



UOHSX00CKIG4

## PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-R0116/2019/VZ-23824/2019/323/JKt

Brno: 29. srpna 2019

Ve správním řízení o rozkladu ze dne 28. 6. 2019 doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 1. 7. 2019 obviněným –

- **hlavní město Praha, Městská policie hlavního města Prahy**, IČO 00064581, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 01 Praha 1,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S0186/2019/VZ-16810/2019/522/JKr ze dne 14. 6. 2019, vydanému ve správním řízení ve věci možného spáchání přestupku podle § 269 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, a přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, obviněným v souvislosti s uzavřením smluv na níže uvedené veřejné zakázky

- „**Obměna speciálních vozidel pro odchytové služby pro Útulky pro opuštěná zvířata Městské policie hl. m. Prahy**“, jejíž plnění bylo poptáváno na základě výzvy k podání nabídky ze dne 19. 2. 2014, která byla uveřejněna na profilu zadavatele téhož dne,
- „**Obměna speciálního automobilu pro odvoz osob pod vlivem návykové látky**“, jejíž plnění bylo poptáváno na základě výzvy k podání nabídky ze dne 9. 6. 2014, která byla uveřejněna na profilu zadavatele téhož dne,

jsem podle § 152 odst. 6 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-S0186/2019/VZ-16810/2019/522/JKr ze dne 14. 6. 2019

**potvrzují**

a podaný rozklad

**zamítám.**

## **ODŮVODNĚNÍ**

### **I. Postup obviněného a správní řízení vedené před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže**

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“), který je podle § 248 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“), příslušný k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178 zákona, a pro zvláštní postupy podle části šesté, jakož i k projednání přestupků podle tohoto zákona, včetně ukládání pokut za jejich spáchání, a jehož příslušnost k výkonu dohledu nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek a soutěži o návrh dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZVZ**“) je upravena v § 112 ZVZ, přistoupil z moci úřední k přezkoumání postupu obviněného – hlavní město Praha, Městská policie hlavního města Prahy, IČO 00064581, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha – Staré Město (dále jen „**obviněný**“ nebo „**zadavatel**“) – v souvislosti s veřejnou zakázkou „Obměna speciálních vozidel pro odchytkové služby pro Útulky pro opuštěná zvířata Městské policie hl. m. Prahy“, jejíž plnění bylo poptáváno na základě Výzvy k podání nabídky ze dne 19. 2. 2014, která byla uveřejněna na profilu zadavatele<sup>1</sup> téhož dne (dále též jen „**veřejná zakázka č. 1**“), a veřejnou zakázkou „Obměna speciálního automobilu pro odvoz osob pod vlivem návykové látky“, jejíž plnění bylo poptáváno na základě Výzvy k podání nabídky ze dne 9. 6. 2014, která byla uveřejněna na profilu zadavatele téhož dne (dále též jen „**veřejná zakázka č. 2**“). Předpokládaná hodnota veřejné zakázky č. 1 činila dle zadávací dokumentace 1 900 000 Kč bez DPH a předpokládaná hodnota veřejné zakázky č. 2 činila 1 400 000 Kč.
2. Úřad v návaznosti na zjištěné skutečnosti přistoupil dne 3. 5. 2019 k vydání příkazu č. j. ÚOHS-S0186/2019/VZ-12479/2019/522/JKr (dále jako „**příkaz**“), který byl obviněnému doručen téhož dne, čímž došlo podle § 249 zákona ve spojení s § 46 odst. 1 a § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „**správní řád**“) a ve spojení s § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „**zákon o přestupcích**“), k zahájení řízení o přestupcích z moci úřední. Proti uvedenému příkazu podal obviněný dne 13. 5. 2019 odpor, kterým byl příkaz zrušen.

---

<sup>1</sup> dostupný na adrese <https://www.egordion.cz/nabidkaGORDION/profilMhmp>

## II. Napadené rozhodnutí

3. Úřad dne 14. 6. 2019 vydal rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0186/2019/VZ-16810/2019/522/JKr (dále jako „**napadené rozhodnutí**“), v němž ve výroku I dospěl k závěru, že obviněný spáchal přestupek ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ, tím, že nedodržel postup stanovený v ustanovení § 13 odst. 3 citovaného zákona, když rozdělil předmět jedné podlimitní veřejné zakázky na veřejnou zakázku č. 1 a veřejnou zakázku č. 2, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v ustanovení § 12 odst. 2 ZVZ, v důsledku čehož obviněný nezadal veřejnou zakázku v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacího řízení podle ustanovení § 21 odst. 1 ZVZ, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a obviněný dne 9. 5. 2014 uzavřel na plnění veřejné zakázky č. 1 a veřejné zakázky č. 2 smlouvu s vybraným dodavatelem.
4. Úřad tento výrok napadeného rozhodnutí odůvodnil tím, že veřejné zakázky č. 1 a č. 2 byly zadávány ve vzájemné souvislosti, neboť vykazují časovou, místní a věcnou souvislost předmětu plnění. V důsledku této skutečnosti spolu předmětné veřejné zakázky spolu úzce souvisí, materiálně tvoří jednu veřejnou zakázku, a proto měla být předpokládaná hodnota obou veřejných zakázek sečtena a obviněný měl povinnost zadat tyto dodávky v odpovídajícím zadávacím řízení dle součtu předpokládaných hodnot šetřených veřejných zakázek.
5. Ve výroku II dospěl Úřad k závěru, že obviněný spáchal přestupek podle § 269 odst. 2 zákona tím, že v rozporu s ustanovením § 219 odst. 1 citovaného zákona neuveřejnil na profilu zadavatele kupní smlouvu č. 06/14 uzavřenou dne 12. 9. 2014 s vybraným dodavatelem na veřejnou zakázku č. 2, do 15 dnů od jejího uzavření, tedy nejpozději dne 29. 9. 2014, ale učinil tak až dne 30. 9. 2014.
6. Za uvedené přestupky uložil Úřad obviněnému výrokem III napadeného rozhodnutí pokutu ve výši 35 000 Kč.

## III. Rozklad obviněného

7. Dne 1. 7. 2019 obdržel Úřad rozklad obviněného ze dne 28. 6. 2019, kterým obviněný brojí proti napadenému rozhodnutí v celém rozsahu. Ze správního spisu je patrné, že obviněný obdržel napadené rozhodnutí dne 17. 6. 2019. Obviněný tak podal rozklad v zákonné lhůtě.

### Námítky rozkladu

8. Úvodem obviněný namítá nezákonnost postupu Úřadu, která dle jeho tvrzení spočívá v nedodržení základních zásad správního řízení vyjádřených ve správním řádu, konkrétně v § 6 odst. 2 větě první. Úřad obviněného dle jeho názoru nepřiměřeně zatížil, jelikož nevedl jediné společné řízení namísto jednotlivých řízení o přestupcích. Ta přitom byla zahájena ve stejné době na základě dokumentace o zadávacím řízení, kterou si Úřad vyžádal najednou k 24 veřejným zakázkám obviněného. Nedodržení základních zásad správního řízení spatřuje obviněný kromě zvýšených nákladů obhajoby rovněž v tom, že mu fakticky nebylo umožněno nahlížení do spisu ve smyslu § 38 odst. 1 správního řádu, jelikož mu nebylo umožněno na základě jedné žádosti najednou nahlížet do všech spisů vedených ke všem zakázkám, jejichž dokumentaci zaslal obviněný Úřadu. Obviněný tedy nemohl najednou nahlížet stejným

postupem nejen do spisů vedených k zahájeným správním řízením, ale také do spisů, v nichž správní řízení doposud zahájeno nebylo.

9. V souvislosti s přestupkem dle výroku I obviněný namítá, že ve vztahu k veřejné zakázce č. 1 již uběhla 5 letá objektivní promlčecí lhůta. Dále obviněný dle svého tvrzení neměl povinnost sečíst předpokládanou hodnotu veřejné zakázky č. 1 a veřejné zakázky č. 2. V okamžiku zadání veřejné zakázky č. 1 totiž nevěděl o potřebě vypsání veřejné zakázky č. 2, jelikož její potřeba vznikla neočekávaně. Obviněný dále poukazuje na skutečnost, že jeho postup mimo zadávací řízení do značné míry až do okamžiku podání nabídek uchazečů odpovídal postupu ve zjednodušeném podlimitním řízení dle ZVZ. Tento postup tedy nemohl mít vliv na počet obdržených nabídek.
10. K přestupku dle výroku II obviněný nepředkládá žádné námitky. Závěrem argumentuje k výši sankce, k níž konstatuje, že Úřad v rámci napadeného rozhodnutí neaplikoval správně zásadu absorpce při ukládání trestu za všechny pravomocné sbíhající se přestupky, jelikož nezohlednil žádný z příkazů a rozhodnutí (resp. přestupky, o nichž bylo těmito rozhodnuto), které nabyly právní moci v roce 2019.

#### **Závěr rozkladu**

11. S ohledem na výše uvedené je obviněný toho názoru, že napadené rozhodnutí je nesprávné a v rozporu s právními předpisy, pročež se domáhá toho, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil.

#### **IV. Řízení o rozkladu**

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

#### **Stanovisko předsedy Úřadu**

13. Po projednání rozkladu a veškerého souvisejícího spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem ve smyslu § 98 odst. 1 zákona o přestupcích, přezkoumal správnost a zákonnost napadeného rozhodnutí a správního řízení, které jeho vydání předcházelo, v celém rozsahu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k následujícímu závěru.
14. Úřad tím, že napadeným rozhodnutím rozhodl tak, jak je shora uvedeno, rozhodl správně a v souladu s právními předpisy. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí jsou v podrobnostech uvedeny důvody, proč jsem přistoupil k potvrzení napadeného rozhodnutí.

#### **V. K námitkám obviněného**

##### *K námitce nedodržení základních zásad správního řízení*

15. První spornou právní otázkou je v posuzovaném případě tvrzená nezákonnost postupu Úřadu spočívající ve vedení samostatných správních řízení o přestupcích namísto vedení společného řízení dle § 140 správního řádu. Dle obviněného měl Úřad pro naplnění zákonné zásady obsažené v § 6 odst. 2 věty první správního řádu spojit samostatně vedená řízení

do jednoho společného řízení a tedy namísto jednotlivých příkazů vydat příkaz jediný společný. Jedině tímto postupem mohl Úřad dle obviněného zajistit, aby nevznikly zbytečné náklady. Zároveň by také bylo minimalizováno zatížení obviněného, jenž je jediným účastníkem těchto správních řízení, která se týkají podobných pochybení a byla zahájena na základě dokumentace o zadávacím řízení, kterou si Úřad vyžádal k většímu počtu zadávacích řízení na veřejné zakázky ve stejném období.

16. Úvodem rekapituluji, že Úřad získal koncem roku 2018 pochybnosti o souladu postupu obviněného se ZVZ při zadávání 24 veřejných zakázek včetně předmětné veřejné zakázky. Úřad proto zahájil z vlastní činnosti šetření případného nezákonného postupu obviněného, v jehož rámci mimo jiné požádal obviněného o zaslání dokumentace o zadávacím řízení k předmětným veřejným zakázkám. Po přezkoumání předložené dokumentace zadávacích řízení a zjištění pochybení obviněného přistoupil Úřad k postupnému vydání příkazů v samostatných správních řízeních.
17. Obviněný ve svém rozkladu na samém počátku upozorňuje na příslušnou právní úpravu zákona, v němž je dle § 270 odst. 11 vyloučeno užití § 88 odst. 1 zákona o přestupcích, jímž je správním orgánům uložena povinnost vést společné řízení. Namítá ovšem, že na postup Úřadu dopadá § 140 odst. 1 správního řádu, dle kterého může správní orgán za v něm stanovených podmínek na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení. Úřadu je tedy nadále jako kterémukoli jinému správnímu orgánu poskytnuta možnost spojit související řízení do řízení společného. Obviněný ovšem následně z této možnosti vyvozuje pro Úřad v důsledku okolností právě řešeného případu a ostatních řízení zahájených ve stejném období povinnost, jejíž nedodržení dle jeho názoru zakládá nezákonnost napadeného rozhodnutí, a to v kontextu ustanovení § 6 odst. 2 věty první správního řádu. Dle tohoto ustanovení má správní orgán postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.
18. K tomuto uvádím, že v obecné rovině lze s premisami přednesenými obviněným souhlasit, avšak nemohu se ztotožnit se závěry, které z těchto vyvozuje. Za některých podmínek je vedení společného řízení vhodné, a to zvláště v jednodušších případech, kdy jeho vedení nebrání rozdílné okruhy účastníků ani jiné podstatné okolnosti. Posouzení této vhodnosti ovšem vždy záleží na Úřadu a užití společného řízení nelze ve všech případech paušálně označit za nutnost.
19. V daném případě byl postup Úřadu spočívající ve vedení oddělených správních řízení dle mých zjištění odůvodněný s ohledem na vysoký počet přestupků, o jejichž spáchání měl Úřad důvodné podezření. Tyto přestupky byly obviněným páčány v rozsahu několika let, v různých veřejných zakázkách a za různých okolností. Především pak byl obviněný v období, v němž páchal přestupky v uvedených veřejných zakázkách, opakovaně shledán Úřadem pravomocně vinným ze spáchání dalších přestupků. V důsledku toho musím konstatovat, že navzdory tvrzení obviněného nebyly přestupky ve všech zakázkách, o jejichž spáchání získal Úřad podezření na konci roku 2018 a o nichž dosud rozhodl, ve vzájemném souběhu, jak tvrdí obviněný. Pokud totiž data spáchání dvou přestupků odděluje vydání pravomocného rozhodnutí o spáchání jiného přestupku, tak se nejedná o sbíhající se přestupky. Naopak se může v daném případě u později spáchaného přestupku jednat o přitěžující okolnost spočívající v recidivě. Obviněný ovšem ve své námitce vychází ze zjevně chybného pochopení institutu souběhu, dle kterého je datum spáchání přestupku zcela irrelevantní, ale vychází

pouze z té skutečnosti, že o těchto přestupcích mohlo být rozhodnuto ve společném řízení na základě správního řádu.

20. V důsledku výše uvedeného by tedy dle mého zjištění bylo v případě vedení společného řízení a vydání jediného rozhodnutí velice složité rozklíčovat a přezkoumatelně určit výši sankce za jednotlivé přestupky. Považuji tedy za správný postup Úřadu, který po provedení testu proporcionality usoudil, že pro nejlepší naplnění zásad dobré správy a pro vydání řádně odůvodněného rozhodnutí bez prodlení tak, aby toto rozhodnutí odpovídalo okolnostem daného případu, bude vhodné vydávat jednotlivá rozhodnutí postupně v samostatných správních řízeních.
21. Především je potřeba upozornit, že i kdyby pro tento postup neměl Úřad výše uvedené závažné důvody, nevyužití možnosti vedení společného řízení nemůže založit v daném případě tak silný rozpor se základními zásadami správního řízení, jenž by vyústil v nezákonnost napadeného rozhodnutí. Dle mého zjištění totiž v dané věci z napadeného rozhodnutí vyplývá, že Úřad neopominul zohlednit souběh spáchaných přestupků a postupoval tak, jak by postupoval při ukládání trestu ve společném řízení, když aplikoval princip absorpce, jehož použití je v daném případě na rozdíl od vedení společného řízení nezbytné. K vedení společného řízení přitom lze především odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, v němž soud uvedl, že *„samotné porušení § 57 odst. 1 zákona o přestupcích [pozn. předsedy Úřadu: analogické ustanovení předchozího zákona k vyloučenému § 88 zákona o přestupcích] však nelze považovat za takovou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Uvedené ustanovení je totiž pouhou procesní cestou vedoucí k naplnění § 12 odst. 2 zákona o přestupcích [pozn. předsedy Úřadu: analogické ustanovení předchozího zákona k § 41 zákona o přestupcích], zakotvujícího pro účely trestání sbíhajících se přestupků princip absorpce, jehož podstata tkví v absorpci sazeb. Z hlediska trestního práva tedy nehraje roli, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, tato skutečnost nesmí být pachatelé ani ku prospěchu, ani na újmu. Je zřejmé, že pro trestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale naopak je zcela nezbytné použití absorpční zásady, tedy vzájemné posouzení veškerých souvisejících trestních sazeb. Z výše uvedeného vyplývá, že nevedení společného řízení o přestupcích žalobce by nemuselo prima facie způsobovat vadu řízení dopadající na zákonnost rozhodnutí, pokud by z těchto navazujících rozhodnutí bylo patrné uplatnění zásad stanovených pro ukládání trestu za souběh přestupků.“* Argumentem a maiori ad minus pak lze bezpochyby dovodit, že pokud nezákonnost rozhodnutí nezpůsobuje porušení výslovně stanovené povinnosti vést společné řízení, nemůže nezákonnost způsobit ani nevedení společného řízení v daném případě, kdy obviněný postavil jím argumentovanou konstrukci povinnosti na základě pouhé vhodnosti tohoto postupu pro dosažení maximálního souladu se zásadami dobré správy.
22. Ničeho na dané věci nemění ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2017, č. j. 2 As 310/2016-52, na nějž obviněný odkazuje, jelikož v tomto rozsudku soud pouze aproboval rozhodnutí Úřadu vést společné řízení v konkrétním případě a okrajově se vyjádřil k důvodům, pro něž byla aplikace § 88 odst. 1 zákona o přestupcích zákonem vyloučena. Nikterak tedy nepodporuje tezi obviněného o tom, že všude, kde důvody pro vyloučení společného řízení nejsou, by měla tato povinnost být vyvozována teologickým výkladem ze správního řádu.

23. Dále konstatuji, že se neztotožňuji s názorem obviněného, dle kterého mu nebylo umožněno nahlížení do spisu. Tvrzená složitost realizace práva obviněného, která vznikla jakožto vedlejší účinek zahájení většího počtu správních řízení, dle mého nepředstavuje faktické odepření možnosti nahlížení do spisu. Obviněný své zveličené tvrzení o nutnosti zajištění individuálního nahlížení pro každý případ zvláště při samostatné cestě ze sídla obviněného ničím nedoložil a předložil pouze obecnou a povrchní argumentaci, která se s ohledem na skutečnost, že požaduje zrušení napadeného rozhodnutí pro nezákonnost, jeví absolutně nedostatečnou. Již na základě žádosti o nahlížení ze dne 27. 3. 2019 lze přitom poukázat na skutečnost, že sám obviněný vymezil, že žádá o provedení nahlížení ve 4 správních řízeních. Na základě této žádosti mu posléze po další domluvě bylo umožněno nahlížení do správního spisu 3 z nich. Nepřiměřené zatížení obviněného jakožto účastníka řízení dle mého nemůže spočívat ve skutečnosti, že četné přestupky obviněného vyšly najevo v téže době, a že „to má do sídla Úřadu daleko“. Nad výše uvedené bych chtěl upozornit, že podklady pro vydávání příkazů, kterými byla zahájena vedená řízení, tvořila především dokumentace o zadávacím řízení. Tu přitom Úřadu poskytnul obviněný jakožto její zpracovatel, a byl s ní tedy plně seznámen.
24. S námitkou obviněného, který z nevedení společného řízení vyvozuje nezákonnost napadeného rozhodnutí, se tedy z výše uvedených důvodů neztotožňuji.
- K námitkám proti výroku I napadeného rozhodnutí*
25. K přestupku, jehož spáchání bylo deklarováno výrokem I napadeného rozhodnutí obviněný v rozkladu uvádí, že neměl povinnost sečíst předpokládanou hodnotu veřejné zakázky č. 1 a veřejné zakázky č. 2. V okamžiku zadání veřejné zakázky č. 1 totiž nevěděl o potřebě vypsání veřejné zakázky č. 2, jelikož potřeba jejího zadání vznikla neočekávaně a nemohla být předvídána v době, kdy bylo zahájeno zadávání veřejné zakázky č. 1. Obviněný dále poukazuje na skutečnost, že jeho postup, ačkoli byl mimo zadávací řízení, do značné míry až do okamžiku podání nabídek uchazečů odpovídal postupu ve zjednodušeném podlimitním řízení dle ZVZ. Tento postup tedy nemohl mít vliv na počet obdržených nabídek. Opakuje taktéž, že ve vztahu k veřejné zakázce č. 1 již uběhla 5 letá objektivní promlčecí lhůta
26. Úvodem musím zdůraznit, že obviněný zopakoval v rozkladu v zásadě totožnou argumentaci, kterou se bránil již před vydáním napadeného rozhodnutí, a která již byla Úřadem vypořádána. Obviněný přitom nikterak nerozporuje konkrétní závěry, které Úřad učinil napadeného rozhodnutí, a dále nepředkládá žádnou argumentaci ve vztahu k věcné a místní souvislosti mezi plněním veřejné zakázky č. 1 a veřejné zakázky č. 2. Omezuje se tedy ve vztahu k nutnosti posuzovat obě veřejné zakázky za části jedné veřejné zakázky pouze na opakování svého tvrzení, dle kterého o potřebě obstarání předmětu plnění veřejné zakázky č. 2 v okamžiku zahájení obstarávání plnění veřejné zakázky č. 1 nevěděl.
27. K pojmu časová souvislost se Úřad v napadeném rozhodnutí vyjádřil v bodech 86 až 88 jeho odůvodnění, kde odůvodnil, proč se domnívá, že je časová souvislost dána v nyní šetřeném případě. Ohledně pojmu „časová souvislost“ lze (nad rámec výkladu provedeného v napadeném rozhodnutí) odkázat na jeho výklad v komentářové literatuře, tyto lze v důsledku podobnosti úpravy aplikovat i na úpravu dle ZVZ:

*„Časovou souvislostí rozumíme souvislost jednotlivých fází zadávání a realizace částí veřejné zakázky v čase. Nejjednodušším příkladem časové souvislosti je souběžná realizace*

*jednotlivých částí veřejné zakázky, popřípadě situace, kdy na sebe realizace jednotlivých částí těsně navazuje. V časové souvislosti však mohou být i činnosti předcházející, tj. příprava zadání dané části veřejné zakázky, vlastní zadávací proces, ale i příprava vlastního projektu dané části apod. Čím je doba mezi realizací jednotlivých částí veřejné zakázky delší, tím je samozřejmě určení existence časové souvislosti obtížnější. Avšak v obecné rovině bychom za časově souvislé části veřejné zakázky tvořící funkční celek mohli považovat v případě veřejných zakázek na dodávky a služby jedno účetní období (či kalendářní rok), u veřejných zakázek na stavební práce potom období přesahující jedno účetní období (či kalendářní rok) – dle povahy konkrétních stavebních prací. U všech druhů plnění veřejných zakázek však bude záležet především na konkrétních okolnostech daného případu.“ (MACEK, I.; DEREKOVÁ, R.; BARTOŇ, D.: Zákon o zadávání veřejných zakázek: Praktický komentář s judikaturou. Praha: Leges, 2017, str. 80).*

*„Časová souvislost jako prvek určující jednu veřejnou zakázku je obecně zachován. Zákonodárce zřejmě zcela záměrně nedefinoval přesně, o jakou časovou souvislost se jedná, jelikož takové pojetí je s ohledem na rozličnost možných plnění prakticky neurčitelné. Jde současně o propojení s bývalým prvkem předvídatelnosti (záměru) potřebného plnění; neboli zda je zadavateli zřejmé, zda a nakolik jednotlivá plnění, která tvoří jeden funkční celek, jsou součástí jednoho celkového projektu či záměru, který je například jen administrativně (či z důvodu financování) rozdělen na více etap. Časovou souvislostí v tomto pojetí tak může být jak doba několika dnů či týdnů, tak i doba několika měsíců a let (například v případě plánované výstavby areálu či postupného zpracování jednotlivých stupňů projektových dokumentací).“ (DVOŘÁK, David, MACHUREK, a kol.: Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 112.)*

28. Z výše uvedeného je zřejmé, že tato souvislost není přesně ohraničená určitým pevně stanoveným okamžikem, a nadto ZVZ nevyžaduje, aby zadání všech částí obviněný připravoval a zamýšlel již před zadáním první z nich, ale je vždy nutno přihlížet k různým okolnostem. Ke všem známým okolnostem dle mého zjištění Úřad přihlížel, a právě z jejich souhrnu dospěl k závěru, že zakázky jsou spojené časovou souvislostí. Úřad především nikterak nepostavil závěr o časové souvislosti veřejných zakázek na hypotéze, dle které by o potřebě zadání obou veřejných zakázek měl obviněný vědět již v době zahájení postupu k zadání veřejné zakázky č. 1 (jak ostatně uvádí Úřad výslovně v bodě 97 napadeného rozhodnutí). Jak výslovně uvádí, zohlednil především to, že počátek kontraktačního procesu nastal u obou veřejných zakázek v první polovině roku 2014, kdy Výzva k podání nabídky na veřejnou zakázku č. 1 byla obviněným uveřejněna na profilu zadavatele a odeslána dodavatelům dne 19. 2. 2014 a Výzva k podání nabídky na veřejnou zakázku č. 2 byla obviněným uveřejněna na profilu zadavatele a odeslána dodavatelům dne 9. 6. 2014. Z předložené dokumentace přitom zjistil, že obviněný vznesl interní požadavek na schválení pořízení předmětu veřejné zakázky č. 2 již 24. 4. 2014, tj. přibližně dva měsíce po Výzvě k podání nabídky na veřejnou zakázku č. 1, přičemž se tak stalo ještě před samotným uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku č. 1, k němuž došlo až dne 9. 5. 2014. S ohledem na uvedené skutečnosti si obviněný již během poptávání předmětu veřejné zakázky č. 1 musel být vědom své potřeby poptávat i předmět veřejné zakázky č. 2 a měl tedy v souladu se svou zákonnou povinností výběrové řízení vedené mimo režim ZVZ na veřejnou zakázku č. 1 zrušit a následně s ohledem na součet předpokládaných hodnot veřejných zakázek č. 1 a č. 2 zadat



tyto zakázky v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacího řízení podle ustanovení § 21 odst. 1 ZVZ.

29. Za nepřiléhavou považuji námitku obviněného také z důvodu, že povinností obviněného je při stanovování předpokládané hodnoty předvídat také své budoucí potřeby a investice, a to zvláště ve vztahu k právě zadávané veřejné zakázce, ale i obecně. Obviněný přitom ve svém rozkladu pouze tvrdí, že „[po] více jak dvou měsících od vyhlášení veřejné zakázky 1 došlo k potřebě obnovy vozidla zajišťujícího převoz osob pod vlivem alkoholu a jiných návykových látek RZ 2AT 5133, které již důvodem poruch nebylo schopné zajišťovat výše uvedenou činnost.“ Za situace, kdy obviněný provozuje vozový park s vozidly, u nichž zajišťuje jejich kontinuální obměnu a některá z nich vykazují zvýšenou poruchovost, či jsou na konci svého životního cyklu, musel obviněný po alespoň elementární úvaze o eventuální potřebě zadání identické veřejné zakázky (ať už v průběhu výběrového řízení č. 1 nebo těsně po jeho ukončení) předpokládat, že s největší pravděpodobností bude při činnostech spojených s přirozenou obměnou části vozového parku překročena v daném účetním období hranice pro podlimitní veřejnou zakázku dle ZVZ (zvláště za situace, kdy se již veřejná zakázka č. 1 přibližovala svou hodnotou k zákonné hranici). Jak přitom navíc uvedl Úřad v bodě 98 napadeného rozhodnutí, obviněný tvrzenou nenadálou a nepředvídatelnou vznikou potřebou zadání veřejné zakázky č. 2 ničím nedoložil, a neučinil tak ani ve svém rozkladu, ačkoli mu tato skutečnost byla napadeným rozhodnutím výslovně vytknuta. Důkazní břemeno ve vztahu k oprávněnému využití postupu mimo ZVZ v souladu s ním přitom leží primárně na obviněném jako zadavateli a jeho námitku považuji za neopodstatněnou.
30. K názoru obviněného, že jeho postup neměl a nemohl mít vliv na počet obdržených nabídek a na výběr nevhodnější nabídky, neboť jeho postup byl transparentní a do podání nabídek odpovídal postupu ve zjednodušeném podlimitním řízení, konstatuji následující. Jakákoli míra podobnosti mezi postupem obviněného a ZVZ nemůže zhojit jeho pochybení a učinit jeho jednání beztrestným. ZVZ upravuje zadávací řízení jakožto rigidní a formalizovaný proces, jehož prostřednictvím je zaručena realizace řádné hospodářské soutěže a jsou také chráněna práva všech jeho účastníků. Jedním z atributů postupu v zadávacím řízení podle ZVZ je možnost podání námitek dodavateli a následná možnost podání návrhu, kterým je zahájen přezkum Úřadem. Postup obviněného tedy nelze považovat ve všech ohledech za zcela identický k postupu dle ZVZ. Nehledě na zjištění Úřadu, dle kterého obviněný nepostupoval v souladu s § 38 odst. 3 ZVZ, jelikož vyzval opakovaně bez odůvodnění stejný okruh zájemců. Tuto skutečnost přitom obviněný nikterak nerozporuje a nadále se drží pouze obecné a povrchní argumentace, která nikterak nereaguje na zjištění učiněná Úřadem, ani na závěry, které na základě těchto vyvodil. Úřad přitom dále dle mého zjištění zcela správně uzavřel, že konkrétní kroky obviněného při jeho postupu mimo zadávací řízení může zohlednit (a zohlednil) ve výši ukládané pokuty, nicméně samotná skutečnost, že např. nepřistoupil k zadání veřejné zakázky přímo vybranému dodavateli bez jakékoli soutěže, nemůže postačovat ke zhojení základního pochybení, a sice toho, že nepostupoval v zadávacím řízení dle ZVZ tam, kde tímto formalizovaným způsobem postupovat měl. Námitku obviněného považuji za neopodstatněnou.
31. S ohledem na výše uvedené v souladu s Úřadem musím konstatovat, že postup obviněného mohl podstatně ovlivnit výběr nevhodnější nabídky, neboť nelze vyloučit možnost, že pokud by obviněný provedl zadávací řízení podle ZVZ, mohl obdržet odlišné nabídky nebo i jiné

nabídky od dalších dodavatelů, kteří mohli nabídnout výhodnější podmínky plnění pro obviněného. Obviněný tak pochybil, když namísto užití některého z druhů zadávacích řízení dle ZVZ dokončil výběrové řízení na veřejnou zakázku č. 1 a následně zahájil výběrové řízení na veřejnou zakázku č. 2 a to opět jako na veřejnou zakázku malého rozsahu.

32. Nemohu se taktéž ztotožnit s námitkou promlčení, podle které v důsledku skutečnosti, že obviněný zahájil výběrové řízení na veřejnou zakázku č. 1 již dne 19. 2. 2014, tedy více než 5 let před vydáním napadeného rozhodnutí, došlo ve vztahu k této k uplynutí promlčecí lhůty. Úřad se s touto námitkou vypořádal v bodě 134 až 137 napadeného rozhodnutí, kde podrobně rozebírá promlčecí lhůtu dle jednotlivých znění zákonné úpravy. Obviněný přitom nikterak své nepodložené tvrzení nepodkládá absolutně žádnou právní argumentací, zcela ignoruje závěry učiněné Úřadem v napadeném rozhodnutí a nikterak na ně nereaguje, přičemž v jeho rozkladu chybí i natolik elementární prvek jako je odkaz na relevantní ustanovení právního předpisu, o které svou námitku opírá. Plně se přitom ztotožňuji se závěrem Úřadu, že běh promlčecí lhůty nepočíná zahájením zadávání veřejné zakázky, nýbrž až od spáchání přestupku, ke kterému došlo v okamžiku zadání veřejné zakázky č. 2, tj. 12. 9. 2014. V důsledku výše uvedeného konstatuji, že byly zachovány lhůty dle ZVZ, jakož i dle zákona, a odpovědnost obviněného za přestupky uvedené ve výrocích I. a II. tohoto rozhodnutí nezanikla. Námitka obviněného je tak zcela neodůvodněná a neopodstatněná.

*Ke způsobu stanovení výše pokuty a zohlednění sbíhajících se přestupků*

33. Obviněný rozporuje ve svém rozkladu postup, kterým mu byla vyměřena pokuta. Ten je dle jeho názoru nepřehledný a fakticky nepřezkoumatelný z důvodu chybné aplikace zásady absorpce a chybného posouzení souběhu přestupků.
34. Úvodem uvádím, že Úřad výrok III napadeného rozhodnutí o uložení pokuty odůvodnil v bodech 132 až 169 odůvodnění napadeného rozhodnutí, v nichž se podrobně zabýval všemi hledisky, k nimž je povinen přihlížet. Výsledné posouzení mám za zákonné a v podrobnostech na ně proto odkazuji.
35. Souhrnné a úhrnné tresty, jimiž se postihuje souběh přestupků, představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že se pachatel dopustil dalšího přestupku, aniž by byl varován rozhodnutím týkajícím se přestupku dřívějšího. Proto se Úřad v napadeném rozhodnutí v souladu se svou povinností analogicky převzatou z trestního práva a vyvozenou judikaturou věnoval otázce, zda se obviněný právě projednávaných přestupků nedopustil v souběhu s dalšími přestupky. Předmětem zkoumání Úřadu tedy byla skutečnost, zda obviněný spáchal vícero přestupků ve stejném období dříve, než bylo vydáno rozhodnutí, kterým bylo konstatováno, že spáchal některý z přestupků na úseku zadávání veřejných zakázek. Ke spáchání právě projednávaných přestupků došlo dne 12. 9. 2014 a 30. 9. 2014.
36. Úřad v rámci posuzování okolností nezbytných pro řádné určení výše pokuty za projednávané přestupky zjistil, že dne 13. 2. 2015 byl obviněný shledán vinným ze spáchání přestupku rozhodnutím č. j. ÚOHS-S514/2014/VZ-4387/2015/522/PMc, které nabylo právní moci dne 3. 3. 2015. Obviněný tedy spáchal právě projednávané přestupky v souběhu s přestupky, které spáchal **do** vydání rozhodnutí č. j. ÚOHS-S514/2014/VZ-4387/2015/522/PMc ze dne 13. 2. 2015. Z výše uvedeného vyplývá, že **v souběhu** s projednávanými přestupky **nebyly spáchány** zbylé přestupky zjištěné na základě

dokumentace k 24 veřejným zakázkám, jelikož tyto byly spáchány v rozmezí od 8. 4. 2015 do 4. 12. 2018, tedy až po vydání rozhodnutí č. j. ÚOHS-S514/2014/VZ-4387/2015/522/PMc ze dne 13. 2. 2015. Shodně jako Úřad jsem přitom nezjistil, že by přestupky zjištěné v napadeném rozhodnutí byly spáchány v souběhu s jinými přestupky spáchanými přede dnem 13. 2. 2015.

37. Námitku obviněného, dle které měl Úřad zohlednit v pokutě uložené napadeným rozhodnutím všechny přestupky, jejichž šetření započal Úřad ve stejném období na konci roku 2018, považuji v důsledku výše uvedeného za zcela neopodstatněnou. Úřad v rámci stanovení sankce za nyní projednávané přestupky v souladu se zákonem vyhodnotil správně svou povinnost zohlednit uložené pokuty, jež jsou s projednávaným případem v souběhu, a tedy řádně ve prospěch obviněného aplikoval princip absorpce, jehož podstata tkví v absorpci sazeb (poena maior absorbet minorem, tedy přísnější trest pohlcuje mírnější).

#### *Shrnutí*

38. Z výše uvedeného vyplývá, že žádná část navrhovatelovy argumentace není důvodná. Navrhovatel uplatnil v rozkladu v zásadě totožné námitky, jimiž brojil proti napadenému rozhodnutí, a které již byly Úřadem vypořádány. Navrhovatel sice v rozkladu namítá jejich nedostatečné vypořádání, avšak v konečném výsledku toliko polemizuje s výsledným právním posouzením Úřadu.

#### **Závěr**

39. Závěrem tedy rekapituluji, že Úřad při určování pokuty zohlednil všechna zákonná kritéria a postupoval tak v souladu se zákonem, správním řádem a zákonem o přestupcích.
40. Po zvážení všech aspektů dané věci jsem tedy dospěl k zjištění, že odpovědnost obviněného za spáchání přestupku je dána a v důsledku toho jsem doznal, že nastaly podmínky pro potvrzení napadeného rozhodnutí.

## **POUČENÍ**

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

otisk úředního razítka

Ing. Petr Rafaj  
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

### **Obdrží**

hlavní město Praha, Městská policie hlavního města Prahy, Mariánské náměstí 2/2,  
110 01 Praha 1

### **Vypraveno dne**

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

