuje naplnění „povinnosti“ stanovené Ministerstvu dopravy v § 124 odst. 2 písm. h) zákona o silničním provozu, kterážto povinnost se vztahuje na celé území České republiky, pak místní (geografická) souvislost poptávaných služeb je dána samotným územím České republiky, ať už jsou v rámci tohoto území tyto služby realizovány kdekoliv.
38. Výše konstatovaným závěrům nijak neodporuje skutečnost, že zadavatelem přezkoumávaných veřejných zakázek nebylo Ministerstvo dopravy, ale jeho příspěvková organizace Centrum služeb pro silniční dopravu, s. p. o., na kterou byla Ministerstvem dopravy povinnost zajistit provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu převedena „Zadáním činnosti (úkolů)“ ze dne 5. 5. 2009.
39. K otázce věcné souvislosti Úřad uvádí, že v bodu 4 „Předmět veřejné zakázky malého rozsahu, doba a místo plnění“ zadávací dokumentace všech 14 veřejných zakázek je uvedeno, že „předmětem veřejné zakázky malého rozsahu je zajištění a provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v (příslušném) kraji. Vymezení předmětu plnění zakázky je detailně specifikováno v části druhé dokumentace k veřejné zakázce.“
40. Část druhou dokumentace k veřejným zakázkám tvoří závazný text návrhu smlouvy o dílo, kde je bodu 2 „předmět smlouvy“ uvedeno, že cílem plnění této smlouvy je podílet se na naplnění úkolů vyplývajících pro objednatele, resp. Ministerstva dopravy, útvar BESIP ze zákona o silničním provozu, jakož i podílet se na plnění úkolů vyplývajících z opatření přijatých v rámci Národní strategie bezpečnosti silničního provozu, která jsou uveřejněna na webových stránkách MD-BESIP www.besip.cz. Na území kraje bude působit alespoň jedna osoba odpovědná za plnění úkolů specifikovaných níže v tomto článku smlouvy.“

41. V uvedeném článku smlouvy jsou poté jednotlivé konkrétní úkony podrobněji popsány (spolupráce s krajem, obcemi, školami, Policií ČR, organizace preventivních akcí podle místních podmínek, zajištění celostátních preventivních programů, realizace dopravní výchovy na dětských hřištích, medializace problematiky prevence nehodovosti v silničním provozu ve sdělovacích prostředcích, rozborů dopravní nehodovosti a jejich negativních následků, vyhodnocování provádění dopravní výchovy, získávání spolupracovníků z řad Policie ČR, strážníků městské policie, učitelů škol, autoškol a ostatních dobrovolníků, distribuce učebních a motivačních předmětů do škol,...).
42. Součástí návrhu smlouvy byla příloha č. 1, která vymezovala technickou specifikaci předmětu plnění podle jednotlivých krajů. Úřad souhlasí se zadavatelem, že tato specifikace se mezi jednotlivými kraji liší co do konkretizace úkonů dodavatele. Jedná se však podle názoru Úřadu pouze o dílčí odchylky v jednotlivostech vyplývajících z odlišností mezi kraji (počet pověřených obcí, počet základních škol a dětských dopravních hřišť, množství organizovaných akcí a soutěží...). V základu lze ale s odkazem na výše definovaný předmět veřejných zakázek jednoznačně konstatovat, že předměty veřejných zakázek malého rozsahu jsou svým obsahem identické.
43. Z hlediska posouzení věcné souvislosti předmětů veřejných zakázek malého rozsahu (a rovněž z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu) je nedůležité, zda tyto předměty jsou v souhrnu totožné či nikoliv jako předmět zrušené veřejné zakázky „Provádění prevence v oblasti bezpečnosti silničního provozu a dopravní výchovy v jednotlivých krajích ČR“ zadávané Ministerstvem dopravy. Rozhodující je pouze vzájemná vazba předmětů přezkoumávaných veřejných zakázek, nikoliv jejich vztah k uvedené veřejné zakázce. Z tohoto důvodu Úřad nepřistoupil na porovnání zadávací dokumentace zrušené veřejné zakázky a zadávacích dokumentací 14 veřejných zakázek malého rozsahu z hlediska definice předmětů, jak ve svém vyjádření ze dne 24. 5. 2011 požaduje zadavatel.
44. K časové souvislosti předmětů veřejných zakázek Úřad uvádí, že 12 výběrových řízení na veřejné zakázky malého rozsahu bylo zahájeno na základě výzvy k podání nabídek ze stejného dne, tj. 3. 6. 2009. Výběrové řízení v Pardubickém kraji bylo zahájeno na základě výzvy k podání nabídky dne 27. 7. 2009 a v Jihočeském kraji dne 23. 9. 2009. Tato prodleva oproti ostatním dvanácti výběrových řízením vznikla z důvodu, že v uvedených dvou krajích se jedná o následná výběrová řízení, neboť výběrové řízení zahájené na základě výzvy k podání nabídky ze dne 3. 6. 2009 v Pardubickém kraji a výběrové řízení na základě výzvy k podání nabídky ze dne 7. 8. 2009 v Jihočeském kraji bylo zrušeno.
45. Z hlediska doby realizace poptávaných služeb je v bodu 4. 2 smluv o dílo uvedeno, že „tato smlouva se uzavírá na dobu neurčitou, která počíná běžet dne 1. 8. 2009, resp. 1. 9. 2009 v Pardubickém kraji a dne 1. 11. 2009 v Jihočeském kraji“.
46. Zadávací řízení tedy byla zahájena v relativně úzké časové návaznosti a rovněž i termíny realizací plnění předmětů veřejných zakázek vykazují znaky vzájemné časové souvislosti.
47. Vzhledem k uvedeným vzájemným místním, věcným a časovým souvislostem lze tedy učinit závěr, že realizace služeb poptávaných zadavatelem v rámci 14 veřejných zakázek malého rozsahu tvoří jeden funkční celek, neboť představuje v souhrnu naplnění jediného účelu, a to realizaci povinnosti Ministerstva dopravy stanovené v citovaném § 124 odst. 2 písm. h) zákona o silničním provozu.

48. Zákon upravuje v ustanovení § 21 odst. 1 tyto druhy zadávacích řízení:
- a) otevřené řízení,
 - b) užší řízení,
 - c) jednací řízení s uveřejněním,
 - d) jednací řízení bez uveřejnění,
 - e) soutěžní dialog,
 - f) zjednodušené podlimitní řízení.
49. Podle ust. § 21 odst. 2 zákona zadavatel může pro zadání veřejné zakázky použít otevřené řízení nebo užší řízení a za podmínek stanovených v § 22 a 23 rovněž jednací řízení s uveřejněním nebo jednací řízení bez uveřejnění. Podle ust. § 21 odst. 3 zákona může zadavatel pro zadání veřejné zakázky použít za podmínek uvedených v § 24 soutěžní dialog a za podmínek podle § 25 zjednodušené podlimitní řízení.
50. Ustanovení § 12 odst. 1 zákona uvádí, že nadlimitní veřejnou zakázkou se rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota podle § 13 bez daně z přidané hodnoty dosáhne nejméně finančního limitu stanoveného prováděcím právním předpisem pro jednotlivé kategorie zadavatelů a druhy veřejných zakázek, případně kategorie dodávek nebo služeb.
51. Podle § 2 odst. 2 písm. a) nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou - Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu (dále jen „nařízení vlády č. 77/2008 Sb.“), finanční limit podle § 12 odst. 1 zákona v případě veřejných zakázek na služby činí 3 782 000 Kč pro zadavatele uvedené v § 2 odst. 2 písm. a) nebo b) zákona.
52. Zadavatel je veřejným zadavatelem podle § 2 odst. 2 písm. b) zákona, neboť je státní příspěvkovou organizací. Finančním limitem pro nadlimitní veřejnou zakázku jsou tedy v jeho případě uvedené 3 782 000 Kč bez DPH.
53. Předpokládaná hodnota přezkoumávaných veřejných zakázek není uvedena v žádném z dokumentů tvořících zadávací dokumentaci.
54. Smlouvy o dílo uzavřené mezi zadavatelem a vybranými uchazeči byly sjednány na dobu neurčitou. S odkazem na § 15 odst. 1 zákona, podle kterého se obdobně použije ustanovení § 14 odst. 1 zákona („Předpokládaná hodnota veřejné zakázky na dodávky se stanoví na základě předpokládané výše celkového peněžitého závazku zadavatele za 48 měsíců, má-li být smlouva uzavřena na dobu neurčitou nebo na dobu, jejíž trvání nelze přesně vymezit.“) je tedy v daném případě třeba vycházet z ceny za služby poskytované v délce 4 let.
55. Na základě výše uvedeného závěru činí nabídková cena u všech 14 přezkoumávaných veřejných zakázek malého rozsahu v souhrnu za období 48 měsíců 37 060 800 Kč včetně DPH. Nabídková cena bez DPH činí tedy cca 29 648 640 Kč. I za předpokladu, kdy by předpokládaná hodnota veřejné zakázky (neboť výše uvedené částky jsou nabídkovou cenou, nikoliv předpokládanou hodnotou, kterou ale lze z výše nabídkových cen alespoň řádově dovodit) byla sedminásobně nižší než uvedená nabídková cena bez DPH, byl by

v přezkoumávaném případě překročen finanční limit pro veřejné zakázky nadlimitní podle § 2 odst. 2 písm. a) nařízení vlády č. 77/2008 Sb.

56. S ohledem na uvedené lze podle názoru Úřadu učinit jednoznačný závěr, že zadavatel měl veřejnou zakázku na požadované plnění zadat jako nadlimitní veřejnou zakázku na služby v některém z odpovídajících zadávacích řízení stanovených v § 21 zákona. Postup zadavatele tak mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, neboť nelze vyloučit, že by v rámci řádně provedeného zadávacího řízení obdržel i jiné, pro něj výhodnější, nabídky na požadované plnění.
57. K zadavatelem namítané nemožnosti zadat přezkoumávané veřejné zakázky jako veřejnou zakázku jednu s tím, že by byl její předmět rozdělen na části, Úřad uvádí, že podle § 98 odst. 1 zákona zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na části, připouští-li to povaha předmětu veřejné zakázky. Toto ustanovení představuje jedinou podmínku rozdělení předmětu veřejné zakázky na části zadavatelem a podle názoru Úřadu tato podmínka byla v předmětné věci naplněna.
58. Zadavatelem zmiňované ustanovení § 98 odst. 5 zákona („Vyplývá-li z povahy plnění, že je možné předmět nadlimitní veřejné zakázky na dodávky, služby či stavební práce rozdělit na jednotlivé části, je zadavatel oprávněn zadat tyto části dodávek, služeb či stavebních prací postupem stanoveným pro podlimitní veřejné zakázky za předpokladu, že předpokládaná hodnota příslušné části v případě dodávek a služeb je nižší než částka odpovídající 80 000 EUR a v případě stavebních prací nižší než částka odpovídající 1 000 000 EUR, a dále za předpokladu, že celková předpokládaná hodnota všech takto zadávaných částí nepřesáhne 20 % předpokládané hodnoty předmětu celé veřejné zakázky. Ustanovení § 19 odst. 1 tím není dotčeno.“) postupu zadavatele podle § 98 odst. 1 zákona v přezkoumávané věci žádným způsobem nebrání. Jeho účelem je pouze umožnit zadavateli v případě nadlimitních veřejných zakázek zadávat určité části této zakázky postupem stanoveným pro podlimitní veřejné zakázky za podmínek v tomto ustanovení uvedených.
59. Na základě výše uvedených skutečností dospěl Úřad k závěru, že zadavatel nepostupoval v souladu s § 13 odst. 3 zákona, když rozdělil předmět veřejných zakázek do čtrnácti samostatných veřejných zakázek malého rozsahu, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12 zákona, v důsledku čehož nedodržel postup stanovený v § 21 citovaného zákona a neprovedl zadávací řízení, přičemž tento postup zadavatele mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Pokud by totiž zadavatel dodržel postup stanovený zákonem a provedl by zadávací řízení dle zákona, nelze vyloučit, že by obdržel nabídky i od dalších dodavatelů, kteří by mu mohli nabídnout výhodnější podmínky, než vybraní uchazeči č. 1 až 14, se kterými uzavřel smlouvy. Zadavatel tak naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí.

K ULOŽENÍ SANKCE

60. Podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tento postup podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu s uchazečem podle § 82 zákona.

61. V případě šetřených veřejných zakázek se zadavatel správního deliktu dopustil tím, že při uzavírání smluv v rozporu s § 13 odst. 3 zákona rozdělil předmět veřejných zakázek, čímž došlo ke snížení jejich předpokládaných hodnot pod finanční limit stanovený zákonem pro nadlimitní veřejnou zakázku, v důsledku čehož nedodržel postup stanovený v § 21 citovaného zákona a neprovedl zadávací řízení, což mohlo podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky.
62. Jelikož zadavatel uzavřel smlouvy s vybranými uchazeči č. 1 až 14, aniž by dodržel postup stanovený zákonem pro zadání veřejné zakázky, naplnil tak skutkovou podstatu správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona.
63. Podle § 121 odst. 3 zákona ve znění pozdějších předpisů odpovědnost zadavatele, který je právnickou osobou, za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezhájil řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán.
64. V návaznosti na posledně citované ustanovení zákona Úřad před uložením pokuty ověřil, zda je naplněna podmínka uvedená v § 121 odst. 3 zákona. V šetřeném případě se Úřad o spáchání správního deliktu dozvěděl z dokumentace předložených výběrových řízení, kterou obdržel dne 12. 11. 2009 (resp. poslední uzavřenou smlouvy v Jihočeském kraji). Ke spáchání správního deliktu při uzavírání smluv došlo dne 28. 7. 2009, 29. 7. 2009, 30. 7. 2009, 30. 9. 2009 a 31. 10. 2009, kdy zadavatel uzavřel smlouvy s vybranými uchazeči č. 1 až 14. Z uvedených údajů vyplývá, že v šetřeném případě odpovědnost zadavatele za správní delikt nezanikla.
65. Podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona se za správní delikt uloží pokuta do 5 % ceny zakázky nebo do 10 000 000 Kč, pokud cena zakázky nebyla nabídnuta, jde-li o správní delikt podle odst. 1 písm. a) tohoto zákona.
66. Vzhledem k tomu, že smlouvy o dílo, které zadavatel uzavřel s vybranými uchazeči, byly uzavřeny na dobu neurčitou s tím, že nabídková cena byla stanovena jako cena roční, Úřad konstatuje, že cena zakázky nebyla nabídnuta a horní hranice výše pokuty v dané věci tedy je 10 000 000 Kč.
67. Podle § 121 odst. 2 zákona Úřad při určení výměry pokuty zadavateli přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.
68. V této souvislosti přihlédl Úřad ke skutečnosti, že v předmětné věci se zadavatel dopustil jednoho z nejzávažnějších správních deliktů, neboť rozdělení předmětu veřejné zakázky pod finanční limity podle § 12 zákona představuje jeden ze zásadních zásahů do procesu zadávání veřejných zakázek, když požadavky na „postup“, kterým má být veřejná zakázka zadána, nejsou ze strany zadavatele respektovány, zadavatel postupuje mimo režim zákona a tím dochází k popření jeho primárního účelu.
69. Přesto však s ohledem na níže uvedené okolnosti spáchání správního deliktu nelze na zadatelovo jednání z hlediska způsobu spáchání správního deliktu pohlížet jako na jednání, jehož snahou bylo vyhnout se zadání veřejné zakázky postupem podle zákona. Zadatelův postup nevykazuje znaky účelovosti a snahy bez dalšího uzavřít smlouvu s dopředu dohodnutým dodavatelem.

70. Následkem jednání zadavatele byl stav, kdy o předmětných zadávacích řízeních byl informován menší okruh dodavatelů, než by byl v případě, kdy by oznámení o zahájení zadávacího řízení bylo zveřejněno řádným způsobem v informačním systému o veřejných zakázkách, což mohlo představovat širší soutěž a tedy nižší nabídnuté ceny, než za které byly jednotlivé veřejné zakázky realizovány.
71. Jako polehčující okolnost Úřad zohlednil skutečnost, že zadavatel zaslal výzvy k podání nabídky vždy několika dodavatelům a současně tyto výzvy spolu se zadávací dokumentací zveřejnil na svých internetových stránkách (Úřad nemá listinný důkaz, který by tuto skutečnost prokazoval, ale vychází z vyjádření účastníka správního řízení spis. zn. ÚOHS-S28/2009/VZ ze dne 12. 6. 2009, kde je tato informace obsažena, a rovněž z faktu, že zadavatel obdržel nabídku i od dodavatele, kterému nebyla výzva k podání nabídky zaslána). Tímto způsobem zadavatel zajistil alespoň v základní rovině dodržení zásady transparentnosti. Další skutečností, kterou Úřad zohlednil při výměře pokuty, byla ta, že v době zadávání přezkoumávaných veřejných zakázek (tj. druhá polovina roku 2009) dosud nebyla smluvně zajištěna povinnost vyplývající pro Ministerstvo dopravy z ustanovení § 124 odst. 2 písm. h) zákona o silničním provozu, a bylo tedy nutné toto plnění zajistit v co nejkratším časovém horizontu. Lze rovněž zohlednit i vyjádření zadavatele, podle kterého chtěl postupovat způsobem podle § 98 odst. 1 zákona, tj. rozdělením předmětu veřejné zakázky na části, ale který nebyl realizován z důvodu nesprávného výkladu § 98 odst. 5 zákona. Skutečnost, že se uložená pokuta přes výše uváděné polehčující okolnosti jeví jako vysoká, vyplývá z výše maximální hranice pokuty za zadavatelem spáchaný správní delikt, tj. 10 000 000 Kč. S ohledem na její značnou výši je pokuta 1 000 000 Kč uložena v samé dolní hranici zákonné sazby.
72. Úřad při stanovení výše pokuty dále přihlédl i k ekonomické situaci zadavatele, neboť v určitém případě se pokuta, byť uložená v minimální výši, může jevit jako krajně „nespravedlivá“. V této souvislosti Úřad odkazuje na nález Ústavního soudu č. 405 uveřejněný ve Sbírce zákonů, částka 142/2002 Sb. Dle uvedeného nálezu je v případě ukládání pokut vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla „zničena“ majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Nepřípustné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter. S ohledem na skutečnost, že zadavatel je státní příspěvkovou organizací, která hospodaří s rozpočtovými prostředky státu, nemůže mít jemu uložená pokuta charakter zásahu do vlastnických práv, jak je tomu uváděno v předmětném nálezu, a proto Úřad konstatuje, že stanovenou výši pokuty nelze v tomto ohledu považovat za likvidační.
73. Pokuta uložená zadavateli za nedodržení postupu stanoveného zákonem má splnit dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a především funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Po zvážení všech okolností případu a uvážení všech argumentů Úřad stanovenou výši pokuty vzhledem k souvislostem případu posoudil jako dostačující. Proto Úřad zadavateli uložil pokutu ve výši 1 000 000 Kč. Jak již bylo uvedeno, uložená pokuta se pohybuje na samé dolní hranici zákonné sazby a plní tak výrazně preventivní funkci. Je však současně třeba mít na paměti, že uložená pokuta musí být natolik intenzivní, aby byla zadavatelem pocíťována jako újma, neboť uložením velmi nízké pokuty by nedošlo k naplnění jejího účelu. Peněžitá sankce

ze své podstaty vždy představuje nepříznivý zásah do sféry porušitele, který je spojen s úbytkem finančních prostředků, které mohly být případně investovány jinam. Kromě toho může zadavatel, nemůže-li uhradit pokutu z rozpočtových zdrojů, využít jiné právní nástroje, např. ty, které vyplývají z pracovního práva a odpovědnosti konkrétní osoby za protiprávní stav.

74. Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu Brno, zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČ 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, tř. Kpt. Jaroše 7, 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. Eva Kubišová
místopředsedkyně

Obdrží:

Centrum služeb pro silniční dopravu, s. p. o., nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, 110 00 Praha
Ing. O. Š.

J. P.
L. H.
M. V.
P. R.
Ing. J. K.
V. B.
Z. P.
P. H.
Ing. M. Ch.
V. I.
Ing. D. V.
M. K.
V. K.

Vypraveno dne:

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