



UOHSX007MLIW

PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č.j.: ÚOHS-R277/2014/VZ-03132/2016/322/KMz/PSe

Brno 29. ledna 2016

V řízení o rozkladu ze dne 30. 7. 2014 doručeném téhož dne Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zadavatelem –

- **hlavní město Praha**, IČO 00064581, se sídlem Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S410/2014/VZ-14900/2014/511/MOn ze dne 15. 7. 2014 ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zadavatelem při zadávání veřejných zakázek s názvem

- „**Pilotní implementace Informačního systému pro Městskou část Praha 3**“, zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 2. 6. 2008,
- „**Implementace agendového systému a evidencí na platformě PROXIO pro vzdálené poskytování funkcionality malým MČ a pilotní připojení vybrané MČ**“, zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 1. 7. 2008,
- „**Implementace centralizovaných registrů na Magistrátu hlavního města Prahy**“, zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 1. 7. 2008,
- „**Implementace PROXIO – správní řízení pro ÚMČ Praha 3**“, zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 19. 6. 2009,

- „**Poskytování služeb podpory pracovníkům MHMP a implementovaných MČ – IS PROXIO**“, zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 19. 6. 2009,
- „**Rozšířené rozhraní systému PROXIO-AGENDIO s ekonomickým systémem GINIS v prostředí MHMP**“ zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 4. 11. 2009

jsem podle § 152 odst. 5 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů na základě návrhu rozkladové komise, jmenované podle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S410/2014/VZ-14900/2014/511/MOn ze dne 15. 7. 2014

p o t v r z u j i

a podaný rozklad

z a m í t á m.

ODŮVODNĚNÍ

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

1. Dne 13. 6. 2012 obdržel Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) příslušný podle § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“)¹ k výkonu dohledu nad postupem zadavatelů při zadávání veřejných zakázek podnět k prošetření postupu zadavatele – hlavního města Prahy, IČO 00064581, se sídlem Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1 (dále jen „**zadavatel**“) při uzavírání smluv na plnění veřejných zakázek spočívajících v implementaci systému PROXIO (dále jen „**veřejná zakázka**“).
2. Úřad si po prošetření podnětu vyžádal od zadavatele dokumentaci o veřejných zakázkách. Předmětem veřejných zakázek byla implementace systému PROXIO. Zadavatel uzavřel na realizaci:
 - veřejné zakázky s názvem „Pilotní implementace Informačního systému pro Městskou část Praha 3“, zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 2. 6. 2008, s vybraným uchazečem MARBES CONSULTING s.r.o., IČO 25212079, se sídlem Brojova 2113/16, 326 00 Plzeň, dne 4. 8. 2008 smlouvu o dílo č. DIL/40/01/001637/2008 (dále jen „**první veřejná zakázka**“),

¹ Pokud je v rozhodnutí uveden odkaz na zákon, jedná se vždy o znění účinné ke dni zahájení šetřeného zadávacího řízení ve smyslu ust. § 26 zákona v návaznosti na ust. § 158 odst. 1 a 2 zákona, není-li dále stanoveno jinak.

- veřejné zakázky s názvem „Implementace agendového systému a evidencí na platformě PROXIO pro vzdálené poskytování funkcionality malým MČ a pilotní připojení vybrané MČ“, zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 1. 7. 2008, s vybraným uchazečem MARBES CONSULTING s.r.o., IČO 25212079, se sídlem Brojova 2113/16, 326 00 Plzeň, dne 2. 9. 2008 smlouvu o dílo č. DIL/40/01/001668/2008 (dále jen „**druhá veřejná zakázka**“),
 - veřejné zakázky s názvem „Implementace centralizovaných registrů na Magistrátu hlavního města Prahy“, zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 1. 7. 2008, s vybraným uchazečem MARBES CONSULTING s.r.o., IČO 25212079, se sídlem Brojova 2113/16, 326 00 Plzeň, dne 2. 9. 2008 smlouvu o dílo č. DIL/40/01/001669/2008 (dále jen „**třetí veřejná zakázka**“),
 - veřejné zakázky s názvem „Implementace PROXIO – správní řízení pro ÚMČ Praha 3“, zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 19. 6. 2009, s vybraným uchazečem MARBES CONSULTING s.r.o., IČO 25212079, se sídlem Brojova 2113/16, 326 00 Plzeň, dne 12. 8. 2009 smlouvu o dílo č. DIL/40/01/002001/2009 (dále jen „**čtvrtá veřejná zakázka**“),
 - veřejné zakázky s názvem „Poskytování služeb podpory pracovníkům MHMP a implementovaných MČ – IS PROXIO“, zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 19. 6. 2009, s vybraným uchazečem MARBES CONSULTING s.r.o., IČO 25212079, se sídlem Brojova 2113/16, 326 00 Plzeň, dne 13. 8. 2009 smlouvu o poskytování služeb č. DIL/40/01/002003/2009 (dále jen „**pátá veřejná zakázka**“),
 - veřejné zakázky s názvem „Rozšířené rozhraní systému PROXIO-AGENDIO s ekonomickým systémem GINIS v prostředí MHMP“ zadané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídek ze dne 4. 11. 2009 s vybraným uchazečem MARBES CONSULTING s.r.o., IČO 25212079, se sídlem Brojova 2113/16, 326 00 Plzeň, dne 12. 1. 2010 smlouvu o dílo č. DIL/40/01/002254/2010 (dále jen „**šestá veřejná zakázka**“).
3. Úřadu při prošetřování podnětu vznikly pochybnosti o souladu postupu zadavatele s § 13 odst. 3 zákona, jelikož předmětem plnění všech výše uvedených veřejných zakázek byla implementace systému PROXIO. Tímto postupem by tak mohl zadavatel snížit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v § 12 odst. 1 zákona a v důsledku toho zadat veřejnou zakázku v rozporu s § 21 zákona, což mohlo mít vliv na výběr nejhodnější nabídky.
4. Dne 19. 5. 2014 proto Úřad zahájil správní řízení z moci úřední ve věci možného spáchání správního deliktu zadavatelem vedené pod sp. zn. ÚOHS-S410/2014/VZ.

II. Napadené rozhodnutí

5. Dne 15. 7. 2014 Úřad po přezkoumání všech rozhodných skutečností vydal rozhodnutí č. j. ÚOHS-S410/2014/VZ-14900/2014/511/MOn (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), které bylo zadavateli doručeno dne 15. 7. 2014.

6. Výrokem I. napadeného rozhodnutí Úřad konstatoval, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel postup stanovený v § 13 odst. 3 zákona, když rozdělil předmět veřejné zakázky, kterým byla implementace systému PROXIO, na šest podlimitních veřejných zakázek, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12 zákona, v důsledku čehož nezadal tuto veřejnou zakázku v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a na plnění veřejné zakázky uzavřel uvedené smlouvy.
7. Výrokem II. napadeného rozhodnutí Úřad zadavateli za spáchání deliktu uvedeného ve výroku I. napadeného rozhodnutí uložil pokutu ve výši 200 000 Kč.
8. Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že záměrem zadavatele, a tedy i předmětem šetřené veřejné zakázky, byla od počátku, a to ve smyslu věcném, technologickém, místním, časovém i funkčním, implementace systému PROXIO, který pro zadavatele představuje ucelené centralizované plnohodnotné integrované řešení, které bude schopno poskytnout jeho uživatelům plnohodnotné funkce jednotného informačního systému, která je protkána právě i místní a časovou souvislostí, a tedy se v daném případě jedná o jedinou veřejnou zakázku.
9. Věcnou souvislost Úřad spatřil v tom, že předmětem všech veřejných zakázek, které zadavatel zadával jednotlivě, byla implementace a rozšiřování informačního systému pracujícího na jedné konkrétní bázi PROXIO pro potřeby zadavatele a jeho městských částí. Zadavatel již před zahájením zadávacích řízení měl pořízeny licence na systém PROXIO a měl záměr realizovat dlouhodobou koncepci implementace a rozšiřování systému PROXIO.
10. Místní souvislost Úřad spatřil v tom, že místem plnění všech veřejných zakázek je hlavní město Praha, a to v přesně vymezených částech, resp. sídle zadavatele či sídlech jednotlivých městských částí.
11. Ohledně technologické souvislosti Úřad poukázal na skutečnost, že předmětem všech veřejných zakázek bylo poskytnutí IT služeb při implementaci a rozšiřování informačního systému PROXIO, a dále že zadavatel k podání nabídky vyzýval obdobný okruh dodavatelů, přičemž ve všech šesti případech byla veřejná zakázka přidělena jednomu a témuž dodavateli MARBES CONSULTING s.r.o., IČO 25212079, se sídlem Brojova 2113/16, 326 00 Plzeň.
12. K časové souvislosti Úřad konstatoval, že výzvy k podání nabídek u veřejných zakázek byly učiněny v rozmezí od 2. 6. 2008 do 4. 11. 2009, přičemž tři zakázky byly zadávány v roce 2008 a tři veřejné zakázky v roce 2009. Časovou souvislosti lze spatřovat i v harmonogramu plnění veřejných zakázek dle jednotlivých uzavřených smluv.
13. Vzhledem ke skutečnosti, že celkový součet předpokládaných hodnot dílčích veřejných zakázek se stejným nebo obdobným plněním činil 34 400 000 Kč bez DPH, byl zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku jako veřejnou zakázku nadlimitní, a to v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona. Úřad v napadeném rozhodnutí uvedl, že v případě, že zadavatel hodlal předmět plnění šetřené veřejné zakázky zadat na části, mohl využít možnosti dané mu § 98 zákona nebo mohl uchazečům umožnit předložení nabídek, ve kterých by byla předem specifikovaná část veřejné zakázky, o jejíž plnění měl

uchazeč zájem, popř. mohl uchazeč části veřejné zakázky plnit prostřednictvím jednoho či více subdodavatelů.

14. K uložené pokutě ve výši 200 000 Kč Úřad konstatoval, že zadavatel svým postupem zásadním způsobem omezil okruh dodavatelů a omezil tak soutěž mezi uchazeči, neboť při zadávání veřejné zakázky postupoval jednodušším postupem, než mu ukládá zákon, kdy k podání nabídek vyzýval pět dodavatelů, a tudíž se o zadávání předmětných veřejných zakázek případní další potenciální dodavatelé ani nemohli dozvědět. Nezákonné vyloučení nebo omezení principu soutěže, na němž je zadávání předmětných veřejných zakázek založeno, je jedním z vůbec nejzávažnějších porušení zákona, neboť zadavatel tím v rozporu se zákonem omezuje soutěžní prostředí, které je jedním ze základních předpokladů hospodárného vynakládání veřejných prostředků. Úřad dále zohlednil to, že ačkoli zadavatel soutěž mezi dodavateli zásadním způsobem omezil, zcela ji nevyločil, neboť předmět veřejné zakázky zadal v šesti zjednodušených podlimitních řízeních. V neprospěch zadavatele Úřad zohlednil tu skutečnost, že v každém z rozpočtových let 2008 a 2009 zadavatel vyzýval zcela identický okruh dodavatelů. Úřad při uložení pokuty přihlédl i k ekonomické situaci zadavatele.

III. Námitky rozkladu

15. Dne 30. 7. 2014 doručil zadavatel Úřadu rozklad z téhož dne proti napadenému rozhodnutí. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo zadavateli doručeno dne 15. 7. 2014. Rozklad byl podán v zákonné lhůtě.
16. Zadavatel považuje napadené rozhodnutí za nesprávné a postup Úřadu za ryze formalistický, jelikož Úřad nezohlednil faktické funkce jednotlivých agend, které byly předmětem veřejných zakázek, stejně jako technické prostředí, na něž jsou jednotlivé agendy implementovány.
17. Ve vztahu k platformě PROXIO je nutné podle zadavatele vzít v potaz skutečnost, že jde o rozsáhlý systém, umožňující nad základním jádrem se společnými funkcemi dopracovávat IT podporu konkrétním agendám, vykonávaných organizacemi (případně městskými částmi) v rámci města. Nejde tedy o pouhou implementaci hotového software, ale o podstatné přizpůsobování a dotváření základního jádra systému podle požadavku konkrétní agenty v rámci jednotlivé městské organizace.
18. Zadavatel uvádí, že z důvodu naplnění dikce zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o hlavním městě Praze**“), konkrétně § 81 odst. 3 písm. d) zákona o hlavním městě Praze, podle kterého Magistrát zabezpečuje koordinaci výstavby a provozu informačního systému Magistrátu a úřadů městských částí kompatibilního s informačními systémy veřejné správy, byla pořízena univerzální licence k tomuto systému, platná pro Magistrát hlavního města Prahy, městské části a městské organizace. To přineslo velkou úsporu prostředků, protože upravené programy bylo možné využít vícenásobně.
19. Zadavatel dále konstatuje, že nasazování informačního systému PROXIO je komplexní proces (analýza potřeb, návrh řešení, příprava programového vybavení, implementace, školení uživatelů), proto bylo účelné nejprve postup ověřit na jednom konkrétním případě – tedy v tomto případě na městské části Praha 3. Bez tohoto pilotního ověření hrozilo riziko, že při podání nabídek budou uchazeči tyto činnosti ohodnoceny nereálně a zadavatel

by neměl etalon k srovnání ceny. Toto se plně osvědčilo a v praxi byla ověřena metodika i časový průběh řešení. V této souvislosti zadavatel odkazuje na § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o majetku ČR**“) podle kterého musí postupovat i Magistrát hlavního města Prahy. Je třeba mít na zřeteli, že kromě zákona má Magistrát hlavního města Prahy povinnost dodržovat i další zákonné předpisy a princip péče řádného hospodáře tak, jak je uveden shora, je jednou ze stěžejních povinností, které Magistrát jako subjekt veřejné správy má.

20. Zadavatel také poukazuje na to, že činnosti vykonávané hlavním městem, jeho jednotlivými složkami a městskými částmi jsou značně různorodé. Zadavatel vykonává v podstatě pravomoci kraje jako odvolací instance, městskými částmi vykonává činnosti obce, vedle toho je vykonávána činnost městské policie, technické správy komunikací a dalšími organizacemi, ve kterých byl postupně systém PROXIO zaveden. Již s ohledem na odlišnost těchto činností se jevílo jako neúčelně a v podstatě nerealizovatelné zadat implementaci jako jednu veřejnou zakázku.
21. Zadavatel dále uvádí, že neměl kapacity na to, aby při stanovení předpokládané hodnoty takové zakázky byly dopředu detailně prozkoumány potřeby všech organizací tak, aby se předpokládaná hodnota blížila realitě, přičemž lze s pravděpodobností hraničící s jistotou předpokládat, že i při rozdělení zakázek na části by souhrnná cena zakázky byla prakticky stejná. S ohledem na shora uvedenou šíři jednotlivých činností vykonávaných hlavním městem s množstvím subjektů, které jednotlivé agendy vedou, by i činnosti spočívající v implementaci jednotlivých agend byly reálně provedeny samostatně.
22. K tomuto zadavatel dále dodává, že vzhledem k právní subjektivitě organizačních jednotek města se jejich priority liší v časových možnostech, pořadí nasazování modulů agend a rozsahu nasazení modulů podpory dílčích agend. Magistrát nemá možnost právně vymoci jednotný postup při nasazování. Naopak lze mít za to, že při implementaci agendy u jednoho ze subjektů dojde k eliminaci úprav a chyb v případě, kdy by stejná agenda byla požadována další z organizačních jednotek města. Podobným způsobem bylo postupováno i v případě integrací na jiné systémy. V době pořízení systému PROXIO nebyly integrace dostatečně podrobně popsány tak, aby bylo možné učinit je součástí jedné veřejné zakázky, aniž by se zadavatel vystavoval riziku, že nabídnutá cena nebude odpovídat realitě.
23. Zadavatel také poukazuje na skutečnost, že je nucen, jako koordinátor, řešit požadavky organizačních jednotek tak, jak postupně přicházejí. Při důsledném postupu tak, jak je naznačen v napadeném rozhodnutí, by po realizaci jedné zakázky nemohl zadavatel realizovat žádnou další zakázku na stejné platformě v následujících dvou účetních letech, ačkoliv v době zadání první zakázky nemohl předjímat, jaké další požadavky ze strany organizačních jednotek vzejdou. Zadavatel tak objektivně nemohl při zadávání veřejných zakázek vědět, jaké veřejné zakázky hodlá pořídit v daném účetním období, kdy nutnost takových zakázek nevyplývá z rozhodnutí zadavatel samotného. Povinnosti koordinovat výstavbu a provoz informačního systému Magistrátu a úřadů městských částí se zadavatel nemůže zprostit s tím, že v daném účetním období již realizoval veřejnou zakázku, která by mohla být vnímána jako věcně a funkčně související s jinou veřejnou zakázkou zadanou v daném účetním období.

Závěr rozkladu

24. Zadavatel ze shora uvedených důvodů navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí přezkoumal, rozkladu zadavatele v plném rozsahu vyhověl a napadené rozhodnutí ve smyslu § 152 odst. 5 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), zrušil.

IV. Řízení o rozkladu

25. Úřad po doručení rozkladu neshledal podmínky pro postup podle § 87 správního řádu a podle § 88 odst. 1 správního řádu předal spis se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladu.

Stanovisko předsedy Úřadu

26. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy a dále správnost napadeného rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v rozkladu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k následujícímu závěru.
27. Úřad tím, že výrokem I. napadeného rozhodnutí rozhodl, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel postup stanovený v § 13 odst. 3 zákona, když rozdělil předmět veřejné zakázky, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12 odst. 1 zákona, v důsledku čehož zadavatel veřejnou zakázku nezadal v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel uzavřel smlouvy na plnění veřejné zakázky, postupoval správně a v souladu se zákonem.
28. Úřad rovněž postupoval v souladu se zákonem, když výrokem II. napadeného rozhodnutí uložil zadavateli za spáchání deliktu uvedeného ve výroku I. napadeného rozhodnutí pokutu ve výši 200 000 Kč.

V. K námitkám rozkladu

K věcné souvislosti

29. V přezkoumávané věci bylo zadáno šest veřejných zakázek, přičemž plnění všech jednotlivých zakázek se týkalo informačního systému PROXIO. Ačkoli zadavatel v rozkladu uvádí, že se jedná o podstatné přizpůsobování a dotváření základního jádra systému podle požadavku konkrétní agendy v rámci jednotlivé městské organizace a nikoli o pouhou implementaci, dospěl jsem k závěru, že Úřad postupoval správně, když předměty plnění první, druhé, třetí, čtvrté, páté a šesté veřejné zakázky považoval za „*plnění srovnatelného druhu*“ ve smyslu rozsudku Krajského soudu v Brně (dále jen „**krajský soud**“) sp. zn. 62 Af 68/2011 ze dne 7. 3. 2013. Pro to, aby bylo plnění několika veřejných zakázek považováno za plnění de facto jediné veřejné zakázky, se nemusí jednat o zcela totožná plnění.

30. Konkrétně v přezkoumávané věci se nemusí jednat o pouhou implementaci, nýbrž o taková plnění, která se všechna vztahují k jednomu a jednotnému informačnímu systému PROXIO. Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí správně poukázal na skutečnost, že z předložených dokumentací o veřejných zakázkách vyplývá, že zadavatelem představená koncepce systému PROXIO je ucelené centralizované plnohodnotné integrované řešení, které bude schopno poskytnout jeho uživatelům plnohodnotné funkce jednotného informačního systému, tj. že ačkoli obsahuje různé funkce, které jsou dle konkrétních potřeb jednotlivých městských částí přizpůsobovány poptávaným potřebám, jedná se o jediný informační systém. Zadavatel přitom licenci informačního systému PROXIO zakoupil již v roce 2007 s dlouhodobým záměrem na jeho následnou implementaci (viz čl. 2 „Vymezení plnění veřejné zakázky“ zadávací dokumentace k první veřejné zakázce). Z postupu zadavatele je tak nade vše pochybnost zřejmé, že postupoval s jednotlícím záměrem vybudovat jednotný informační systém na bázi PROXIO. Společné jednotlící souvislosti plnění jednotlivých veřejných zakázek tak zakládají jejich funkční výsledek, tj. jednotný informační systém na bázi PROXIO (viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. 10. 2000 ve věci sp. zn. C-16/98).
31. Jednotlivé veřejné zakázky proto lze ve smyslu rozsudku krajského soudu sp. zn. 62 Af 80/2012 ze dne 30. 3. 2015 považovat za veřejné zakázky, jež zadavatel zadal *s jednotným záměrem* a jejichž předmětem jsou *činnosti přinejmenším obdobného věcného charakteru*. Podle citovaného rozsudku krajského soudu lze přitom závěr o jediné veřejné zakázce učinit *„pouze za situace, kdy by kromě naplnění podmínky jednotlícího záměru (důvodům) zadavatelovy poptávky byla naplněna i podmínka související s podstatnými charakteristikami samotných plnění, a sice že se jednalo o činnosti přinejmenším obdobného věcného charakteru, jejichž výsledky by nakonec spolu musely mít přetrvávající souvislost (ekonomickou nebo funkční).“* K tvrzení týkajícímu se postupu v souladu s § 81 odst. 3 písm. d) zákona o hlavním městě Praze a při pořízení univerzální licence k informačnímu systému PROXIO a s tím související úspoře prostředků konstatuji, že tato skutečnost není v přezkoumávané věci rozhodná. Ačkoli pořízení univerzální licence k systému PROXIO nepochybně přineslo velkou úsporu prostředků, v tomto řízení je přezkoumáván postup zadavatele při zadávání jednotlivých veřejných zakázek souvisejících s následnou implementací a přizpůsobováním různých funkcí systému PROXIO, proto toto tvrzení nemůže samo o sobě ovlivnit závěry, ke kterým Úřad dospěl a se kterými jsem se ztotožnil.
32. Nemohu také souhlasit s námitkami zadavatele, že bez pilotního ověření hrozilo riziko, že při podání nabídek budou uchazeči nereálně hodnotit poptávané činnosti v rámci veřejných zakázek a že v době pořízení systému PROXIO nebyly integrace dostatečně podrobně popsány tak, aby bylo možné je učinit součástí jedné veřejné zakázky, aniž by se zadavatel vystavoval riziku, že cena nabídnutá uchazečem nebude odpovídat realitě.
33. V první řadě konstatuji, že předpokládanou hodnotu veřejné zakázky určuje podle § 13 odst. 1 zákona zadavatel. Postup při určení předpokládané hodnoty veřejné zakázky dále upravuje § 13 odst. 2 zákona. Nemohl-li zadavatel předpokládanou hodnotu veřejné zakázky určit na základě údajů a informací o zakázkách stejného či obdobného předmětu plnění (např. proto, že zadavatel požadovanými informacemi nedisponoval), měl přistoupit k získání těchto informací průzkumem trhu s požadovaným plněním. Podle odborné literatury se zadavatel mohl *„obrátit na známé dodavatele poptávaného plnění s žádostí o předložení*

předběžné nabídkové ceny. Za účelem stanovení objektivní výše předpokládané hodnoty veřejné zakázky je nezbytné, aby se zadavatel takto obrátil na více dodavatelů naráz (tedy nikoli na jednoho). Je však na místě uvést, že takovýto průzkum trhu musí být zadavatelem proveden naprosto v souladu s pravidly stanovenými v § 6 [z]ákona (...), aby dodavatelé, kteří byli v rámci takového zadavatelem provedeného průzkumu osloveni, nezískali tímto způsobem neoprávněnou výhodu oproti takto neosloveným dodavatelům.“ (viz PODEŠVA, V., OLÍK, M., JANOUŠEK, M., STRÁNSKÝ, J. Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011). Ke stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky se vyjádřil rovněž krajský soud v rozsudku sp. zn. 30 Af 65/2013 ze dne 15. 10. 2015, v němž uvedl: „Předpokládaná hodnota sice není povinnou náležitostí zadávací dokumentace, avšak s ohledem na přehlednost a určitost zadávacího řízení, je vhodné, aby předpokládaná hodnota veřejné zakázky v zadávací dokumentaci uvedena byla (...) Předpokládanou hodnotu je zadavatel povinen určit na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného charakteru. Pokud není tato informace k dispozici, stanoví se předpokládaná hodnota na základě průzkumu trhu a v případě, že ani tento způsob neumožňuje předpokládanou hodnotu stanovit, je zadavatel povinen stanovit předpokládanou hodnotu jiným vhodným způsobem.“ K tomuto ještě doplňuji, že podle § 77 zákona v případě, kdy nabídka obsahuje mimořádně nízkou nabídkovou cenu ve vztahu k předmětu veřejné zakázky, si musí hodnotící komise vyžádat od uchazeče písemné zdůvodnění těch částí nabídky, které jsou pro vyšší nabídkové ceny podstatné.

34. K odkazu zadavatele na § 14 odst. 1 zákona o majetku ČR konstatuji, že účelné a hospodárné využívání majetku a postup v souladu s principem řádného hospodáře není v rozporu s požadavky zákona, neboť podle § 78 odst. 1 zákona je základním hodnotícím kritériem pro zadání veřejné zakázky ekonomická výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídková cena. Z této skutečnosti lze dovodit, že smyslem zákona je také hospodárny postup, kdy pro veřejnou zakázku s určitou hodnotou je stanoven takový režim, aby se zadávacího řízení mohlo účastnit co nejvíce potenciálních dodavatelů, a s tím související vytvoření soutěžního prostředí, ve kterém může zadavatel získat poptávané služby za ekonomicky výhodných podmínek.
35. K tvrzení zadavatele, že informační systém PROXIO bylo účelné nejprve ověřit na jednom konkrétním případě – na městské části Praha 3, uvádím, že reálný postup zadavatele je v rozporu s tímto tvrzením. K uzavření smlouvy na plnění předmětu první veřejné zakázky totiž došlo dne 4. 8. 2008. Od tohoto data lze hovořit o pilotním ověření informačního systému PROXIO. K zahájení zadávacího řízení na druhou a třetí veřejnou zakázku však došlo 1. 7. 2008, tedy více než měsíc před první možností zadavatele začít ověřovat informační systém PROXIO. Druhá a třetí veřejná zakázka tak nemohla být zadávána po pilotním ověření informačního systému PROXIO, které se, jak uvádí zadavatel v rozkladu, „*plně osvědčilo*“. I kdybych přijal tvrzení zadavatele, že bylo účelné nejprve ověřit postup na jednom konkrétním případě, toto tvrzení neobjasňuje, proč ostatních pět zakázek bylo zadáváno zvlášť.
36. Jak také Úřad uvedl v bodě 62. napadeného rozhodnutí, zadavatel mohl postupovat podle § 98 zákona a rozdělit jednu veřejnou zakázku, jejímž plněním byla implementace systému PROXIO a jeho jednotlivých funkcí, na části, neboť povaha předmětu veřejné zakázky toto bez pochyby připouštěla. Zadavatel mohl rovněž postupovat tak, že by uchazečům umožnil

předložit nabídky pouze na specifikovanou část či části veřejné zakázky, případně mohl uchazečům umožnit předložit nabídku na všechny části veřejné zakázky, přičemž by určité části veřejné zakázky uchazeč plnil prostřednictvím subdodavatele či subdodatelů. Zadavatel žádnou z těchto zákonných možností rozdělení veřejné zakázky nevyužil.

37. K tvrzení, že při implementaci agendy u jednoho ze subjektů dojde k eliminaci úprav a chyb v případě, kdy by stejná agenda byla požadována další z organizačních jednotek města, uvádím následující. Zadavatel tuto námitku uvádí v teoretické rovině, tudíž toto tvrzení nemůže v přezkoumávané věci změnit závěr Úřadu. Lze také poukázat na skutečnost, že v úvodu rozkladu zadavatel konstatuje, že se nejednalo o pouhou implementaci, ale podstatné přizpůsobování a dotváření základního jádra systému, což je tvrzení, které se s tvrzením týkajícím se eliminace úprav a chyb neslučuje.

K technologické souvislosti

38. K technologické souvislosti veřejné zakázky uvádím, že při přezkoumání skutkových okolností předmětného zadávacího řízení jsem shledal, že z nich mimo jiné plyne dlouhodobý záměr zadavatele pořídit a vybudovat jednotný informační systém na bázi PROXIO. Za tímto účelem zadavatel již v roce 2007 zakoupil licence k informačnímu systému PROXIO pro potřebu svou i pro potřeby městských částí (viz čl. 2 „Vymezení plnění veřejné zakázky“ zadávací dokumentace k první veřejné zakázce). Indikátorem technologické souvislosti je rovněž skutečnost, že ve všech veřejných zakázkách byl jako vítězný vybrán stejný uchazeč. Podle rozsudku krajského soudu sp. zn. 62 Af 80/2012 ze dne 30.3.2015 je přitom skutečnost, že všechna plnění realizoval jeden dodavatel podpůrným argumentem ve prospěch závěru, že charakter jednotlivých plnění nebyl odlišný.
39. Ztotožňuji se proto se závěrem Úřadu, který v bodě 49. napadeného rozhodnutí konstatoval, že technologickou souvislost mezi jednotlivými veřejnými zakázkami spatřuje v poskytnutí IT služeb při implementaci a rozšiřování jednotného informačního systému PROXIO, z čehož vyplývá, že i kritérium technologické souvislosti bylo naplněno.

K časové souvislosti

40. Ohledně námítky, že činnosti vykonávané hlavním městem Praha, jeho jednotlivými složkami a městskými částmi jsou značně různorodé, konstatuji, že tato námitka nemůže mít z následujícího důvodu vliv na správnost napadeného rozhodnutí. Jak správně poukázal Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí, zadavatel zakoupil licenci informačního systému PROXIO již v roce 2007 s dlouhodobým záměrem na jeho následnou implementaci. Ačkoli jednotlivé městské části a složky mohou poptávat různé funkce informačního systému PROXIO vzhledem k náplni jejich činnosti, je zřejmé, že zadavatel zamýšlel zavedení systému PROXIO pro tyto městské části a složky již v minulosti.
41. Tento závěr Úřadu, se kterým se ztotožňuji, nemůže změnit ani tvrzení zadavatele, který namítá, že jako koordinátor je nucen řešit požadavky organizačních jednotek tak, jak postupně přicházejí. Na základě zadávacích dokumentací jednotlivých veřejných zakázek je nepochybné, že druhá a třetí veřejná zakázka a následně čtvrtá a pátá veřejná zakázka byla zadávána ve stejný den, smlouvy na plnění předmětu druhé a třetí veřejné zakázky byly uzavřeny ve stejný den a smlouvy na plnění čtvrté a páté zakázky byly uzavřeny dva dny po sobě.

42. V této souvislosti nemůže obstát ani související námitka navrhovatele, že jako zadavatel nemůže rezignovat na svou povinnost koordinovat výstavbu a provoz informačního systému magistrátu a úřadů městských částí s tím, že v daném účetním období již realizoval veřejnou zakázku. Zadavatel si totiž měl být při zadávání první veřejné zakázky vědom svého záměru pořídit a vybudovat jednotný informační systém na bázi PROXIO a již první veřejnou zakázku neměl zadávat v samostatném zadávacím řízení. Zadavatel by se tak nedostal do situace, kdy v jednom účetním období již samostatně zadal první veřejnou zakázku a následné zadání druhé a třetí veřejné zakázky by bylo „blokováno“, neboť součet předpokládaných hodnot těchto veřejných zakázek by v rozpočtovém roce 2008 přesáhl limit stanovený zákonem pro nadlimitní veřejné zakázky na služby (obdobná situace nastala i v roce 2009). Nehledě k tomu Úřad správně v bodě 54. napadeného rozhodnutí uvedl, že pro stanovení postupu podle zákona byla v šetřeném případě rozhodná celková předpokládaná hodnota všech veřejných zakázek bez ohledu na to, že tyto veřejné zakázky byly zadavatelem zadány ve dvou po sobě následujících rozpočtových rocích. Postupoval-li by zadavatel důsledně podle zákona a veřejnou zakázku zadal v jednom zadávacím řízení, učil by tak za dost své povinnosti koordinovat výstavbu a provoz informačního systému magistrátu a úřadů městských částí a zároveň by se nedopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona.

K místní souvislosti

43. Ačkoli zadavatel neuvedl žádné námitky proti místnímu kritériu, v souladu s § 89 odst. 2 správního řádu jsem přezkoumal závěry Úřadu také ohledně tohoto kritéria. Úřad správně v bodě 48. napadeného rozhodnutí zhodnotil, že místem plnění všech veřejných zakázek podle předložených zadávacích dokumentací je hlavní město Praha, proto i toto kritérium určující, zda se jedná o jednu veřejnou zakázku, bylo naplněno.

K určení výměry pokuty

44. V první řadě předesílám, že zadavatel žádnou konkrétní námitkou nebrojí proti výši uložené pokuty. Avšak vzhledem ke skutečnosti, že odvolací orgán je povinen podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, přezkoumal jsem i výši pokuty uloženou Úřadem.
45. Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí zcela adekvátně poukázal na skutečnost, že v důsledku rozdělení předmětu veřejné zakázky byla veřejná zakázka zadána jednodušším postupem (ve zjednodušeném podlimitním řízení). Zadavatel se tak dopustil nejzávažnějšího porušení zákona, neboť postupem zadavatele byla znemožněna otevřená soutěž o veřejnou zakázku a potenciální dodavatelé se tak ani o zadávání veřejných zakázek nemohli dozvědět a případně se účastnit zadávacího řízení.
46. Ačkoli zadavatel namítá, že lze s pravděpodobností hraničící s jistotou předpokládat, že i při rozdělení zakázek na části by souhrnná cena zakázky byla prakticky stejná, konstatuji, že tento argument nemůže v přezkoumávané věci obstát. Správního deliktu podle zákona se zadavatel může dopustit již „pouhým“ potenciálním ovlivněním výběru nejhodnější nabídky. Proto lze konstatovat, že kdyby zadavatel postupoval zákonem stanoveným způsobem a zadal jedinou veřejnou zakázku (ať už postupem podle § 98 zákona nebo postupem umožňujícím podat nabídku na část veřejné zakázky), mohl obdržet výhodnější nabídku, než byla nabídka vybraného uchazeče., z čehož vyplývá, že zadavatelův postup

naplňuje hypotézu stanovenou v § 120 odst. 1 písm. a) zákona. Z uvedených důvodů proto není rozhodné, zda by souhrnná cena zakázky byla prakticky stejná, ale to, že mohl být ovlivněn výběr nejvhodnější nabídky. Úřad v souladu se zákonem a ustálenou judikaturou také zohlednil polehčující i přitěžující okolnosti spáchání správního deliktu. S hodnocením těchto okolností uvedeným v odůvodnění napadeného rozhodnutí se plně ztotožňuji. Úřad také v odůvodnění napadeného rozhodnutí posoudil, zda uložená pokuta není krajně nespravedlivá a zda by v jejím důsledku nebyla zničena majetková základna zadavatele pro jeho další činnost. K tomu doplňuji, že z návrhu rozpočtu zadavatele na rok 2015 vyplývá, že zadavatel v roce 2015 hospodařil s rozpočtovými příjmy přesahujícími 42 mld. Kč.

47. Na základě výše uvedeného jsem dospěl k závěru, že Úřadem uložená pokuta ve výši 200 000 Kč je adekvátní vzhledem k závažnosti spáchaného správního deliktu a že její uložení bylo odůvodněno správně a v souladu se zákonem a ustálenou judikaturou.

VI. Závěr

48. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v souladu se zákonem a správním řádem, jsem dospěl k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí z důvodů uváděných v rozkladu.
49. Vzhledem k výše uvedenému, když jsem neshledal důvody, pro které by bylo nutno napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit, rozhodl jsem tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

Ing. Petr Rafaj
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží:

Hlavní město Praha, Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1

Vypraveno dne:

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