



UOHSX00A2FZI

## PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-R0092/2017/VZ-21970/2017/323/PMo

Brno: 31. července 2017

Ve správním řízení o rozkladu ze dne 19. 5. 2017 doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže téhož dne zadavatelem –

- **Hlavní město Praha**, IČO 00064581, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha, ve správním řízení zastoupeném na základě plné moci ze dne 16. 6. 2016 a ze dne 22. 6. 2016 JUDr. Vilémem Podešvou, LLM, advokátem, ev. č. ČAK 11323, ROWAN LEGAL advokátní kancelář s.r.o., IČO 28468414, se sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0437,0443/2016/VZ-14183/2017/531/JDo ze dne 4. 5. 2017, vydanému ve věci možného spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. h) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, výše uvedeným zadavatelem při zadávání veřejné zakázky s názvem „**Provozní podpora Informačního systému krizového řízení**“, zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě písemné výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace ze dne 18. 2. 2016,

jsem na základě návrhu rozkladové komise, jmenované podle § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl takto:

**I.**

Výrok I. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0437,0443/2016/VZ-14183/2017/531/JDo ze dne 4. 5. 2017 podle § 152 odst. 6 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) téhož zákona

**m ě n í m**

takto:

„Zadavatel – Hlavní město Praha, IČO 00064581, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha – **se dopustil správního deliktu** podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, tím, že nesplnil povinnost stanovenou v ustanovení § 114 odst. 6 citovaného zákona, když v rámci správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže pod sp. zn. S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu dokumentaci o veřejné zakázce „Provozní podpora Informačního systému krizového řízení“, zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě písemné výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace ze dne 18.2.2016, ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele – Asseco Central Europe, a.s., IČO 27074358, se sídlem Budějovická 778/3a, 140 00 Praha 4 – tedy nejpozději do 30.5.2016.“

**II.**

Výroky II. a III. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0437,0443/2016/VZ-14183/2017/531/JDo ze dne 4. 5. 2017 podle § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 90 odst. 5 téhož zákona

**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. 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**“)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pokud je v tomto rozhodnutí uveden odkaz na zákon, jedná se vždy o znění účinné ke dni zahájení šetřeného zadávacího řízení ve smyslu ustanovení § 26 zákona v návaznosti na ustanovení § 158 odst. 1 a 2 zákona, podle tohoto

obdržel dne 19. 5. 2016 návrh navrhovatele – společnosti Asseco Central Europe, a.s., IČO 27074358, se sídlem Budějovická 778/3a, 140 00 Praha 4 (dále jen „**navrhovatel**“), na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele – Hlavní město Praha, IČO 00064581, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1, ve správním řízení zastoupeného na základě plné moci ze dne 16. 6. 2016 a ze dne 22. 6. 2016 JUDr. Vilémem Podešvou, LL.M., advokátem, ev. č. ČAK 11323, ROWAN LEGAL advokátní kancelář s.r.o., IČO 28468414, se sídlem Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4 (dále jen „**zadavatel**“) – učiněných při zadávání veřejné zakázky s názvem „Provozní podpora Informačního systému krizového řízení“ ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě písemné výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace ze dne 18. 2. 2016 (dále jen „**veřejná zakázka**“).

2. Dne 19. 5. 2016, kdy Úřad obdržel návrh na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, bylo podle § 113 zákona ve spojení s § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), zahájeno správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ. Dne 19. 5. 2016 obdržel stejnopis návrhu též zadavatel.
3. Zadavatel byl podle § 114 odst. 6 zákona povinen zaslat Úřadu dokumentaci o veřejné zakázce ve lhůtě do 10 kalendářních dnů ode dne obdržení návrhu, tedy nejpozději do 30. 5. 2016, což však neučinil.
4. Dne 8. 6. 2016 Úřad s ohledem na výše uvedené vydal příkaz č. j. ÚOHS-S0437/2016/VZ-24453/2016/531/JDo (dále jen „**příkaz č. 1**“), podle jehož výroku I. se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona tím, že nesplnil povinnost stanovenou v § 114 odst. 6 zákona, když v rámci správního řízení vedeného Úřadem pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu ke dni vydání tohoto příkazu dokumentaci o veřejné zakázce ve lhůtě 10 kalendářních dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele, tedy nejpozději dne 30. 5. 2016 a neučinil tak do doby vydání tohoto příkazu. Za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. příkazu č. 1 uložil Úřad zadavateli pokutu ve výši 30 000 Kč podle § 120 odst. 2 písm. c) zákona.
5. Dne 16. 6. 2016 podal zadavatel proti příkazu č. 1 odpor.
6. Dne 14. 6. 2016 vydal Úřad příkaz č. j. ÚOHS-S0443/2016/VZ-25161/2016/531/JDo (dále jen „**příkaz č. 2**“), podle jehož výroku I. se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona tím, že nesplnil povinnost stanovenou v § 114 odst. 6 zákona, když v rámci správního řízení vedeného Úřadem pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu v době od 9. 6. 2016, tedy dne následujícího po vydání příkazu č. 1, ke dni vydání příkazu č. 2 dokumentaci o veřejné zakázce, a zadavateli již dne 30. 5. 2016 marně uplynula lhůta 10 kalendářních dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele k zaslání dokumentace o veřejné zakázce. Za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. příkazu č. 2 uložil Úřad zadavateli pokutu ve výši 100 000 Kč podle § 120 odst. 2 písm. c) zákona.
7. Dne 22. 6. 2016 podal zadavatel proti příkazu č. 2 odpor.

---

znění se posuzují úkony zadavatele a uchazečů v zadávacím řízení. Zákon č. 134/2016 Sb. o zadávání veřejných zakázek se nepoužije s ohledem na ustanovení § 273 odst. 1 tohoto zákona, není-li dále uvedeno jinak.

8. V zájmu dodržení zásady uvedené v § 6 odst. 2 správního řádu, podle které správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a vzhledem k tomu, že správní řízení vedená pod sp. zn. ÚOHS-S0437/2016/VZ a sp. zn. ÚOHS-S0443/2016/VZ jsou vedena ve věci možného spáchání správních deliktů týměž zadavatelem v totožné veřejné zakázce, Úřad uvedená správní řízení usnesením č. j. ÚOHS-S0437,0443/2016/VZ-27005/2016/531/JDo ze dne 4. 7. 2016 spojil.

## II. Původní rozhodnutí Úřadu

9. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností vydal Úřad dne 11. 8. 2016 rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0437,0443/2016/VZ-33818/2016/531/JDo (dále jen „**původní rozhodnutí**“), v jehož výroku I. konstatoval, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona tím, že nesplnil povinnost zakotvenou v § 114 odst. 6 zákona, když ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu ke dni vydání příkazu č. 1 dokumentaci o veřejné zakázce ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele, tedy nejpozději do 30. 5. 2016. Ve výroku II. původního rozhodnutí Úřad rozhodl, že se zadavatel dopustil správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. h) zákona tím, že nesplnil povinnost stanovenou v § 114 odst. 6 zákona, když ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu v době od 9. 6. 2016, tedy dne následujícího po vydání příkazu č. 1, ke dni vydání příkazu č. 2 dokumentaci o veřejné zakázce, a zadavateli již dne 30. 5. 2016 marně uplynula lhůta 10 kalendářních dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele k zaslání dokumentace o veřejné zakázce. Ve výroku III. Úřad uložil zadavateli za předmětné správní delikty pokutu ve výši 100 000 Kč.

## III. Původní rozhodnutí předsedy Úřadu

10. Předseda Úřadu vydal dne 15. 3. 2017 rozhodnutí č. j. ÚOHS-R0231/2016/VZ-09107/2017/322/LKa/KBe (dále jen „**původní rozhodnutí předsedy Úřadu**“), kterým podle § 152 odst. 5 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) v návaznosti na § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušil původní rozhodnutí a věc vrátil Úřadu k novému projednání. Původní rozhodnutí předsedy Úřadu nabylo právní moci dne 15. 3. 2017.

### K důvodům zrušení původního rozhodnutí

11. Předseda Úřadu v původním rozhodnutí předsedy Úřadu vyjádřil nesouhlas s názorem Úřadu, že správní delikt vymezený v § 120 odst. 1 písm. h) zákona je trvajícím správním deliktem. Předseda Úřadu konstatoval, že „*správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona je poruchovým deliktem, jenž sankcionuje nesplnění právní povinnosti spočívající v nezaslání dokumentace o veřejné zakázce ve lhůtě podle § 114 odst. 6 zákona a nelze tak tento správní delikt zaměňovat s donucovacími prostředky k zajištění účelu řízení. Tento delikt tak nelze definovat jako trvajícím správním deliktem, neboť jeho podstatou není jednání, kterým pachatel udržuje protiprávní stav. Tímto správním deliktem je postihováno již samotné nesplnění zákonné povinnosti podle § 114 odst. 6, popř. odst. 8 nebo 9 zákona a Úřad tak v napadeném rozhodnutí nesprávně konstatoval spáchání dvou správních deliktů, a to správního deliktu spočívajícího v nezaslání dokumentace o veřejné zakázce ve lhůtě podle § 114 odst. 6 zákona uvedeného ve výroku I. napadeného rozhodnutí a totožného správního deliktu spočívajícího v nezaslání dokumentace o stejné veřejné zakázce jako*

*dle výroku I. ve lhůtě podle § 114 odst. 6 zákona uvedeného ve výroku II. napadeného rozhodnutí.“.*

12. Předseda Úřadu Úřad zavázal, aby posoudil, zda a v jakém okamžiku došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona, a aby své závěry přezkoumatelným způsobem odůvodnil. Dále předseda Úřadu Úřad zavázal, aby v novém rozhodnutí vypořádal námitky obsažené v rozkladu, jimiž se předseda Úřadu při rozhodování o rozkladu nezabýval, a tyto aby zahrnul do svých úvah.

#### **IV. Napadené rozhodnutí**

13. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností vydal Úřad rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0437,0443/2016/VZ-14183/2017/531/JDo ze dne 4. 5. 2017 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), v jehož výroku I. konstatoval, že se zadavatel dopustil správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. h) zákona tím, že nesplnil povinnost stanovenou v § 114 odst. 6 zákona, když ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu ke dni vydání příkazu č. 1 dokumentaci o veřejné zakázce ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele, tedy nejpozději do 30. 5. 2016. Ve výroku II. Úřad dle § 117a písm. f) zákona zastavil správní řízení sp. zn. ÚOHS-S0443/2016/VZ ve věci možného spáchání deliktu dle § 120 odst. 1 písm. h) zákona tím, že nesplnil povinnost stanovenou v § 114 odst. 6 zákona, když ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu ke dni vydání příkazu dokumentaci o veřejné zakázce a zadavateli dne 30. 5. 2016 marně uplynula lhůta 10 kalendářních dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele k zaslání dokumentace. Ve výroku III. Úřad uložil zadavateli za spáchání tohoto deliktu pokutu ve výši 30 000 Kč.
14. Úřad poukázal ve vztahu k výroku I. v odůvodnění napadeného rozhodnutí na to, že část dokumentace o veřejné zakázce zaslal zadavatel prostřednictvím datové schránky Úřadu až dne 16. 6. 2016. Lhůta podle § 114 odst. 6 zákona však zadavateli marně uplynula již dne 30. 5. 2016. Dokumentace o veřejné zakázce, jež Úřad od zadavatele obdržel datovou schránkou dne 16. 6. 2016, nebyla kompletní, tj. nejednalo se o dokumentaci o veřejné zakázce ve smyslu definice zakotvené v § 17 písm. v) zákona, neboť tato neobsahovala mj. nabídky uchazečů. Úřad proto zadavateli určil lhůtu k provedení úkonu, a sice předložení kompletní dokumentace o veřejné zakázce. Úřad obdržel dne 27. 6. 2016 od zadavatele zbývající část dokumentace o veřejné zakázce. Zadavatel tedy poskytl Úřadu kompletní dokumentaci o veřejné zakázce až dne 27. 6. 2016, tedy 39 dnů po dni, kdy byl zadavateli doručen návrh navrhovatele (28 dnů po uplynutí zákonné lhůty).
15. S odkazem na výše uvedené je dle Úřadu zřejmé, že ačkoliv lhůta pro zaslání dokumentace o veřejné zakázce, stanovená v § 114 odst. 6 zákona, v rámci správního řízení vedeného Úřadem pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ zadavateli marně uplynula dne 30. 5. 2016, dokumentaci o veřejné zakázce Úřad ke dni vydání příkazu č. 1 ze dne 8. 6. 2016 od zadavatele neobdržel, neboť tato mu byla zadavatelem poskytnuta až dne 16. 6. 2016, resp. až dne 27. 6. 2016. Zadavatel tedy Úřadu nezaslal dokumentaci o veřejné zakázce ve lhůtě dle § 114 odst. 6 zákona. Podle Úřadu tuto skutečnost nezpochybnil ani samotný zadavatel.
16. Ve vztahu k výroku II. Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že se zadavatel nemohl dopustit spáchání samostatného správního deliktu dle § 120 odst. 1

písm. h) zákona tím, že nesplnil povinnost zakotvenou v § 114 odst. 6 zákona, když ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu v době od 9. 6. 2016, tedy dne následujícího po vydání příkazu č. 1, ke dni vydání příkazu č. 2 dokumentaci o veřejné zakázce, a zadavateli již dne 30. 5. 2016 marně uplynula lhůta 10 kalendářních dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele k zaslání dokumentace o veřejné zakázce, jelikož za spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. h) zákona, jehož se zadavatel dopustil tím, že nesplnil povinnost stanovenou v ustanovení § 114 odst. 6 zákona, když ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu ke dni vydání příkazu č. 1 dokumentaci o veřejné zakázce ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele, tedy nejpozději do 30. 5. 2016, byl již Úřadem uznán vinným ve výroku I. napadeného rozhodnutí. 2 správní delikty podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona týkající se toho, že zadavatel nezašle dokumentaci o té stejné veřejné zakázce Úřadu ve lhůtě podle § 114 odst. 6 zákona, vedle sebe neobstojí, jelikož skutková podstata správního deliktu dle tohoto ustanovení zákona je konstruována jako poruchový správní delikt. To znamená, že porušení totožné povinnosti, jež tvoří jeho skutkovou podstatu, ve vztahu k vedenému správnímu řízení, není možné Úřadem sankcionovat opakovaně. Jelikož tento správní delikt není dán, z logiky věci ani zadavateli nelze uložit sankci za jeho spáchání.

17. V rámci odůvodnění výroku III. Úřad uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí mj. následující. Pokud jde o okolnosti, za nichž byl správní delikt spáchán, Úřad při zvažování výše pokuty vzal v potaz jako přitěžující okolnost to, že ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ vyzval zadavatele k předložení dokumentace o veřejné zakázce. Úřad měl kompletní dokumentaci o veřejné zakázce k dispozici až dne 27. 6. 2016, kdy od zadavatele obdržel nabídky uchazečů. Stejně tak Úřad jakožto přitěžující okolnost vzal v potaz skutečnost, že z důvodu včasného nedoručení dokumentace bylo Úřadu znemožněno ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0380/2016 bez zbytečného odkladu přezkoumávat postup zadavatele v rámci veřejné zakázky, kdy předmětem přezkumu byl postup zadavatele při posuzování mimořádně nízké nabídkové ceny vybraného uchazeče, ačkoli zadavatel si musel být vědom toho, že k posouzení případu jsou nezbytné dokumenty, jež jsou obsahem dokumentace o veřejné zakázce. Navrhovatel v rámci svého návrhu na dokumenty obsažené v dokumentaci o veřejné zakázce pouze odkázal, tzn. že tyto dokumenty neučinil přílohou návrhu, což ani není jeho povinností. Jako polehčující okolnost při zvažování výše uložené pokuty Úřad zohlednil to, že neshledal, že by se zadavatel spáchání správního deliktu dopustil úmyslně.

## V. Námitky rozkladu

18. Dne 19. 5. 2017 Úřad obdržel blanketní rozklad zadavatele proti napadenému rozhodnutí a následné doplnění rozkladu obdržel dne 29. 5. 2017. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo právnímu zástupci zadavatele doručeno dne 4. 5. 2017. Rozklad tedy byl podán v zákonné lhůtě.
19. Zadavatel v rozkladu v první řadě ve vztahu k výroku I. uvádí, že zadavatel obecně může porušit povinnost dle § 114 odst. 6 zákona tím, že neodešle „své vyjádření k obdrženému návrhu do 10 kalendářních dnů od jeho doručení...“ a dále pokud „společně s tímto vyjádřením“ nezašle „dokumentaci o veřejné zakázce nebo soutěži o návrh“. Avšak jakmile je tato 10-ti denní lhůta zadavatelem promeškána, pak objektivně došlo ke spáchání správního

deliktu, a to logicky k datu posledního dne lhůty. Pokud zadavatel spáchal předmětný správní delikt ke konci lhůty dle § 114 odst. 6 zákona, tedy ke dni 30. 5. 2016, pak už jej nikdy v budoucnu nemohl spáchat „znovu“. Datum jakýchkoli navazujících úkonů správního orgánu či zadavatele je tak pro vymezení deliktního jednání irelevantní. Podle zadavatele je tak pojmově vyloučeno, aby totožný delikt spáchal k jinému datu. Výrok I. napadeného rozhodnutí je tak nesprávný, pokud spáchání správního deliktu spojuje s datem, které následuje dlouho po uplynutí lhůty dle § 114 odst. 6 zákona.

20. Výrok I. napadeného rozhodnutí je dle zadavatele rovněž zmatečný, neboť z něj není možné dovodit, ke kterému dni (a tedy na základě kterých konkrétních úkonů či opomenutí zadavatele) došlo ke spáchání správního deliktu. Tuto zmatečnost neodstraňuje ani odůvodnění napadeného rozhodnutí, když i zde Úřad opakovaně uvedl jako datum spáchání správního deliktu datum 8. 6. 2016. Zadavatel odkazuje na bod 94. odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde Úřadu uvedl, že „zadavatel této povinnosti nedostál, neboť ke dni vydání příkazu č. 1 ze dne 8. 6. 2016 nezaslal Úřadu dokumentaci o veřejné zakázce.“ Obdobně se Úřad vyjádřil např. v bodě 113. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Takto formulovaný výrok napadeného rozhodnutí dle zadavatele odporuje závěrům původního rozhodnutí předsedy Úřadu. Výrok I. napadeného rozhodnutí je svou formulací totožný s výrokem I. původního rozhodnutí, které bylo zrušeno. Nadto výrok I. napadeného rozhodnutí i nadále vychází z konstrukce správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. h) zákona jako deliktu trvajících, ačkoli tato konstrukce byla původním rozhodnutím předsedy Úřadu vyvrácena.
21. Dále zadavatel namítá, že úvaha Úřadu o výši uložené pokuty je nepřezkoumatelná, neboť Úřad uložil pokutu v totožné výši jako v původním platebním příkazu ze dne 8. 6. 2016 č. j. ÚOHS-S0437/2016/VZ-24453/2016/531/JDo, ačkoli v napadeném rozhodnutí přihlížel k novým polehčujícím okolnostem. Přihlédnutí k těmto novým skutečnostem se tak dle zadavatele v rozporu s právem vůbec nepromítlo do výroku o uložení pokuty, navíc rozhodnutí je v rozporu se zásadou *zákazu reformace in peius* ve smyslu ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu. Zadavatel podotýká, že v příkaze Úřad přihlédl pouze k jediné přitěžující okolnosti, a to ke skutečnosti, že zadavatel nepředložil dokumentaci ani v následné dodatečné lhůtě 5 dnů, která mu byla stanovena výzvou ze dne 1. 6. 2016. Tuto přitěžující okolnost pak Úřad zopakoval rovněž v odst. 135 rozhodnutí.
22. V důsledku této výzvy a jejího nesprávného poučení došlo dle zadavatele k prodloužení zpoždění zadavatele s předložením dokumentace, neboť na základě této výzvy měl zadavatel za to, že bez předložení dokumentace bude zadávací řízení bez dalšího zrušeno. Pokud Úřad k této argumentaci nepřihlédl jako k liberačnímu důvodu (což zadavatel v tomto rozkladu nerozporuje), pak k této argumentaci měl přihlédnout při zvažování výše pokuty. Zaslání této nesprávné, či (minimálně) zmatečné výzvy by tak mělo být nahlíženo spíše jako polehčující okolnost (dokreslující řadu procesních pochybení na straně Úřadu, a tedy je vyloučeno, aby byla nahlížena dokonce jako okolnost přitěžující. V této souvislosti zadavatel odmítá bagatelizaci dopadů této výzvy, které se Úřad dopustil v bodě v 98. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Výzva byla dle zadavatele způsobila vyvolat důvodné očekávání, že pokud nebude dokumentace poskytnuta, zadávací řízení bude zrušeno. Samotný zadavatel v rozkladu připouští, že toto poučení jej nezbujuje objektivní odpovědnosti, a to včetně deliktních konsekvencí možného neposkytnutí dokumentace. Avšak nelze odhlédnout od zmatečného vyznění výzvy. Ta dle něj byla zformulována v rozporu s § 4 správního řádu.

Zadavatel doplňuje, že ke správnímu deliktu došlo v určitém „mezidobí“ změny právního zastoupení a v době nepřítomnosti relevantních pracovníků. Přímý vliv výzvy Úřadu na prodloužení doby poskytování dokumentace je tak dle zadavatele zřejmý.

23. Zadavatel dále uvádí, že Úřad v napadeném rozhodnutí respektuje absorpční zásadu a pokutu 30 000 Kč uložil jako souhrnný trest ve formě jeho analogického použití. Ačkoli by respektování absorpční zásady mělo rezultovat v nižší sankci, fakticky byla pokuta uložena v původní nezměněné výši. Absorpční zásada se tak podle zadavatele nepromítla do úvah o výši sankce.
24. Úřad ignoroval řadu polehčujících okolností, které odůvodňují výrazné snížení uložené pokuty či případně uložení pokuty pouze v symbolické výši či upuštění od uložení pokuty, přičemž své správní uvážení v tomto kontextu odůvodnil zcela nedostatečně. Skutečnost, že se Úřad k těmto polehčujícím okolnostem nevyjádřil, dle zadavatele zakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí. Podle zadavatele je třeba považovat za polehčující okolnost i to, že vedené správní řízení zadavatele nepřiměřeně zatěžuje a je v rozporu se zásadou hospodárnosti, protože je samo o sobě dostatečnou „sankcí“ za pochybení zadavatele. Následně zadavatel poukazuje na to, že s ohledem na výrazný časový odstup od údajného spáchání správního deliktu, tedy cca jeden rok, je již výrazně oslabena zejména preventivní funkce ukládané pokuty, např. i proto, že osoby odpovědné za pochybení zadavatele již u zadavatele nepůsobí.
25. V závěru rozkladu zadavatel namítá, že se Úřad při uložení pokuty za spáchaný správní delikt nedůvodně a excesivně odchýlil od své dosavadní rozhodovací praxe. Výše pokut uložených Úřadem v době údajného spáchání správního deliktu za stejné správní delikty se pohybovala od 1 000 Kč do 10 000 Kč, ve většině případů pak byla 5 000 Kč. Zadavatel akcentuje, že Úřad poukázal na rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S35/2015/VZ, kterým byla dle tvrzení Úřadu uložena rovněž pokuta 30 000 Kč. Úřad tím dle zadavatele opomenul, že v odkazovaném případě zadavatel nedoložil dokumentaci po dobu 92 dnů, tedy cca desetinásobně oproti předmětnému pochybení. Zadavatel má za to, že Úřad použitým odkazem sám doložil nepřiměřenost jím uložené výše pokuty. Zadavatel má tak za to, že s ohledem na výše uvedené měl Úřad uložit pokutu na samé spodní hranici možné výše.

#### **Závěr rozkladu**

26. Na základě shora uvedených skutečností zadavatel navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Úřadu k novému projednání, případně aby předseda Úřadu vedené správní řízení zastavil, nebo aby napadené rozhodnutí změnil a snížil uloženou pokutu či upustil od jejího uložení.

#### **VI. Řízení o rozkladu**

27. 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**

28. 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.

29. Úřad tím, že napadeným rozhodnutím rozhodl tak, jak je uvedeno výše, rozhodl správně a v souladu se zákonem. Vzhledem k nedostatečně precizní formulaci výroku I. jsem nicméně shledal nezbytným přistoupit v rámci správního řízení o rozkladu k jeho upřesnění formou změny tohoto výroku rozhodnutí.
30. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí budou v podrobnostech rozvedeny důvody, pro které jsem přistoupil ke změně uvedeného výroku napadeného rozhodnutí. Předně je ovšem nutno předestřít, že ač jsem ve výroku I. napadeného rozhodnutí shledal jisté formální nepřesnosti, o kterých bude pojednáno v následujících pasážích odůvodnění tohoto rozhodnutí, závěry napadeného rozhodnutí a jeho odůvodnění, ve kterém Úřad srozumitelně a přezkoumatelně odůvodnil závěr, že se zadavatel dopustil výše uvedeného správního deliktu, přičemž je z něj plně seznatelné, jakými skutečnostmi a úvahami se správní orgán při svém rozhodování řídil, považují za správné a zákonné.
31. V tomto rozhodnutí o rozkladu jsem tedy přistoupil ke změně výroku I. napadeného rozhodnutí, přičemž jsem provedl přezkum všech jeho částí ve smyslu ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu a zabýval se všemi námitkami podaného rozkladu.

## **VII. Ke změně výroku I. napadeného rozhodnutí**

32. Jak bylo již uvedeno výše, Úřad ve výroku I. napadeného rozhodnutí konstatoval, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona tím, že nesplnil povinnost stanovenou v ustanovení § 114 odst. 6 citovaného zákona, když v rámci správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu dokumentaci o veřejné zakázce.
33. Obecně lze uvést, že obsahové náležitosti výroku správního rozhodnutí jsou zakotveny v ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu, podle něhož ve výrokové části rozhodnutí správní orgán mimo jiné uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno a označení účastníků podle § 27 odst. 1 správního řádu. Z uvedeného vyplývá, že aby byly dodrženy požadavky na obsah výrokové části správního rozhodnutí, musí být jeho text dostatečně určitý, zejména co se týče řešení otázky, která je předmětem správního řízení, jinými slovy, že z něj musí být jednoznačně seznatelná vůle správního orgánu, který jej vydává. Jde tak nejen o jednoznačné explicitní vyjádření právních účinků, které má správní rozhodnutí prostřednictvím svých výroků vyvolat, ale i o jednoznačnou identifikaci skutkových či právních okolností, o kterých správní orgán rozhodnutí vydává. Takovýto závěr je možno podepřít i soudní judikaturou správních soudů, kdy se k této otázce vyjádřil např. Krajský soud v Plzni v rozsudku sp. zn. 30 Ca 394/99 ze dne 8. 11. 2001, kde uvedl, že: „(...) výrok je *náležitostí rozhodnutí, ve kterém správní orgán vyjadřuje, jakým způsobem v projednávané věci, jež byla předmětem řízení, rozhodl. Z uvedeného důvodu musí být výrok jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze tato část rozhodnutí je závazná, schopná právní moci a vykonatelnosti.*“ K uvedenému lze podotknout, že nároky kladené na určitost, jednoznačnost a srozumitelnost správního

rozhodnutí musí být o to přísnější, že s ohledem na ustanovení § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů soud zruší rozhodnutí správního orgánu, které bylo napadeno správní žalobou pro nepřezkoumatelnost spočívající v jeho nesrozumitelnosti.

34. Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu umožňuje odvolacímu správnímu orgánu provést změnu rozhodnutí vydaného I. stupněm za situace, kdy dospěje k závěru, že je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo je nesprávné, tedy pokud po přezkoumání napadeného rozhodnutí dospěje k odlišnému právnímu závěru na skutková zjištění obsažená ve správním spisu či zjištěná v průběhu odvolacího řízení. Za takového stavu je oprávněn změnit napadené rozhodnutí tak, že celé výroky či jejich část nahradí vlastním rozhodnutím. Je však nutno poznamenat, že ke změně není odvolací správní orgán oprávněn přistoupit kdykoliv, neboť je v této možnosti omezen. Například tak nemůže dojít ke změně napadeného rozhodnutí za situace, kdy by byla účastníku řízení odňata možnost odvolat se proti změněnému rozhodnutí. K této problematice se obdobně vyjadřuje i odborná literatura, např. publikace Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 503 a násl. k § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu: *„Odvolací orgán tak nahradí některé výroky či celou výrokovou část svým rozhodnutím, vycházející z odlišného právního názoru na skutková zjištění obsažená v předloženém spisovém materiálu či doplněná odvolacím orgánem. Jak je již uvedeno výše, změna rozhodnutí by měla být odvolacím orgánem preferována před zrušením rozhodnutí a vrácením věci k novému projednání, pokud jsou k tomu splněny zákonné předpoklady. Pokud správní orgán změni jen část napadeného rozhodnutí, musí je ve zbytku potvrdit dle odstavce 5 věty druhé tohoto ustanovení a nemůže například konstatovat, že další části rozhodnutí ponechává beze změny. Omezující podmínkou, kdy změnu nelze provést, je situace, kdy by změnou rozhodnutí některému z účastníků, jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se. Toto omezení zabraňuje tzv. překvapivým rozhodnutím, kdy by například odvolací správní orgán rozšířil sankční řízení na další skutkové podstaty správních deliktů, neboť proti ‚přidaným‘ skutkovým podstatám správních deliktů by již účastník neměl možnost podat odvolání, což je v rozporu se zásadou dvojinstančnosti správního řízení. Vyloučeno ovšem není například upřesnění napadeného výroku rozhodnutí, jehož obsah zůstává v kontextu jeho odůvodnění nezměněn (srov. např. NSS 8 As 6/2013).“*
35. Co se týče změny výroku I. napadeného rozhodnutí, konstatuji, že se nejedná o změnu právního posouzení jednání zadavatele nebo změnu skutku samotného, nýbrž o upřesnění vymezení nezákonného jednání zadavatele. Zadavateli zároveň nemohla v důsledku této změny vzniknout žádná újma, naopak takový postup je plně v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení zakotvené v § 6 správního řádu. Takový postup je zároveň v souladu s názorem Krajského soudu v Brně, jenž v rozsudku č. j. 30 Af 42/2014-71 ze dne 20. 6. 2016 uvedl: *„Ustanovení § 152 odst. 5 písm. a) správního řádu totiž primárně cílí na změnu podstaty rozhodnutí, například pokud by v posuzovaném případě došlo ke změně skutku, rozšíření jeho popisu, apod. V projednávané věci ovšem došlo pouze ke konkretizaci způsobu jednání žalobce, nikoliv ke změně skutku či dokonce jeho právní kvalifikace. Jednalo se pořád o tentýž skutek, jeho popis byl toliko vycizelován, nikoli fakticky změněn či rozšířen. ... Odvolací řízení, jehož parametry obecně platí (pokud to nevylučuje povaha věci) i na řízení o rozkladu, je – z hlediska způsobu vyřízení věci – vystavěno na apelačním principu, který umožňuje odvolacímu orgánu rozhodnout o věci samé v případě, že shledal nedůslednost*

*na straně správního orgánu I. stupně tak, jak tomu bylo v této věci*“. V nyní šetřené věci nebyla předmětnou změnou nijak dotčena podstata napadeného rozhodnutí a tato změna tak nemůže mít ani vliv na jeho zákonnost a jako taková je přípustná a v souladu s účelem ustanovení správního řádu vztahujícím se ke změně rozhodnutí správního orgánu vydaném v prvostupňovém správním řízení.

36. Výrok I. napadeného rozhodnutí zní následovně:

„Zadavatel – Hlavní město Praha, IČO 00064581, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha – se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, tím, že nesplnil povinnost stanovenou v ustanovení § 114 odst. 6 citovaného zákona, když v rámci správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže pod sp. zn. S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu **ke dni vydání příkazu č. j. ÚOHS-S0437/2016/VZ-24453/2016/531/JDo ze dne 8.6.2016** dokumentaci o veřejné zakázce „Provozní podpora Informačního systému krizového řízení“, zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě písemné výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace ze dne 18.2.2016, ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele – Asseco Central Europe, a.s., IČO 27074358, se sídlem Budějovická 778/3a, 140 00 Praha 4 – tedy nejpozději do 30.5.2016.“

37. V rámci úvah o správnosti a zákonnosti výroku I. napadeného rozhodnutí a jeho odůvodnění jsem dospěl k závěru, že jakkoli není pochyb o odpovědnosti zadavatele za spáchání výše uvedeného správního deliktu, tedy deliktu podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona, který zadavatel spáchal tím, že nesplnil povinnost stanovenou v § 114 odst. 6 zákona, když ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu dokumentaci o veřejné zakázce ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele, tedy nejpozději do 30. 5. 2016, což ostatně Úřad jednoznačně prokázal v odůvodnění výroku I. napadeného rozhodnutí a v rámci vypořádání se s rozkladovými námitkami zadavatele bude toto potvrzeno i níže v odůvodnění tohoto rozhodnutí, přistoupil jsem ke změně výroku I. napadeného rozhodnutí, protože jsem dospěl k závěru, že se Úřad při koncipování jeho textu dopustil nepřesné formulace, již bylo třeba opravit tak, aby plně vyhovovala požadavkům určitosti, jednoznačnosti a srozumitelnosti výrokové části správního rozhodnutí.

38. Ve formulaci výroku I. napadeného rozhodnutí Úřad uvedl, že se zadavatel dopustil spáchání správního deliktu tím, že „... *nesplnil povinnost stanovenou v ustanovení § 114 odst. 6 citovaného zákona, když v rámci správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže pod sp. zn. S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu ke dni vydání příkazu č. j. ÚOHS-S0437/2016/VZ-24453/2016/531/JDo ze dne 8.6.2016 dokumentaci o veřejné zakázce ... ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele ... tedy nejpozději do 30.5.2016*“. Předseda Úřadu mj. v bodě 54. odůvodnění původního rozhodnutí předsedy Úřadu učinil stěžejní závěr, že správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona není trvajícím správním deliktem, protože neobstojí konstrukce výroků I. a II. původního rozhodnutí. S ohledem na to předseda Úřadu původní rozhodnutí zrušil (a věc vrátil Úřadu k novému projednání) a zároveň zavázal Úřad, aby za situace, kdy v novém rozhodnutí opětovně shledá spáchání správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. h) zákona, konstruoval porušení právní povinnosti jiným způsobem, „*a to zejména jednoznačně vymezit, k jakému okamžiku se vztahuje spáchání správního deliktu*“. Tomuto závaznému požadavku však Úřad nedostál, když výrok I. napadeného rozhodnutí, tak jak byl konstruován, nesplňuje

požadavky určitosti, jednoznačnosti a srozumitelnosti výrokové části správního rozhodnutí. Je tedy třeba přisvědčit zadavateli v tom, že výrok I. napadeného rozhodnutí (pravděpodobně z nepozornosti) i nadále obsahuje dva různé časové okamžiky, k nimž měl být výše specifikovaný správní delikt zadavatelem spáchán. Současně Úřad uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí (mj. v bodech 100. a 104.), že skutková podstata předmětného správního deliktu je bez dalšího naplněna již marným uplynutím lhůty ve smyslu ustanovení § 114 odst. 6 zákona a „[o]požděné splnění této povinnosti tak již nemůže mít vliv na spáchání správního deliktu podle výše citovaného ustanovení zákona, tedy že dokumentace o veřejné zakázce nebyla Úřadu zaslána do vydání příkazu č. 1“. To, zda zadavatel zaslal předmětnou dokumentaci či její část Úřadu ke dni vydání příkazu č. 1, je v tomto případě irelevantní. Tato skutečnost obsažená ve výroku I. napadeného rozhodnutí je proto nadbytečná a do jisté míry matoucí, třebaže opožděné splnění předmětné povinnosti zadavatelem (např. právě ke dni vydání příslušného příkazu) může být Úřadem zohledněno při uvažování o výši uložené pokuty. Lze tedy uzavřít, že Úřad ve výroku I. napadeného rozhodnutí specifikoval okamžik spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona nejednoznačným způsobem. Jinak však popis skutku a naplnění skutkové podstaty daného správního deliktu zakotvené v ustanovení § 120 odst. 1 písm. h) zákona ob stojí, jak bude rozvedeno dále.

39. Po přezkoumání napadeného rozhodnutí jsem tedy dospěl k závěru, že je zde dán důvod pro změnu napadeného rozhodnutí v jeho výroku I., neboť mám za to, že jej Úřad nepřesně, resp. nejednoznačně, formuloval. K tomu dále uvádím, že při přezkoumání napadeného rozhodnutí jsem vycházel ze skutkového stavu, tak jak byl zjištěn Úřadem ve správním řízení, když tento skutkový stav nebyl zadavatelem zpochybňován. S ohledem na to, že Úřad ve výroku I. specifikoval okamžik spáchání daného správního deliktu nejednoznačně, mám za to, že došlo k naplnění předpokladu stanoveného v ust. § 90 odst. 1 písm. c) zákona, a proto jsem přistoupil ke změně napadeného rozhodnutí ve výroku I., a to vypuštěním sousloví „ke dni vydání příkazu č. j. ÚOHS-S0437/2016/VZ-24453/2016/531/JDo ze dne 8.6.2016“, čímž jsem upřesnil relevantní okamžik, k němuž došlo ke spáchání předmětného správního deliktu. Tímto postupem, v rámci něhož jsem vycizeloval znění výroku I. napadeného rozhodnutí, byla odstraněna vytýkaná nejednoznačnost tohoto výroku, neboť mám za to, že z hlediska účelnosti a efektivity vedeného správního řízení nebylo nutné napadené rozhodnutí rušit a věc vracet Úřadu k novému projednání, přičemž k tomu odkazují na závěry vyplývající z odborné literatury, uvedené výše.
40. S ohledem na výše uvedené mám rovněž za to, že nedošlo k porušení zásady legitimního očekávání, přičemž tak z hlediska rozhodovací praxe Úřadu se nejedná o překvapivé rozhodnutí. Současně pak mám za to, že nelze změnu ve výroku I. napadeného rozhodnutí označit za překvapivou, neboť touto změnou nedošlo ke změně právní kvalifikace, když jednání zadavatele je i nadále posouzeno jakožto porušující ustanovení § 114 odst. 6 zákona, když ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ nezaslal Úřadu dokumentaci o veřejné zakázce ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele. Z pohledu právní kvalifikace jednání zadavatele tak nedošlo ke změně, neboť toto je stejně jako dříve kvalifikováno jakožto správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona, současně nedošlo k rozšíření nebo změně skutku, v němž je správní delikt spatřován a nedošlo ani k rozšíření počtu správních deliktů, které by zadavateli byly kladeny za vinu. S ohledem na výše uvedené mám tedy za to, že nejsou dána omezení pro změnu napadeného rozhodnutí tak, jak je uvedeno

ve výroku I. tohoto rozhodnutí, a proto jsem ke změně napadeného rozhodnutí v uvedeném rozsahu přistoupil.

### VIII. K námitkám rozkladu

41. K výše uvedenému pro úplnost dodávám, že na zmatečnost výroku I. napadeného rozhodnutí poukazuje i zadavatel v rozkladu. Podle zadavatele je vyloučeno, aby se dopustil správního deliktu zakotveného v § 120 odst. 1 písm. h) zákona k datu 8. 6. 2016. Výrok I. napadeného rozhodnutí je tedy dle zadavatele spojen s datem, které následuje až po uplynutí lhůty zakotvené podle § 114 odst. 6 zákona, což zakládá zmatečnost výroku I. napadeného rozhodnutí.
42. Tuto námitku a její vypořádání reflektuje změna výroku I. napadeného rozhodnutí, pročež odkazují na skutečnosti uvedené v předcházejících bodech odůvodnění tohoto rozhodnutí.
43. Následně zadavatel v úvodní části rozkladové argumentace podotýká, že výrok I. napadeného rozhodnutí rovněž odporuje závěrům obsaženým v původním rozhodnutí předsedy Úřadu, jelikož je zcela totožný s výrokem I. původního rozhodnutí, které bylo předsedou Úřadu zrušeno. Z výše uvedeného důvodu zadavatel označuje výrok I. napadeného rozhodnutí za rozporný s ustanovením § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.
44. Ve vztahu k této rozkladové argumentaci zadavatele je třeba zdůraznit, že i tuto námitku reflektuje výše specifikovaná změna výroku I. napadeného rozhodnutí. S ohledem na to, že ani samotný zadavatel v rozkladu nerozporuje skutečnost, že Úřadu nezaslal dokumentaci o dané veřejné zakázce v zákonem stanovené lhůtě, mám za to, že není třeba dále posuzovat naplnění skutkové podstaty správního deliktu a postačí pouze konstatovat, že zadavatel se dopustil správního deliktu tím, že nezaslal Úřadu dokumentaci o veřejné zakázce ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení návrhu navrhovatele, tedy nejpozději do 30. 5. 2016.

#### *K namítanému porušení zásady zákazu reformace in peius*

45. V další části rozkladu zadavatel namítá, že oproti příkazu napadené rozhodnutí uvádí novou přitěžující okolnost obsaženou v bodě 135. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Podání odporu proti příkazu taky bylo podle tvrzení zadavatele k jeho tíži, což je nepřipustné. Podle zadavatele jde o projev porušení zásady *zákazu reformace in peius*, zakotvené v ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu. Nadto Úřad k této skutečnosti mohl dle zadavatele přihlédnout již při vydání příkazu, což neučinil.
46. Ve vztahu k této argumentaci zadavatele je třeba zdůraznit následující. Příkaz je zvláštním typem rozhodnutí ve věci, který musí splňovat všechny obsahové i formální náležitosti rozhodnutí podle § 67 až § 69 správního řádu s modifikacemi uvedenými v § 150 správního řádu. Příkazní řízení je zjednodušenou formou správního řízení a písemný příkaz může být také prvním úkonem řízení, a pokud by nebyl podán odpor, i jediným. Příkaz je možné vydat pouze tehdy, pokud je skutkové zjištění dostatečné. V takovém případě není nutné provádět rozsáhlé dokazování a uplatnit plně ustanovení § 3 a § 50 správního řádu. V tomto řízení je tedy logicky rozsah zjišťování podkladů pro vydání příkazu omezen. Odpor má pak zajistit, že osoba, se kterou bylo vedeno příkazní řízení, může jeho podáním dosáhnout vedení „klasického“ správního řízení bez uplatnění odchylek podle § 150 správního řádu. Po uplatnění odporu proti příkazu se příkaz automaticky ruší a pokračuje se ve správním

řízení, v němž Úřad opatřuje další důkazní materiál a následně rozhodne ve věci způsobem podle § 67 a násl. správního řádu.

47. Ve vztahu k výše uvedené rozkladové námitce je proto třeba zdůraznit, že uvedením „nové“ přitěžující okolnosti v rámci argumentace Úřadu týkající se výše pokuty uložené v „klasickém“ správním řízení, do něhož se v důsledku podání odporu proti příkazu „překlopilo“ původní příkazní řízení, nemůže představovat porušení zásady *zákazu reformace in peius* ve smyslu § 90 odst. 3 správního řádu. V daném případě již lze příkaz vnímat „pouze“ jako úkon Úřadu, jehož doručením zadavateli bylo zahájeno správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0437/2016/VZ, resp. správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0443/2016/VZ.
48. Nad rámec výše uvedeného je vhodné poukázat na to, že mj. z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) č. j. 6 Afs 169/2016-42 ze dne 1. 3. 2017 vyplývá, že zákaz změny uložené sankce v neprospěch obviněného z přestupku v odvolacím řízení nebrání správnímu orgánu I. stupně uložit přísnější sankci novým rozhodnutím, pokud bylo jeho původní rozhodnutí v odvolacím řízení jako celek zrušeno a správní orgán I. stupně v novém řízení posoudil otázku viny i trestu v plném rozsahu. I v nyní šetřeném případě bylo původní rozhodnutí předsedou Úřadu jako celek zrušeno a věc byla vrácena Úřadu k novému projednání. Rozsudek NSS č. j. 6 Afs 169/2016-42 ze dne 1. 3. 2017 je tedy na danou věc v tomto ohledu zcela aplikovatelný.
49. Je tedy třeba akcentovat neodůvodněnost námitky zadavatele a souladnost postupu Úřadu při vydávání napadeného rozhodnutí se zákonem. Postup Úřadu, v rámci něhož vzal v potaz přitěžující okolnost (to, že kvůli včasnému nedoručení dokumentace bylo Úřadu znemožněno bezodkladně přezkoumávat postup zadavatele), a v rámci něhož vzal v potaz to, že zadavatel nepředložil dokumentaci ani v dodatečně lhůtě 5 dnů stanovené výzvou ze dne 1. 6. 2016, je proto zcela správný a souladný s relevantními ustanoveními příslušných právních předpisů.

*K výroku III. (k přezkoumatelnosti a adekvátnosti výše pokuty)*

50. Zadavatel v rozkladu ve vztahu k výroku III. v první řadě brojí proti výši pokuty, přičemž namítá, že její výše je nepřiměřená vzhledem k závažnosti správního deliktu, ke způsobu jeho spáchání a k jeho následkům.
51. Podle § 121 odst. 2 zákona Úřad při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Úřad má v této souvislosti při stanovování pokuty zejména povinnost přezkoumatelným způsobem stanovit konkrétní výši pokuty a přihlédnout k závažnosti spáchaného správního deliktu, kde rozsah a závažnost následků správního deliktu jsou důležitým aspektem při vyměřování samotné výše sankce. Při vyměřování pokuty je nezbytné, aby Úřad posoudil všechny okolnosti spáchání správního deliktu. Z hlediska naplnění zákonných požadavků na odůvodnění výroku III. napadeného rozhodnutí, jímž byla zadavateli uložena pokuta ve výši 30 000 Kč, konstatuji následující.
52. Úřad v napadeném rozhodnutí konstatoval, že hlavním kritériem, které je dle jeho názoru rozhodné pro určení výměry pokuty, je závažnost předmětného správního deliktu, což je postup plně v souladu s judikaturou správních soudů. Zde lze odkázat např. na rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2008 č. j. 4 As 37/2007-148, kde je uvedeno, že „*je pravdou, že zákonná kritéria jsou velmi neurčitá a vzájemně mnohdy úzce propojená. Ne všechna ovšem musí být nutně*

*pro konkrétní posuzovanou věc stejně důležitá či určující. Při vypořádávání se s nimi musí správní orgán uvést, které kritérium bylo pro jeho posouzení klíčové a v čem spatřuje jeho relevanci pro uložení pokuty a stanovení její výše v konkrétním případě. Tato argumentace dotváří smysl a význam výroku správního rozhodnutí o uložení pokuty ve stanovené výši“.*

53. Závažnost předmětného správního deliktu a její jednotlivé aspekty Úřad posoudil v bodě 132. a násl. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Úřad zcela správně upozornil na to, že zákon demonstrativním výčtem vymezuje, co lze pod pojem závažnost podřadit (způsob spáchání správního deliktu a následky a okolnosti, za nichž byl spáchán), přičemž rozebral jednotlivé aspekty tohoto neurčitého právního pojmu a dospěl k závěru, že stupeň škodlivosti správního deliktu je dán především intenzitou narušení objektu zákonné ochrany. Objekt chráněný zákonem je v případě správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona vždy zájem na přezkoumání postupu zadavatele v rámci dané veřejné zakázky.
54. Úřad v napadeném rozhodnutí konstatoval, že následkem předmětného porušení zákona bylo omezení možnosti přezkumu postupu zadavatele Úřadem v zákonem stanovených lhůtách. Tímto jednáním totiž zadavatel ignoroval skutečnost, že dokumentace o veřejné zakázce je podkladovým základem, bez něhož Úřad nemůže posoudit soulad daného postupu zadavatele se zákonem.
55. Úřad vzal v úvahu veškeré skutečnosti, které vyšly ve správním řízení najevo. Zohlednil, že mu zadavatel dokumentaci o veřejné zakázce nepředložil ani ve lhůtě stanovené výzvou Úřadu č. j. ÚOHS-S0380/2016/VZ-23538/2016/531/JDo ze dne 1. 6. 2016, rovněž ale musel přihlídnout i ke skutečnosti, že ani po výzvě k doložení podkladů nebyla zadavatelem zaslána dokumentace kompletní. Úřad při ukládání výše sankce vycházel správně zejména z toho, že v důsledku nedoručení některé části dokumentace o veřejné zakázce zadavatelem neměl v zákonem stanovené lhůtě k dispozici všechny podklady potřebné pro zahájení meritorního přezkumu úkonů zadavatele. Přičemž v době, kdy byl zadavatel povinen Úřadu zaslat dokumentaci o veřejné zakázce, byl ze strany Úřadu předpokládán věcný přezkum postupu zadavatele v rámci posuzování mimořádně nízké nabídkové ceny vybraného uchazeče. Úřad zároveň neopomněl posoudit, zda výše pokuty nemůže mít pro zadavatele likvidační charakter, přičemž jasným a přezkoumatelným způsobem (viz bod 143. odůvodnění napadeného rozhodnutí) dovodil, že s ohledem na schválený návrh rozpočtu na rok 2016 uložená pokuta nemá likvidační charakter, s čímž se plně ztotožňují.
56. Zadavatel dále v rozkladu ve vztahu k výroku III. napadeného rozhodnutí namítá, že mu byla napadeným rozhodnutím uložena pokuta ve stejné výši jako v příkazu č. 1, třebaže Úřad přihlédl k nové polehčující okolnosti (a sice že se jednalo o neúmyslný delikt), a dále nově respektoval absorpční zásadu). Jak bylo uvedeno v předcházejících bodech odůvodnění tohoto rozhodnutí, podáním odporu proti příkazu byl tento zrušen. Třebaže nelze porovnávat napadené rozhodnutí s již zrušeným příkazem, je evidentní, že Úřad v napadeném rozhodnutí zohlednil ve vztahu k výši uložené pokuty řadu okolností, a to nejen této polehčující, ale vzal v potaz i okolnosti přitěžující, pročež dospěl ke zcela správnému závěru týkajícímu se výše uložené pokuty, kterou nelze označit za jakkoli excesivní.
57. Pokud se jedná o rozkladovou argumentaci zadavatele, v rámci které porovnává výši pokuty uloženou příkazem č. 1 s její výší uloženou napadeným rozhodnutím, je třeba uvést následující. Úřad skutečně uložil zadavateli výrokem II. příkazu č. 1 za správní delikt pokutu

ve zcela totožné výši jakožto v případě napadeného rozhodnutí, a sice ve výši 30 000 Kč. Tento postup Úřadu je však třeba označit za správný a souladný se zákonem. Jak bylo uvedeno v bodě 46. odůvodnění tohoto rozhodnutí, podáním odporu byl předmětný příkaz Úřadu automaticky zrušen a nemá tedy sebemenší relevanci porovnávat jím uloženou výši pokuty s výší pokuty uloženou napadeným rozhodnutím. Nadto se v daném případě nejednalo o změnu výše pokuty na základě podaného odporu, nýbrž v rámci nového projednání věci poté, co bylo původní rozhodnutí předsedou Úřadu zrušeno jako celek, byly znovu posouzeny všechny okolnosti tohoto případu a s ohledem na ně uložena pokuta.

58. Zadavatel následně v rozkladu namítá, že na výzvu Úřadu k zaslání dokumentace o veřejné zakázce je třeba pohlížet jako na polehčující okolnost, nikoli jako na okolnost přitěžující, jak tomu učinil Úřad v napadeném rozhodnutí. S ohledem na jím tvrzenou „zmatečnost“ výzvy Úřadu ze dne 1. 6. 2016 měl zadavatel za to, že bez předložení dokumentace bude zadávací řízení zrušeno. V tomto kontextu zadavatel odmítá bagatelizaci dopadů předmětné výzvy Úřadu, které se Úřad dle zadavatele dopustil v bodě 98. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nadto poučení obsažené ve výzvě bylo dle zadavatele věcně nesprávné, jelikož neexistuje právní předpis, který by Úřadu umožňoval zrušit zadávací řízení pouze s ohledem na nepředložení dokumentace ve smyslu § 114 odst. 6 zákona.
59. Ani ve vztahu k této rozkladové argumentaci nelze zadavateli přisvědčit. Jak Úřad (správně) uvedl v zadavatelem odkazovaném bodě (98.) odůvodnění napadeného rozhodnutí, předmětný správní delikt je jednoznačně vymezen v § 120 odst. 1 písm. h) zákona a zadavateli musel být zřejmý i z vymezení předmětu vedeného správního řízení. Konstatování Úřadu o případném zrušení zadávacího řízení coby uložení nápravného opatření dle § 118 odst. 1 zákona není jakkoli způsobilé založit legitimní očekávání zadavatele, že by byl zproštěn povinnosti zaslat Úřadu dokumentaci vztahující se k této veřejné zakázce.
60. Je nezbytné akcentovat, že pokuta byla zadavateli uložena za správní delikt, kterého se dopustil již tím, že v zákonem stanovené lhůtě Úřadu nezaslal dokumentaci o dané veřejné zakázce. Smyslem výzvy k předložení dokumentace o veřejné zakázce bylo zadavatele upozornit na to, že vedle sankce za spáchaný správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. h) zákona, jehož skutkovou podstatu zadavatel ke dni odeslání předmětné výzvy bez dalšího naplnil, pro něj může mít opožděné zaslání dokumentace, či dokonce její nezaslání, i další nepříznivý následek, a to v podobě zrušení celého zadávacího řízení za situace, kdy by Úřad s ohledem na tento další postup zadavatele shledal pochybnosti o dodržení zásady transparentnosti zakotvené v ustanovení § 6 zákona. Na případnou možnost zrušení zadávacího řízení tak Úřad zadavatele upozornil v souvislosti s možným porušením ustanovení § 6 zákona, a nikoli v důsledku samotného nepředložení dokumentace v zákonné lhůtě. Jak by bylo takové nápravné opatření ze strany Úřadu odůvodněno, není předmětem posouzení daného správního řízení.
61. Úřad tedy postupoval zcela správně, když v bodě 135. odůvodnění napadeného rozhodnutí vzal jako přitěžující okolnost skutečnost, že Úřad musel zadavatele (dokonce opakovaně) vyzvat k předložení dokumentace o veřejné zakázce, přičemž ani v této následné lhůtě zadavatel dokumentaci o veřejné zakázce Úřadu nepředložil. Rozkladovou argumentaci zadavatele, v rámci které poukazuje na to, že by měla být tato Úřadem akcentovaná



skutečnost vyhodnocena jako polehčující okolnost, je tak třeba pro její nepřiléhavost označit za zcela nedůvodnou.

62. Z téhož důvodu se nelze ztotožnit ani s tvrzením zadavatele, v rámci něhož označuje argumentaci Úřadu obsaženou v bodě 98. odůvodnění napadeného rozhodnutí, která se týká právě předmětné výzvy Úřadu k předložení dokumentace, jako „*bagatelizující možné dopady předmětné výzvy Úřadu*“ a dále se nelze ztotožnit ani se související argumentací zadavatele, podle které byla předmětná výzva Úřadu způsobilá vyvolat důvodné očekávání pracovníků zadavatele, že pokud nebude předmětná dokumentace Úřadu poskytnuta, zadávací řízení bude zrušeno. Správní delikt spáchaný zadavatelem je založen na principu objektivní odpovědnosti, kterou nese zadavatel. Vzhledem k principu objektivní odpovědnosti nelze akceptovat zadavatelem tvrzenou skutečnost, že ke správnímu deliktu došlo – slovy zadavatele – „*v době nepřítomnosti relevantních pracovníků*“. Zadavatelem popisovanou absenci relevantních pracovníků nelze považovat za liberační důvod, ani za polehčující okolnost, která by mohla mít vliv na snížení pokuty. Zadavatel má totiž v rámci svého organizačního uspořádání řídit a organizovat činnost svých zaměstnanců tak, aby byl schopen řádně splnit zákonem stanovené povinnosti. Již to samo je dostatečným důvodem pro vyloučení možnosti liberace dle § 121 odst. 1 zákona. Je to pouze zadavatel, kdo je plně odpovědný za celý proces zadání veřejné zakázky, a tím pádem i za porušení zákonem stanovených povinností.
63. Zcela se ztotožňuji s konstatováním Úřadu uvedeným v bodě 99. odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něhož nezávisle na tom, jak podrobně Úřad koncipoval – slovy zadavatele – „*poučení*“ předmětné výzvy (pozn. předsedy Úřadu: nejde o poučení ve smyslu § 68 správního řádu), si musel zadavatel být v době odeslání předmětné výzvy vědom toho, že správní delikt již spáchal, a že mu za něj hrozí uložení sankce ze strany Úřadu. Se zřetelem na výše uvedené je tedy zřejmé, že Úřad v souvislosti se stanovením výše pokuty za předmětný správní delikt nemohl přihlídnout jakožto k polehčující okolnosti k údajnému srozumění zadavatele se zrušením zadávacího řízení. Nadto samotný zadavatel v rámci své rozkladové argumentace připouští, že jej předmětné „*poučení*“ obsažené ve výzvě Úřadu „*nezbavuje objektivní odpovědnosti znát právní předpisy, a to včetně deliktních konsekvencí možného neposkytnutí dokumentace*“.
64. S ohledem na všechny výše předestřené skutečnosti je proto zřejmé, že předmětná výzva nemohla nijak ovlivnit „*přesvědčení zadavatele*“, že již nemusí zadávací dokumentaci předkládat, neboť byl srozuměn s tím, že v případě jejího nepředložení bude zadávací řízení zrušeno. V takovém případě by samotná výzva pozbývala na významu. Z předmětné výzvy však je třeba jednoznačně dovodit požadavek Úřadu na předložení dokumentace o veřejné zakázce zadavatelem. Jak bylo výše uvedeno, skutečnost, že Úřad vyzval zadavatele k předložení dokumentace o veřejné zakázce, a to, že zadavatel dokumentaci Úřadu nepředložil ani v následné jím stanovené lhůtě, Úřad zcela správně posoudil jakožto přitěžující okolnost. V důsledku předmětného postupu zadavatele bylo totiž ve správním řízení sp. zn. ÚOHS-S0380/2016/VZ znemožněno bez zbytečného odkladu přezkoumat příslušný postup zadavatele v zadávacím řízení.

*K namítané nepřiměřené délce správního řízení a k porušení zásady hospodárnosti*

65. Následně zadavatel v části C rozkladu opakovaně poukazuje na to, že Úřad nevzal v napadeném rozhodnutí v potaz řadu polehčujících okolností, které dle něj odůvodňují uložení pokuty ve zcela symbolické výši. Zde vznesenou námitku zadavatele týkající se konkrétně nepřiměřené délky správního řízení nelze považovat za relevantní. Lhůty stanovené v § 71 správního řádu jsou promítnutím zásady rychlosti správního řízení, zakotvené v § 6 odst. 1 správního řádu. Správní řád primárně stanoví v § 71 odst. 1 správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, ustanovení § 71 odst. 2 a 3 pak zakotvuje konkrétní lhůty pro vydání rozhodnutí, včetně uvedení okolností, za nichž lze lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit. Samotné překročení lhůt pro vydání rozhodnutí, upravených v § 71 správního řádu, však automaticky neznamená nečinnost správního orgánu.
66. V této souvislosti lze citovat z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 554/04 ze dne 31. 3. 2005: *„Posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti je otázkou relativní, při níž je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj. Závěr o tom, zda doba, po níž trvalo konkrétní řízení, je ještě přiměřená či nikoliv, lze formulovat vždy s ohledem na zohlednění těchto faktorů, jimiž bylo řízení bezprostředně ovlivněno.“* Zásada rychlosti správního řízení je tak ovlivňována zásadou materiální pravdy, která je upravena v § 3 správního řádu, a v případě řízení o správním deliktu je těsně spjata se zásadou vyšetřovací upravenou v § 50 odst. 3 správního řádu. Podstatou zásady materiální pravdy je povinnost správního orgánu zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochyby. K tomuto spolupůsobení základních zásad správního řízení se vyjádřil NSS v rozsudku č. j. 5 As 22/2004–52 ze dne 27. 6. 2005, který se vztahoval ještě k zákonu č. 71/1967 Sb., správní řád a v němž učinil závěr, že: *„Požadavek rychlosti řízení však není možné nadřadit nad zásadu materiální pravdy, podle níž je správní orgán povinen zjistit skutečný stav věci, jež je předpokladem zákonnosti a správnosti jeho rozhodnutí. Uplatňování požadavku na hospodárné a rychlé řízení před správním orgánem proto nesmí vést k porušování jiných zásad správního řízení.“*
67. Nelze však konstatovat, že by správní řízení samotné probíhalo nepřiměřeně dlouhou dobu. Jak jsem ověřil ve správním spisu, správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0437/2016/VZ bylo zahájeno dne 8. 6. 2016 a správní řízení sp. zn. ÚOHS-S0443/2016/VZ bylo zahájeno dne 14. 6. 2016. V rámci těchto (následně spojených) správních řízení pak Úřad dne 11. 8. 2016 vydal původní rozhodnutí. Mezi datem doručení příslušných příkazů zadavateli a datem vydání původního rozhodnutí tak uplynulo cca 60 kalendářních dnů. Poté, co byla věc Úřadu jeho předsedou vrácena k novému projednání, Úřad vyrozuměl zadavatele o jeho pokračování, a sice přípisem č. j. ÚOHS-S0437,0443/2016/VZ-09759/2017/531/JDo ze dne 20. 3. 2017. Napadené rozhodnutí bylo vydáno dne 4. 5. 2017. Jelikož z ustanovení § 71 odst. 3 písm. a) správního řádu vyplývá, že správní orgán je povinen ve zvláště složitých případech vydat rozhodnutí do 60 dnů od „zahájení“ řízení, nelze přisvědčit tvrzení zadavatele, v rámci něhož poukazuje na nepřiměřenou délku správního řízení. Sama skutečnost, že bylo původní rozhodnutí k rozkladu zadavatele a v jeho prospěch zrušeno a věc byla vrácena Úřadu k novému projednání, není odrazem liknavosti či nepřiměřeného prodlužování správního řízení ze strany Úřadu.

68. V dané věci je rovněž zcela irelevantní tvrzení zadavatele obsažené v rozkladu, podle něhož předmětné správní řízení zadavatele nepřiměřeně zatěžuje a je tedy v rozporu se zásadou hospodárnosti. Takovou zátěž zadavatel spatřuje především v tom, že z důvodu nezákonného postupu Úřadu čerpal vlastní kapacity a vynaložil náklady na právní zastoupení. Na základě ustanovení § 33 správního řádu je účastník oprávněn udělit plnou moc příslušnému zmocněnci, kterým může být advokát. Jedná se o fakultativní zastoupení, což znamená, že záleží pouze na účastníkovi řízení, zda si zmocněnce zvolí, či nikoli, a v jakém rozsahu zmocněnci plnou moc udělí. Předmětná argumentace zadavatele tak neobstojí, poněvadž tento se nechal v daném správním řízení zastupovat zcela dobrovolně. Zadavatel spáchal daný správní delikt v důsledku své liknavosti, nikoli v důsledku postupu Úřadu. Jestliže by zadavatel postupoval v souladu se zákonem, předmětné správní řízení by vůbec nebylo zahájeno a zadavatel by tak nemusel vynaložit náklady za právní zastoupení. Nelze se tedy ani účinně domáhat toho, aby případná nákladnost právního zastoupení měla dopad na výši uložené pokuty v podobě jejího snížení. Úkony učiněné Úřadem v průběhu správního řízení tak s ohledem na výše uvedené nemohou být označeny za nepřiměřeně zatěžující či rozporné se zásadou hospodárnosti správního řízení, jak nedůvodně tvrdí zadavatel v rámci své rozkladové argumentace.

*K namítanému oslabení preventivní funkce pokuty*

69. Následně zadavatel poukazuje na to, že s ohledem na výrazný časový odstup od údajného spáchání správního deliktu, tedy cca jeden rok, je již výrazně oslabena zejména preventivní funkce ukládané pokuty, např. i proto, že osoby odpovědné za pochybení zadavatele již u zadavatele nepůsobí. Zadavateli nelze dát za pravdu. K uplynutí doby jako polehčující okolnosti by bylo možno přihlídnout v případě, že by se blížil konec lhůty pro zahájení správního řízení, po jejímž uplynutí by došlo k zániku odpovědnosti za správní delikt ve smyslu § 121 odst. 3 zákona, nicméně taková situace nenastala. Z týchž důvodů rovněž není relevantní, že v mezidobí došlo u zadavatele k personální obměně, resp. k tomu, že odpovědné osoby již nejsou u zadavatele zaměstnány.

70. Nemohu přisvědčit ani související rozkladové námitce zadavatele, že „[d]oposud vedené správní řízení je tak samo o sobě dostatečnou ‚sankcí‘ za bagatelní pochybení zadavatele“. Nelze pominout další funkci pokuty, kterou je postih zadavatele za jednání v rozporu se zákonem. Neshledal jsem tedy prostor pro snížení pokuty, neboť Úřad v napadeném rozhodnutí řádně odůvodnil výši uložené pokuty, zabýval se všemi okolnostmi pro stanovení pokuty, přihlédl k polehčujícím okolnostem a pokuta je uložena na samé spodní hranici zákonného rozmezí.

71. Následně zadavatel v rozkladu poukazuje na to, že se jedná o méně významnou veřejnou zakázku (s ohledem na její finanční objem ve výši 4 125 000 Kč bez DPH), pročež je neodůvodnitelná – slovy zadavatele – „zvýšená přísnost Úřadu“. Zde nezbývá než se zcela ztotožnit s argumentací Úřadu obsaženou v bodě 97. odůvodnění napadeného rozhodnutí, v rámci které Úřad označil totožnou argumentaci zadavatele obsaženou v rozkladu proti původnímu rozhodnutí za absurdní. Zaslání dokumentace a zahájení přezkumu Úřadem totiž nemá vazbu na předpokládanou hodnotu té které veřejné zakázky. Pokud jde o přihlídnutí k hodnotě veřejné zakázky jakožto k absolutní finanční částce, pak ani z hlediska ekonomického dopadu na zadavatele nelze uloženou výši pokuty označit za nikterak vysokou

či excesivní. Ani tato námitka zadavatele obsažená v rozkladu pro svou nedůvodnost nemůže obstát.

*K namítanému odchýlení od rozhodovací praxe Úřadu*

72. V závěru rozkladu zadavatel podotýká, že se Úřad při uložení pokuty za spáchaný správní delikt nedůvodně a excesivně odchýlil od své dosavadní rozhodovací praxe. Výše pokut uložených Úřadem v době údajného spáchaní správního deliktu za stejné správní delikty se pohybovala od 1 000 Kč do 10 000 Kč, ve většině případů pak byla uložena ve výši 5 000 Kč. Zadavatel akcentuje, že Úřad v napadeném rozhodnutí odkázal na rozhodnutí Úřadu sp. zn. ÚOHS-S35/2015/VZ, kterým byla dle tvrzení Úřadu uložena rovněž pokuta 30 000 Kč. Úřad tím dle zadavatele opomenul, že v odkazovaném případě zadavatel nedoložil dokumentaci po dobu 92 dnů, tedy cca desetinásobně oproti předmětnému pochybení. Zadavatel má za to, že Úřad použitým odkazem sám doložil nepřiměřenost jím uložené výše pokuty. Zadavatel má proto za to, že s ohledem na výše uvedené měl Úřad uložit pokutu na samé spodní hranici možné zákonné výše.
73. Ve vztahu k argumentaci zadavatele, v rámci které poukazuje na porušení zásady legitimního očekávání Úřadem, je třeba obecně shrnout následující. Zásada legitimního očekávání je upravena v § 2 odst. 4 správního řádu, dle kterého správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Legitimní očekávání zadavatele přitom nemůže být založeno pouze tím, že Úřad v jednom odkazovaném případě rozhodl odlišně, neboť za ustálenou rozhodovací praxi, jež je způsobilá založit legitimní očekávání, je třeba považovat ustálenou, jednotnou a dlouhodobou činnost (případně nečinnost) správního orgánu, která opakovaně potvrzuje určitou interpretaci a aplikaci právních předpisů.
74. Jak konstatoval Krajský soud v Brně mj. v rozsudku č. j. 29 Af 1/2015-228 ze dne 17. 1. 2017, „[o]becně tak lze konstatovat, že uložení pokuty za spáchaní správního deliktu v určité výši v dané věci automaticky nezakládá legitimní očekávání, že v jiných věcech bude pokuta uložena v „obdobné“ výši; mj. je vždy nutné přihlížet k individuálním okolnostem případu, nikoli jen k právní kvalifikaci správního deliktu či některému dalšímu izolovanému faktoru. V tomto smyslu rozhodl Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 6. 12. 2012, č. j. 62 Af 46/2011-78 s odkazem na rozsudek Tribunálu ze dne 5. 4. 2006 ve věci Degussa AG proti Komisi Evropských společenství, T-279/02, uvedl, že „ani průběžné zvyšování úrovně ukládaných peněžitých sankcí nemůže být vnímáno jako postup nezákonný či ve vztahu k pozdějším deliktům spáchaným jinými delikventy obecně nespravedlivý, atakující zásadu rovného zacházení, kterou pochopitelně i žalovaný musí ve své rozhodovací praxi respektovat.“ Tento názor krajského soudu byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 106/2012-45, dostupným na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), ve kterém Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „i když při ukládání trestu působí uložená pokuta výchovně nejen vůči pachateli, ale i vůči ostatním adresátům stejných zákonných povinností (generální prevence), je třeba přistupovat ke každému jednotlivému případu nanejvýš individuálně“. Při stanovení výše pokuty jsou tedy správní orgány vždy povinny zohlednit okolnosti konkrétního případu. Nadto zásadu legitimního očekávání není vhodné vztahovat k otázce výše uložené pokuty, nýbrž k postupu správního orgánu ve smyslu § 2 odst. 4 správního řádu, a sice tam, kde se jedná o zavedený procesní postup nebo posouzení příslušné právní otázky, resp. určitou interpretaci a aplikaci právních předpisů. Skutečnost, že nelze plně argumentovat legitimním

očekáváním konkrétně při ukládání pokut, je možné dovodit i z usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 Ads 88/2006 – 132 ze dne 21. 7. 2009, kde je ve vazbě na některé doktrinální přístupy obecně vymezen pojem legitimního očekávání, v němž NSS vyčlenil dvě skupiny oprávněných očekávání. *„Za prvé se jedná o očekávání procedurálního charakteru, kdy je přislíben určitý procedurální postup, který jinak není povinný. Druhým případem legitimního očekávání je očekávání meritorního či příznivého rozhodnutí orgánu veřejné moci. Procedurální očekávání jsou chráněna tím, že je vyžadováno, aby byl přislíbený postup dodržován. Očekávání týkající se meritorního rozhodnutí jsou zpravidla chráněna procesně např. tím, že je dotčené osobě rozšířena možnost vznášet námitky, než je její očekávání vyvráceno. Dotčené osoby tedy nemají nárok na příznivé rozhodnutí, ale musí být ochráněna jejich důvěra v to, že rozhodující orgán dostojí svým povinnostem. S ohledem na výše uvedené rozšířený senát uzavírá, že správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobilá modifikovat pravidla obsažená v právní normě.“* Z citovaného je tedy evidentní, že správní uvážení týkající se ukládání pokut v tom kterém případě, není možné podřadit pod žádnou z výše vymezených skupin oprávněných očekávání – tj. ani pod procesní postupy, ani pod dlouhodobě neměnný výklad právních předpisů.

75. Nadto z hlediska ukládání pokut je správnímu orgánu dána poměrně vysoká míra diskrece, kdy je tento povinen zvážit s ohledem na závažnost správního deliktu především způsob spáchání deliktu, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán. Právě tato kritéria jsou rozhodná pro to, v jaké výši bude v tom kterém případě pokuta uložena, tedy zda-li při samé dolní hranici či naopak horní hranici zákonné sazby. Má-li tedy Úřad při ukládání pokuty posuzovat primárně kritéria ve smyslu § 121 odst. 2 zákona, pak je evidentní, že Úřad ani „nemůže“ s obdobným pochybením uložit obdobně vysokou pokutu, neboť je zřejmé, že s ohledem na rozmanitost životních situací lze v každém individuálním případě vyzorovat odlišné (relevantní) skutečnosti, které (právě) přímo ovlivňují výši pokuty.
76. Pokud tedy jde o rozkladovou argumentaci zadavatele, v rámci které zpochybňuje relevanci odkazu Úřadu obsaženého v bodě 146. odůvodnění napadeného rozhodnutí, v rámci něhož Úřad ilustroval skutečnost, že předmětná výše pokuty není jakkoli excesivní, shrnuji následující. V případě řízení sp. zn. ÚOHS-S0214/2016/VZ, na které zadavatel v rozkladu příkladmo odkazuje, byl příslušný zadavatel povinen zaslat vyjádření k obdrženému návrhu spolu s dokumentací o veřejné zakázce do 10 kalendářních dnů od jeho doručení (tj. ode dne 11. 3. 2016), tedy do dne 21. 3. 2016, avšak učinil tak až dne 24. 3. 2016. Úřad v odkazovaném případě uložil zadavateli pokutu pouze ve výši 5 000 Kč s ohledem na to, že Úřad obdržel vyjádření zadavatele k návrhu a dokumentaci o veřejné zakázce „již“ 3 dny po uplynutí zákonné lhůty, nikoli 28 dní po jejím uplynutí, jak tomu bylo v nyní šetřeném případě. Zdůrazňuji, že ustanovení § 120 odst. 2 písm. c) zákona umožňuje za porušení dané povinnosti zadavateli uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč. Úřad se v šetřeném případě od své dosavadní rozhodovací praxe neodklonil, pročez je nezbytné označit výše uvedené konstatování zadavatele za nepřipadné. Nelze se tak ztotožnit s konstatováním zadavatele, že by postupem Úřadu došlo k tvrzenému porušení zásady legitimního očekávání.

*K nemožnosti upuštění od uložení pokuty*

77. Vzhledem k výše uvedenému jsem neshledal ani důvody pro snížení Úřadem uložené pokuty zadavateli, nicméně k alternativní žádosti zadavatele o upuštění od potrestání za správní delikt pro úplnost uvádím následující. Z rozsudku NSS č. j. 3 Ads 53/2011-68 ze dne 1. 2. 2012 vyplývá, že správní orgán ve správním řízení o uložení pokuty může upustit od jejího uložení pouze v případech, kdy zákon, podle kterého probíhá správní řízení o uložení pokuty, tento postup umožňuje. Zákon upravuje správní delikty v Dílu 3 Hlavě II části páté zákona, a to v ustanoveních § 120 až § 121 zákona. Z příslušných ustanovení zákona vyplývá, že za správní delikt se uloží pokuta, přičemž záleží na správním uvážení Úřadu v jaké výši, když zákon stanoví pouze maximální výši možné pokuty. Úřad tedy má zákonem stanovenou povinnost, v případě, že se zadavatel dopustí správního deliktu a existují všechny další podmínky odpovědnosti zadavatele za správní delikt, uložit pokutu. Totéž vyplývá i z rozsudku NSS č. j. 3 Ads 53/2011-68 ze dne 1. 2. 2012, kde NSS zároveň konstatoval, že pokud má správní orgán k určitému (pozn. předsedy Úřadu: zde k uložení pokuty) jednání zákonem svěřenou kompetenci, má při naplnění zákonných předpokladů současně také povinnost tak učinit. Jelikož zákon Úřadu neumožňuje upustit od uložení pokuty, nemůže Úřad (ani předseda Úřadu) vyhovět požadavku zadavatele na upuštění od uložení pokuty v kterémkoli případě.
78. Pro úplnost závěrem obecně podotýkám, že výše uvedeným konstatováním ohledně nemožnosti upustit od uložení pokuty ze strany Úřadu, byl-li správní delikt prokazatelně spáchán, není nikterak dotčena možnost liberace zadavatele zakotvená v § 121 zákona. Nicméně na jednání zadavatele v přezkoumávaném případě ustanovení § 121 zákona vztáhnout v žádném případě nelze, jelikož podmínky v něm stanovené nenaplnil.
79. V neposlední řadě považuji za nutné konstatovat, že Úřad v bodech 105. až 112. odůvodnění napadeného rozhodnutí správně vyhodnotil, zda lze v daném případě aplikovat výjimku ze zákazu retroaktivity. V šetřeném případě nelze aplikovat výjimku ze zákazu retroaktivity, neboť právní úprava dle ZZVZ není pro zadavatele právní úpravou příznivější, tudíž je třeba správní delikt posuzovat podle právní úpravy účinné v době jeho spáchání, tedy dle zákona. Šetřený správní delikt zadavatele naplňuje stejné znaky skutkové podstaty, přičemž i výše sazby pokuty a kritéria závažnosti jsou totožná, jak dle ZZVZ, tak i podle zákona.

**Závěr**

80. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že nastaly důvody pro změnu napadeného rozhodnutí ve výroku I., a pro potvrzení napadeného rozhodnutí ve zbývajících částech a zamítnutí podaného rozkladu, rozhodl jsem tak, jak je uvedeno ve výročních tohoto rozhodnutí.
81. Vzhledem k výše uvedenému jsem rozhodl tak, jak je uvedeno ve výročních tohoto rozhodnutí.

## **POUČENÍ**

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

otisk úředního razítka

Ing. Petr Rafaj  
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

### **Obdrží:**

JUDr. Vilém Podešva, LL.M., advokát, ROWAN LEGAL advokátní kancelář s.r.o., Na Pankráci 1683/127, 140 00 Praha 4

### **Vypraveno dne:**

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