



UOHSX00GA24M

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



PŘÍKAZ

Spisová značka: ÚOHS-S0279/2022/VZ
Číslo jednací: ÚOHS-22199/2022/523

Brno 1. 7. 2022

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, ve věci spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) citovaného zákona obviněným

□ Revmatologický ústav, IČO 00023728, se sídlem Na Slupi 450/4, 128 00 Praha 2, v souvislosti s „Dohodou o postoupení smlouvy“ uzavřenou dne 1. 4. 2019 mezi cit. obviněným, JUDr. Jaroslavem Bursíkem, advokátem, ev. č. ČAK 09822, se sídlem Belgická 196/38, 120 00 Praha 2, a Mgr. Jakubem Grafnetterem, advokátem, ev. č. ČAK 13001, se sídlem Durychova 101/66, 142 00 Praha 4, k „Rámcové smlouvě o poskytování služeb“ uzavřené dne 8. 11. 2016 mezi cit. obviněným a JUDr. Jaroslavem Bursíkem, advokátem ev. č. ČAK 09822, se sídlem Belgická 196/38, 120 00 Praha 2, která byla zadávána jako veřejná zakázka malého rozsahu „Administrace veřejných zakázek“ mimo režim zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, vydává podle § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, tento

příkaz:

I.

Obviněný – Revmatologický ústav, IČO 00023728, se sídlem Na Slupi 450/4, 128 00 Praha 2 – se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, tím, že v rozporu s ust. § 131 odst. 5 cit. zákona umožnil podstatnou změnu podmínek „Rámcové smlouvy o poskytování služeb“ uzavřené dne 8. 11. 2016 mezi obviněným a JUDr. Jaroslavem Bursíkem, advokátem, ev. č. ČAK 09822, se sídlem Belgická 196/38, 120 00 Praha 2, ve smyslu § 222 odst. 10 cit. zákona po dobu jejího trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona, když dne 1. 4. 2019 uzavřel „Dohodu o postoupení smlouvy“ s JUDr. Jaroslavem Bursíkem, advokátem, ev. č. ČAK 09822, se sídlem Belgická 196/38, 120 00 Praha 2, a Mgr. Jakubem Grafnetterem, advokátem, ev. č. ČAK 13001, se sídlem Durychova 101/66, 142 00 Praha 4, prostřednictvím které došlo k nahrazení dodavatele – JUDr. Jaroslava Bursíka, advokáta, ev. č. ČAK 09822, se sídlem Belgická 196/38, 120 00 Praha 2 – jiným dodavatelem – Mgr. Jakubem Grafnetterem, advokátem, ev. č. ČAK 13001, se sídlem Durychova 101/66, 142 00 Praha 4, aniž by toto nahrazení bylo podle § 222 odst. 10 písm. a) či b) cit. zákona možné, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele.

II.

Za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto příkazu se obviněnému – Revmatologický ústav, IČO 00023728, se sídlem Na Slupi 450/4, 128 00 Praha 2 – podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, ukládá

pokuta ve výši 75 000 Kč (sedmdesát pět tisíc korun českých).

Pokuta je splatná **do jednoho měsíce** od nabytí právní moci tohoto příkazu.

ODŮVODNĚNÍ

I. POSTUP OBVINĚNÉHO PŘI UZAVÍRÁNÍ RÁMCOVÉ SMLOUVY A DOHODY O POSTOUPENÍ SMLOUVY

1. Obviněný – Revmatologický ústav, IČO 00023728, se sídlem Na Slupi 450/4, 128 00 Praha 2 (dále jen „obviněný“ nebo „zadavatel“) – dne 30. 9. 2016 e-mailem vyzval skupinu čtyř dodavatelů k předložení nabídky ve výběrovém řízení „Administrace veřejných zakázek“ realizovaném mimo režim tehdy účinného zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „výběrové řízení“ a „ZVZ“). Dne 8. 11. 2016 pak obviněný na základě výběrového řízení uzavřel s JUDr. Jaroslavem Bursíkem, advokátem, ev. č. ČAK 09822, se sídlem Belgická 196/38, 120 00 Praha 2 (dále jen „původní dodavatel“), rámcovou smlouvu o poskytování služeb (dále jen „rámcová smlouva“).
2. Předmětem plnění veřejných zakázek zadávaných na základě rámcové smlouvy je dle čl. I. odst. 1 rámcové smlouvy *„úplatné poskytování služeb dle českého práva klientovi poskytovatelem, a to v oblasti administrace veřejných zakázek a zadávacích řízení v rozsahu této smlouvy a dále v rozsahu a dle pokynů a potřeb klienta, a to po celou dobu trvání této smlouvy.“*
3. Dne 1. 4. 2019 byla uzavřena mezi výše citovanými smluvními stranami a Mgr. Jakubem Grafnetterem, advokátem, ev. č. ČAK 13001, se sídlem Durychova 101/66, 142 00 Praha 4¹ (dále jen „nový dodavatel“), dohoda o postoupení smlouvy k rámcové smlouvě (dále jen

¹ V dohodě o postoupení smlouvy je uvedena adresa Parašutistů 630/8, 161 00 Praha 6 – pozn. Úřadu.

„dohoda o postoupení smlouvy“) za účelem „převod[u] veškerých práv a povinností Původního advokáta (původní dodavatel, pozn. Úřadu) založených Smlouvou (rámcová smlouva, pozn. Úřadu) na Nového advokáta (nový dodavatel, pozn. Úřadu).“

II. POSTUP ÚŘADU PŘED VYDÁNÍM PŘÍKAZU

4. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), jako orgán příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených 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 zákona, obdržel podnět s žádostí o prošetření postupu obviněného ve věci uzavření předmětné rámcové smlouvy a dohody o postoupení smlouvy.
5. V rámci šetření dotčeného podnětu si Úřad vyžádal od obviněného jeho písemné vyjádření k obsahu podnětu a objasnění úvah, které obviněného vedly ke stanovení předpokládané hodnoty rámcové smlouvy včetně doložení těchto úvah, a dále zaslání dokumentů souvisejících s plněním rámcové smlouvy a faktur vystavených za poskytnuté plnění.

Vyjádření obviněného ze dne 17. 1. 2022

6. Obviněný ve svém vyjádření ze dne 17. 1. 2022, které bylo doručeno Úřadu stejného dne, uvedl, že se již od roku 2017 snažil, v důsledku rozvíjející se administrativy související s veřejnými zakázkami, zaměstnat interního právníka, což se mu však povedlo až v roce 2020 a následně bylo zadávání veřejných zakázek externími dodavateli zastaveno. Dále konstatuje, že v následujících letech (tj. po roce 2017) byly „vždy vypočteny hodnoty plnění s ohledem na § 19 zákona č. 134/2016 Sb., tedy podle skutečné ceny uhrazené za služby v předešlých 12ti měsících. Vzhledem k tomu, že se nikdy nejednalo o částku převyšující 2 mil. Kč bez DPH, byla tato činnost brána jako veřejná zakázka malého rozsahu, na kterou se nevztahují pravidla zákona o zadávání zakázek.“ V této souvislosti rovněž uvádí, že „[n]ejednoznačná situace ohledně otázky přečerpání původní rámcové smlouvy byla vždy s novým rokem porovnána s cenovou hladinou očekávaných nákladů na plánované veřejné zakázky a na související poradenství. V rámci těchto plánů (a též v reálu při sčítání nákladů na tyto služby na konci každého kalendářního roku) nedošlo nikdy k překročení hranice ročního plnění, která by indikovala povinnost zahájit zadávací řízení na služby administrátora veřejné zakázky postupem podle zákona č. 134/2016 Sb.“
7. Uzavření dohody o postoupení smlouvy vysvětluje obviněným tím, že v roce 2019 došlo k rozdělení právní kanceláře a „[p]okračování se současnou kanceláří bylo zvoleno [,] protože AK Bursík byla plně adaptována v prostředí Revmatologického ústavu, z předchozích let znala postupy při zadávání VZ v prostředí RÚ a klíčové smluvní a [právní] vztahy, základní problémy se současnými dodavateli a s původními smlouvami, a zaručovala kontinuitu celého procesu zadávání veřejných zakázek.“
8. Ke stanovení předpokládané hodnoty rámcové smlouvy se obviněný vyjádřil tak, že předpokládaná hodnota stanovena nebyla, jelikož „[...] organizace ji nedokázala objektivně stanovit a z tohoto důvodu bylo výběrové řízení vyhlášeno bez této hodnoty. Druhem řízení bylo předpokládáno, že uchazeči jsou si vědomi objemu zakázky. Výše zakázky nebyla stanovena, protože nebylo možné v daném období stanovit počet řízení, zejména s ohledem na nákup biologických léčivých přípravků, trh s těmito přípravky se vyvíjel velmi překotně a změny v uznávání nových přípravků pro prostředí českého trhu byly z pohledu činnosti SÚKLu velmi složitě predikovatelné. Počty byly stanoveny rámcově velmi hrubým odhadem, a to

zejména z důvodu velmi malého počtu relevantních známých informací ohledně uvádění nových léků na trh a také dle požadavků lékařů na projednávání na poradách.“

9. Na závěr vyjádření obviněný podotkl, že si je vědom „[...] v tomto konkrétním případě možného dílčího nedodržení legislativy při administraci zakázek, ke kterému došlo v důsledku rychlých změn vyvolaných zejména prudkým rozvojem trhu s biologickými léky a rozhodnutím o vlastním zpracování VZ jsme přesvědčeni, že se při zadávání v budoucnu vyhneme jakémukoliv pochybení v této oblasti.“
10. Dne 8. 3. 2022 Úřad požádal obviněného opakovaně o předložení kompletních dokumentů souvisejících s plněním rámcové smlouvy, konkrétně objednávek, příp. jiných dokumentů, na základě kterých byly obviněnému poskytovány služby v oblasti administrace veřejných zakázek a zadávacích řízení, a veškerých faktur vystavených za poskytnuté služby, které dosud nebyly Úřadu předloženy, a to za celou dobu trvání rámcové smlouvy, tj. včetně plnění vyplývajících z dohody o postoupení smlouvy. Dále Úřad obviněného požádal o doložení data úhrad jednotlivých výše uvedených faktur a přehled úhrad všech faktur za veškeré právní služby za rok 2015 a 2016. Současně Úřad požádal obviněného o zaslání rámcové smlouvy, neboť jako přílohu vyjádření ze dne 17. 1. 2022 obviněný předložil smlouvu jinou.

Sdělení obviněného ze dne 22. 3. 2022

11. Obviněný se ve sdělení ze dne 22. 3. 2022 odvolává na své vyjádření ze dne 17. 1. 2022 a pouze doplňuje, že „[...] rámcová smlouva výslovně neuvádí povinnost smluvních stran uzavírat objednávky pro jednotlivé činnosti. Z rámcové smlouvy, konkrétně z čl. 1 odst. 6 rámcové smlouvy vyplývala povinnost advokáta účastnit se min. 1x týdně osobních jednání, při nichž docházelo k projednání aktuálně probíhajících i plánovaných veřejných zakázek, a v rámci nichž docházelo k předání pokynů advokátovi, kdy tyto ústní pokyny byly následně potvrzeny či dále upřesněny prostřednictvím emailu a tedy písemnou formou. Prostřednictvím emailu probíhala i další komunikace mezi smluvními stranami. Revmatologický ústav považuje tento postup za zcela legitimní a řádný a v souladu se ZZVZ.“
12. Dne 25. 3. 2022 obdržel Úřad na technickém nosiči dat – flash disku mj. přehledné tabulky včetně faktur za poskytnuté služby za celou dobu trvání rámcové smlouvy, včetně tabulky s přehledem úhrad faktur za veškeré právní služby za rok 2015 a 2016.

Sdělení obviněného ze dne 14. 6. 2022

13. Obviněný se ve sdělení ze dne 14. 6. 2022 prohlašuje, že k ukončení spolupráce na základě rámcové smlouvy došlo k 30. 10. 2020, přičemž od 1. 11. 2020 přejal agendu veřejných zakázek zaměstnanec obviněného.

III. ZÁVĚRY ÚŘADU

14. Úřad konstatuje, že byly dostatečně zjištěny skutkové okolnosti pro vydání tohoto příkazu, kdy podle § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), lze povinnost v řízení z moci úřední a ve sporném řízení uložit formou písemného příkazu. Příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. V tomto případě je vydání příkazu prvním úkonem v řízení.
15. Podle § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), správní orgán může o přestupku

rozhodnout příkazem. Příkazem lze uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty.

K výroku I. příkazu

16. Úřad předně považuje za vhodné uvést, že s ohledem na ustanovení § 273 odst. 6 zákona není pochyb o tom, že předmětnou změnu podmínek rámcové smlouvy je třeba posoudit podle příslušných ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek.

Relevantní ustanovení právních předpisů

17. Podle § 2 odst. 3 zákona je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není dále stanoveno jinak. Tato povinnost se považuje za splněnou, pokud je veřejná zakázka zadána na základě rámcové dohody postupem podle části šesté hlavy II zákona, v dynamickém nákupním systému podle části šesté hlavy III zákona nebo pořizována od centrálního zadavatele nebo jeho prostřednictvím podle § 9 zákona.
18. Podle § 3 zákona se zadávacím řízení pro účely tohoto zákona rozumí
- a) zjednodušené podlimitní řízení,
 - b) otevřené řízení,
 - c) užší řízení,
 - d) jednací řízení s uveřejněním,
 - e) jednací řízení bez uveřejnění,
 - f) řízení se soutěžním dialogem,
 - g) řízení o inovačním partnerství,
 - h) koncesní řízení, nebo
 - i) řízení pro zadávání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.
19. Podle § 16 odst. 5 zákona se předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanoví k okamžiku zahájení zadávacího řízení, nebo k okamžiku zadání veřejné zakázky, pokud nebyla zadána v zadávacím řízení.
20. Podle § 19 odst. 1 se předpokládaná hodnota veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou pravidelně pořizované nebo trvající dodávky nebo služby, se stanoví jako
- a) skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky nebo služby stejného druhu během předcházejících 12 měsíců nebo předchozího účetního období, které je delší než 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců, nebo
 - b) součet předpokládaných hodnot jednotlivých dodávek a služeb, které mají být zadavatelem zadány během následujících 12 měsíců nebo v účetním období, které je delší než 12 měsíců, pokud nemá k dispozici údaje podle písmene a).
21. Podle § 23 odst. 1 zákona je pro stanovení předpokládané hodnoty rámcové dohody nebo dynamického nákupního systému rozhodná souhrnná předpokládaná hodnota všech veřejných zakázek, které mohou být na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému zadány.
22. Podle § 27 zákona je veřejnou zakázkou malého rozsahu veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky

- a) na dodávky nebo služby částce 2 000 000 Kč, nebo
 - b) na stavební práce částce 6 000 000 Kč.
23. Podle § 131 odst. 1 zákona rámcovou dohodou mezi sebou jeden nebo více zadavatelů a jeden nebo více dodavatelů ujednávají rámcové podmínky týkající se zejména ceny nebo jiných podmínek plnění veřejné zakázky, které jsou závazné po dobu trvání rámcové dohody.
24. Podle § 131 odst. 2 zákona zadavatel může uzavřít rámcovou dohodu pouze na základě zadávacího řízení, které by byl oprávněn použít na veřejnou zakázku obdobného předmětu a předpokládané hodnoty.
25. Podle § 131 odst. 5 zákona není-li stanoveno jinak, nesmí zadavatel umožnit podstatnou změnu podmínek rámcové dohody po dobu jejího trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona; § 222 se použije přiměřeně. Zadavatel nesmí umožnit podstatnou změnu podmínek uvedených v rámcové dohodě ani při zadávání veřejných zakázek na základě rámcové dohody.
26. Podle § 222 odst. 1 zákona, platí, že není-li dále stanoveno jinak, nesmí zadavatel umožnit podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku po dobu jeho trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle tohoto zákona.
27. Podle § 222 odst. 10 zákona se za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku považuje také nahrazení dodavatele jiným dodavatelem. Nahrazení dodavatele jiným dodavatelem je však možné
- a) v případě uplatnění vyhrazených změn závazku sjednaných ve smlouvě na veřejnou zakázku na základě zadávacích podmínek podle § 100 odst. 2 zákona, nebo
 - b) pokud změna v osobě dodavatele je důsledkem právního nástupnictví v souvislosti s přeměnou dodavatele, jeho smrtí nebo převodem jeho závodu, popřípadě části závodu, a nový dodavatel splňuje kritéria kvalifikace stanovená v zadávací dokumentaci původního zadávacího řízení.
28. Podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona platí, že se zadavatel dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou.
29. Podle § 11 odst. 1 ZVZ se rámcovou smlouvou pro účely tohoto zákona rozumí písemná smlouva mezi zadavatelem a jedním či více uchazeči uzavřená na dobu určitou, která upravuje podmínky týkající se jednotlivých veřejných zakázek na pořízení opakujících se dodávek, služeb či stavebních prací s obdobným předmětem plnění zadávaných po dobu platnosti rámcové smlouvy, zejména pokud jde o cenu a množství.
30. Podle § 11 odst. 2 ZVZ používá-li se tento zákon pojem veřejná zakázka, rozumí se tím i rámcová smlouva podle odstavce 1, nestanoví-li tento zákon jinak. Ustanovení tohoto zákona vztahující se na zadávání veřejných zakázek platí obdobně i pro zadávání rámcových smluv, nestanoví-li tento zákon jinak.
31. Podle § 12 odst. 3 ZVZ se veřejnou zakázkou malého rozsahu rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné

zakázky na služby 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejní zakázky na stavební práce 6 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.

32. Podle § 13 odst. 2 ZVZ předpokládanou hodnotu stanoví zadavatel v souladu s pravidly stanovenými v tomto zákoně a na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel k dispozici takové údaje, stanoví předpokládanou hodnotu na základě údajů a informací získaných průzkumem trhu s požadovaným plněním, popřípadě na základě údajů a informací získaných jiným vhodným způsobem. Pro stanovení výše předpokládané hodnoty je rozhodný den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění.
33. Podle § 13 odst. 7 ZVZ se v případě rámcových smluv a dynamického nákupního systému určuje předpokládaná hodnota maximální předpokládanou hodnotou všech veřejných zakázek, které mají být zadány za dobu trvání rámcové smlouvy či dynamického nákupního systému.
34. Podle § 15 odst. 1 ZVZ se ustanovení § 14 odst. 1, 3 a 4 ZVZ pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby použijí obdobně.
35. Podle § 14 odst. 1 písm. b) ZVZ se předpokládaná hodnota veřejné zakázky na dodávky stanoví na základě předpokládané výše celkového peněžitého závazku zadavatele za 48 měsíců, má-li být smlouva uzavřena na dobu neurčitou nebo na dobu, jejíž trvání nelze přesně vymezit.
36. Podle § 14 odst. 3 ZVZ je základem pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky, jejímž předmětem jsou opakující se nebo trvající dodávky,
 - a) skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky stejného či podobného druhu během předcházejících 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců, nebo
 - b) součet předpokládaných hodnot jednotlivých dodávek, které mají být zadavatelem pořízeny během následujících 12 měsíců.
37. Podle § 14 odst. 4 ZVZ se základ stanovený podle odstavce 3 pro účely stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou opakující se nebo trvající dodávky, upraví v závislosti na době účinnosti smlouvy podle pravidel uvedených v odstavci 1 a 2.

Skutečnosti vyplývající z dostupných dokumentů o příslušném postupu obviněného

38. Ve „Výzvě k předložení nabídky; zadávací dokumentaci“ ze dne 29. 9. 2016, která byla přílohou e-mailu, kterým obviněný dne 30. 9. 2016 vyzval dodavatele k předložení nabídky ve výběrovém řízení (dále jen „výzva“), je uvedeno, že se jedná o výběrové řízení mimo režim ZVZ a „[v] veřejnou zakázku malého rozsahu dle § 18 odst. 5 ZVZ“.
39. V bodě 1.5 výzvy je mj. uvedeno, že „[s]mlouva bude uzavřena na dobu určitou 4 let.“ Předpokládaná hodnota není ve výzvě uvedena.
40. Předmětem plnění je dle čl. I. odst. 1. rámcové smlouvy „úplatné poskytování služeb dle českého práva klientovi poskytovatelem, a to v oblasti administrace veřejných zakázek a zadávacích řízení v rozsahu této smlouvy a dále v rozsahu a dle pokynů a potřeb klienta, a to po celou dobu trvání této smlouvy.“ K rámcové smlouvě nebyl dle předložených dokumentů uzavřen žádný dodatek, pouze dohoda o postoupení smlouvy.

41. Doba trvání rámcové smlouvy ani maximální hodnota veřejných zakázek, které mohou být za dobu trvání rámcové smlouvy zadány není v rámcové smlouvě uvedena. V čl. III rámcové smlouvy jsou uvedeny dílčí paušální odměny a způsob úhrady za poskytování služeb.
42. Z příložených dokumentů vyplývá, že nový dodavatel byl již v době uzavření rámcové smlouvy poddodavatelem původního dodavatele.
43. Z předložených dokumentů, které Úřad v rámci šetření podnětu obdržel od obviněného, tj. vystavených faktur a tabulky úhrad jednotlivých faktur vystavených za veškeré právní služby za rok 2015 a 2016 vyplývá, že v období od 30. 9. 2015 do 29. 9. 2016 obviněný uhradil za právní služby částku 1 200 984, 50 Kč vč. DPH (tj. 948 777,76 Kč bez DPH), v období od 8. 11. 2015 do 7. 11. 2016 pak obviněný uhradil za právní služby částku 1 960 064,30 Kč vč. DPH (tj. 1 548 450,80 Kč bez DPH). Z uvedených podkladů dále vyplývá, že za plnění na základě rámcové smlouvy za období 2016 až 2020 obviněný původnímu dodavateli i novému dodavateli uhradil za právní služby v oblasti administrace veřejných zakázek a zadávacích řízení celkem 5 829 828,60 Kč bez DPH, tj. 6 945 720,49 Kč vč. DPH. Za předmětné služby v období od uzavření rámcové smlouvy (8. 11. 2016) do uzavření dohody o postoupení smlouvy (1. 4. 2019) obviněný uhradil původnímu dodavateli celkem 2 831 139 Kč bez DPH, tj. 3 426 206,13 Kč vč. DPH.

Právní posouzení

44. Úřad předně v obecné rovině uvádí, že hlavním cílem zákona, stejně jako dříve ZVZ, je zajištění hospodářské soutěže mezi dodavateli, což je výchozím předpokladem pro efektivní vynakládání veřejných prostředků. S přihlédnutím k tomu, že při zadávání veřejných zakázek dochází k vynakládání veřejných prostředků, konstruoval zákonodárce záměrně zadávací řízení jako formalizovaný proces, v jehož průběhu je zadavatel povinen postupovat striktně dle zákonných požadavků a vždy tak, aby byly splněny základní zásady zadávacího řízení vyjádřené v ustanovení § 6 zákona. Proces soukromoprávní kontrakce je tedy v případě zadávání veřejné zakázky modifikován striktními zákonnými pravidly, která je zadavatel povinen dodržovat. Zadávání veřejných zakázek tak představuje specifický postup uzavření (a případné následné modifikace) smlouvy, který se v tomto ohledu výrazně liší od běžného soukromoprávního procesu kontrakce, který probíhá v režimu zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a který je výrazně volnějším. Zákonnými pravidly je pak zadavatel limitován i v případě uzavírání rámcových dohod (tj. dřívější terminologií ZVZ rámcových smluv) a při následných změnách jejich podmínek.
45. Z ustanovení § 131 odst. 5 zákona vyplývá, že zadavatel není po uzavření rámcové dohody oprávněn podstatně změnit podmínky rámcové dohody, a to ani změnou samotné dohody, ani při zadávání veřejné zakázky na základě rámcové dohody². Pro určení toho, jaké změny podmínek je nutno považovat za podstatné, a tedy nepřípustné bez provedení nového zadávacího řízení podle zákona, je třeba přiměřeně aplikovat pravidla pro změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku, která zákon stanoví v § 222 zákona. Problematika změny závazku ze smlouvy byla opakovaně řešena v rozhodovací praxi Úřadu i soudů. V této souvislosti lze odkázat na obecné závěry Krajského soudu v Brně, který v rozsudku sp. zn. 62 Af 130/2016-553 ze dne 18. 4. 2019, jenž byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 153/2019-73 ze dne 8. 8. 2019, vycházel z přesvědčení, že „*zákaz podstatné změny*

² rovněž v dřívější právní úpravě, konkrétně v ust. § 89 odst. 8 ZVZ byl smluvním stranám rámcové smlouvy stanoven zákaz podstatné změny podmínek dohodnutých v rámcové smlouvě – pozn. Úřadu

smlouvy uzavřené v zadávacím řízení je klíčovým a – v zadavatelském prostředí – samozřejmým pravidlem; právem regulovaný proces zadávání veřejných zakázek by zcela pozbyl smyslu, jestliže by zadavatel byl limitován zákonem (ZVZ, pozn. Úřadu) pouze do okamžiku uzavření smlouvy s vybraným uchazečem a nikoli po celou dobu účinnosti smlouvy na poskytované plnění, tedy aby měl sice povinnost uzavřít smlouvu v souladu s návrhem smlouvy obsaženým v nabídce vybraného uchazeče, ale následně by do ní mohl zasahovat, tedy podmínky plnění odpovídající těm podmínkám, za nichž bylo zadávací řízení vedeno a ve vztahu k nimž byly podávány nabídky, měnit. Z toho plynoucím východiskem pak je, že veškeré zásahy do již uzavřených smluv (ve formě nejrůznějších dodatků) by měly vycházet ze zásady jejich minimalizace, přitom umožněny by měly být změny pouze nepodstatné, bagatelní.“ Úřad k uvedeným závěrům poznamenává, že byť se soud vyjadřoval ve vztahu k předchozí právní úpravě (ZVZ), lze tyto závěry analogicky vztáhnout i k právní úpravě stávající.

46. Pokud tedy zadavatel potřebuje učinit změnu podmínek rámcové dohody, musí vyhodnotit, zda naplňuje definici podstatné změny, a pokud ano, je povinen realizovat nové zadávací řízení, neboť v rámci stávajícího smluvního vztahu takovou změnu učinit nemůže. Dle § 222 odst. 3 zákona lze za podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku považovat takovou změnu smluvních podmínek, která by umožnila – pokud by se modifikované podmínky vyskytovaly v původním zadávacím řízení – účast jiných dodavatelů než těch, kteří podali nabídku v zadávacím řízení, nebo která by umožnila vybrat jiného dodavatele než toho, který byl původně vybrán. Nepřípustná je rovněž taková změna, jež mění způsobem, který nebyl v původních zadávacích podmínkách předpokládán, hospodářskou rovnováhu smluvního vztahu ve prospěch dodavatele, jemuž byla veřejná zakázka zadána. Za nepřipustnou je nezbytné dále považovat změnu, která značnou měrou veřejnou zakázku rozšiřuje obecně o jakékoli plnění dodavatele, které původně nebylo předpokládáno. Z dikce § 222 odst. 10 zákona pak vyplývá, že podstatnou změnou závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku je také nahrazení dodavatele jiným dodavatelem, pokud se však nejedná o některou ze situací popsanych pod písm. a) či b) předmětného ustanovení. Výběr smluvního partnera v konkurenčním prostředí je totiž klíčový k dodržení požadavků hospodárnosti a ekonomičnosti a v případě změny dodavatele může dojít k narušení smyslu zadávacího řízení. Pokud tedy k výběru nového dodavatele dojde na základě volné úvahy zadavatele a nikoli v souladu se zákonem stanovenými podmínkami, je takovou změnou dodavatele narušena hospodářská soutěž a základní zásady zadávacího řízení (srov. rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-S0463/2018/VZ-38103/2018/533/HKu ze dne 20. 12. 2018).
47. Obviněný v šetřeném případě uzavřel s původním dodavatelem rámcovou smlouvu, ve které upravil podmínky týkající se jednotlivých veřejných zakázek na pořízení opakujících se služeb, konkrétně právních služeb v oblasti administrace veřejných zakázek a zadávacích řízení zadávaných dle jeho potřeby, a to především cenu, tj. dílčí paušální odměny a způsob úhrady za poskytování vymezených služeb. Dne 1. 4. 2019 pak obviněný uzavřel dohodu o postoupení smlouvy, na základě které byly jednotlivé veřejné zakázky na právní služby v oblasti administrace veřejných zakázek obviněného zadávány za podmínek vymezených v rámcové smlouvě namísto původnímu dodavateli novému.
48. Jak již bylo uvedeno výše, nahrazení dodavatele jiným dodavatelem, tj. změna osoby dodavatele, je obecně změnou podstatnou, kterou zákon nepřipouští. Ve dvou konkrétních případech však zákon nahrazení dodavatele umožňuje, a to pokud tato změna proběhne na základě vyhrazených změn závazku sjednaných ve smlouvě na základě zadávacích podmínek dle § 100 odst. 2 zákona, přičemž podmínkou přípustnosti takové změny je její přesné

vymezení v zadávacích podmínkách, kde je nezbytné vymezit za jakých podmínek dojde k ukončení plnění stávajícího dodavatele, za jakých podmínek bude vybrán nový dodavatel a jak dojde k jejich záměně. Z předložené dokumentace k výběrovému řízení však nevyplývá, že by tato změna, tj. možnost nahrazení původního dodavatele jiným dodavatelem, byla předem vyhrazena. Úřad má tedy za to, že podmínky pro připuštění změny dodavatele dle § 222 odst. 10 písm. a) nebyly naplněny.

49. Druhý případ dle § 222 odst. 10 písm. b) zákona reflektuje možnost nahrazení dodavatele jiným dodavatelem v průběhu plnění veřejné zakázky bez zadání nového zadávacího řízení, a to v souvislosti se změnou v osobě dodavatele, přičemž je tato změna důsledkem právního nástupnictví v souvislosti s přeměnou dodavatele, jeho smrtí nebo převodem jeho závodu, popř. části závodu, a nový dodavatel splňuje kritéria kvalifikace stanovená v zadávací dokumentaci původního zadávacího řízení. V šetřeném případě Úřad z veřejně dostupných zdrojů ověřil, se původní a nový dodavatel jsou dva samostatní advokáti bez právních vazeb, přičemž Úřad neshledal žádné skutečnosti nasvědčující tomu, že by došlo na straně nového dodavatele k univerzální či singulární sukcesi. Na uvedeném závěru nic nemění ani ta skutečnost, že nový dodavatel byl poddodavatelem, resp. subdodavatelem původního dodavatele, jakkoliv lze pochopit, že uvedenou skutečnost obviněný vnímal jako zjednodušující pro „navázání“ spolupráce s novým dodavatelem. Ani podmínky druhé výjimky dle § 222 odst. 10 písm. b) nebyly v tomto případě naplněny.
50. Úřad tedy dospěl k závěru, že obviněný umožnil podstatnou změnu podmínek rámcové smlouvy po dobu jejího trvání bez provedení nového zadávacího řízení podle zákona, tím, že uzavřel dohodu o postoupení smlouvy, kterou došlo k nahrazení původního dodavatele dodavatelem novým.
51. Úřad v této souvislosti dále uvádí, že nepřehlédl tu skutečnost, že obviněný při uzavírání rámcové smlouvy postupoval mimo režim ZVZ, což je postup odpovídající rámcové smlouvě (na služby), jejíž předpokládaná hodnota nepřesahuje 2 mil Kč bez DPH. Stanovení předpokládané hodnoty je jedním ze základních úkonů, který je třeba (až na nemnohé výjimky) provést v rámci přípravy zadávání veřejné zakázky, neboť tato je určující pro jeho další postup. Stanovit důsledně předpokládanou hodnotu je třeba i, resp. zejména tehdy, pokud zadavatel nehodlá veřejnou zakázku, resp. rámcovou dohodu (smlouvu) zadat v zadávacím řízení z toho důvodu, že se dle jeho názoru jedná o veřejnou zakázku malého rozsahu, a to právě proto, aby mohl s jistotou konstatovat, že se jedná o veřejnou zakázku, resp. rámcovou dohodu malého rozsahu a skutečně nemusí postupovat v zadávacím řízení (srov. rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS22760/2021/500/Alv ze dne 8. 7. 2021, sp. zn. ÚOHS-S0192/2021/VZ). Obviněný ve svém vyjádření ze dne 17. 1. 2022 na dotaz související s jeho postupem při stanovení předpokládané hodnoty rámcové smlouvy uvedl, že ji nebyl schopen objektivně stanovit. S přihlédnutím ke shora uvedenému Úřad přistoupil k posouzení, zda obviněný postupoval v souladu se zákonnou úpravou, když identifikoval rámcovou smlouvu jako rámcovou smlouvu malého rozsahu a zadal ji mimo režim zákona.
52. Podle § 13 odst. 2 ZVZ in fine je pro stanovení výše předpokládané hodnoty rozhodný den odeslání oznámení či výzvy o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění. V šetřeném případě zadavatel e-mailem vyzval skupinu dodavatelů k předložení nabídky ve výběrovém řízení na předmětnou veřejnou zakázku, tj. 30. 9. 2016. Dle § 13 odst. 7 ZVZ je v případě rámcových smluv pro stanovení předpokládané hodnoty rozhodná maximální předpokládaná hodnota všech veřejných zakázek, které mají být za dobu trvání rámcové smlouvy zadány, přičemž je

třeba vycházet z údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění. Východiskem pro stanovení předpokládané hodnoty pak je skutečně uhrazená cena za služby stejného či podobného druhu během předcházejících 12 měsíců upravená o změny v množství nebo cenách, které bylo možné očekávat během následujících 12 měsíců, a tento základ je upraven s ohledem na dobu účinnosti rámcové smlouvy (viz k tomu § 13 odst. 1 a 2 ZVZ a § 15 odst. 1 ZVZ ve spojení s § 14 odst. 1, 3 a 4 ZVZ). Podle § 16 odst. 5 zákona se v případě, pokud veřejná zakázka, resp. rámcová dohoda (srov. § 131 odst. 2 zákona) nebyla zadána v zadávacím řízení, stanoví předpokládaná hodnota veřejné zakázky, resp. rámcové dohody k okamžiku jejího zadání. Pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty rámcové dohody jsou pak v zákoně upravena obdobně jako v ZVZ. Podle § 23 zákona je pro stanovení předpokládané hodnoty rámcové dohody rozhodná souhrnná předpokládaná hodnota všech veřejných zakázek, které mohou být na základě rámcové dohody zadány. Východiskem pro stanovení předpokládané hodnoty pak je u dodávek zboží pravidelné povahy dle § 19 odst. 1 písm. a) zákona skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky nebo služby stejného druhu během předchozích 12 měsíců upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců. Rovněž v tomto případě je třeba zohlednit dobu účinnosti rámcové dohody ve smyslu § 21 odst. 1 zákona. V šetřeném případě byla rámcová smlouva uzavřena dne 8. 11. 2016. Ať by tak obviněný při stanovení předpokládané hodnoty rámcové smlouvy, kterou měl v roce 2016 v úmyslu uzavřít, postupoval dle ZVZ nebo zákona, v obou případech měl vyjít ze skutečně uhrazené ceny za služby stejného či podobného druhu (tj. právní služby; srov. k tomu rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Af 63/2019-88 ze dne 19. 8. 2020) za předchozích 12 měsíců. Z předložených podkladů vyplývá, že pokud by obviněný postupoval dle ustanovení zákona, ve 12 měsících předcházejících uzavřením rámcové smlouvy (tj. od 8. 11. 2015 do 7. 11. 2016) uhradil za služby stejného či podobného druhu 1 548 450,80 Kč bez DPH, pokud by se obviněný řídil ustanovením ZVZ, za 12 měsíců předcházejících výzvě dodavatelů k předložení nabídky (tj. od 30. 9. 2015 do 29. 9. 2016) uhradil za služby stejného či obdobného druhu 948 777,76 Kč bez DPH. I pokud by tedy obviněný vycházel z předpokladu, že nedojde k navýšení cen ani rozsahu služeb pro následující

roky, a i pokud by u předmětné rámcové smlouvy, která byla uzavřena na dobu neurčitou³, byla zohledněna doba (jen) 48 měsíců (tj. prvních čtyř let plnění), kterou obviněný uvedl (toliko) ve výzvě, činila by dle propočtu Úřadu v tomto případě s přihlédnutím k předchozímu plnění předpokládaná hodnota rámcové smlouvy částku 6 193 803,20 Kč bez DPH, pokud by ji obviněný stanovoval dle zákona, a částku 3 795 111,04 Kč bez DPH, pokud by ji stanovoval dle ZVZ. Z uvedeného je pak zřejmé, že argument obviněného, že nebylo objektivně možné stanovit předpokládanou hodnotu rámcové smlouvy, je zcela irelevantní. Na závěr Úřad dodává, že skutečnost, že se v tomto případě nejedná o veřejnou zakázku malého rozsahu, podporuje i skutečný průběh předmětného plnění dle rámcové smlouvy.

53. Předpokládaná hodnota předmětné rámcové smlouvy tak přesahovala hranici 2 000 000 Kč, a rámcová smlouva tak měla být uzavřena na základě zadávacího řízení. Popsaná skutečnost, tj. uzavření rámcové smlouvy mimo režim ZVZ, resp. zákona, však nemůže vést ke konstatování přestupku obviněného a uložení sankce, neboť ke spáchání přestupku došlo dne 8. 11. 2016, tj. uzavřením předmětné rámcové smlouvy, a uplynula tak již promlčecí doba, která dle § 270

³ ZVZ (obdobně jako nyní zákon - § 131 odst. 3) omezoval zadavatele, pokud jde o délku trvání vztahu z rámcové smlouvy, když pouze ve výjimečných a řádně odůvodněných případech vztahujících se k předmětu rámcové smlouvy mohl být vztah z rámcové smlouvy delší než 4 roky, ale nesměl být delší než 7 let (viz § 89 ZVZ), nicméně jej bylo nutné vždy formulovat jako vztah na dobu určitou – pozn. Úřadu.

odst. 5 zákona činí 5 let. Odpovědnost obviněného za přešupek tak zanikla. Nicméně Úřad považoval za nezbytné popsat právní východisko, tj. okolnosti uzavření rámcové smlouvy, aby bylo postaveno na jisto, že Úřad má k přezkumu podstatné změny rámcové smlouvy pravomoc, jinými slovy řečeno že se v daném případě nejedná o rámcovou smlouvu s předpokládanou hodnotou nepřesahující finanční limit pro veřejnou zakázku malého rozsahu.

54. Na základě výše uvedených skutečností tak Úřad uzavírá, že jelikož se již od počátku nejednalo o rámcovou smlouvu malého rozsahu, měl zadavatel povinnost postupovat v souladu se zákonnou úpravou a při následné podstatné změně podmínek rámcové dohody ve smyslu nahrazení původního dodavatele jiným dodavatelem měl povinnost postupovat v souladu s ustanovením § 222 zákona. Úřad pak nepochybně má dozorovou pravomoc k přezkumu jednání zadavatele.
55. Úřad pro úplnost dodává, že i pokud by obviněný byl přesvědčen o zákonnosti svého postupu při uzavření rámcové smlouvy, pak si musel být nepochybně vědom alespoň té skutečnosti, že od uzavření rámcové smlouvy (8. 11. 2016) do doby uzavření dohody o postoupení smlouvy (1. 4. 2019) uhradil původnímu dodavateli částky v celkové výši 2 831 139 Kč bez DPH, tj. 3 426 206,13 Kč vč. DPH, a že tedy již poskytnuté plnění překročilo finanční limit stanovený v § 27 zákona. Již sama tato skutečnost pak znamená, že obviněný není oprávněn realizovat podstatnou změnu podmínek rámcové dohody bez provedení nového zadávacího řízení⁴. Na tomto místě Úřad doplňuje, že za situace, kdy má obviněný uzavřenu rámcovou smlouvu, nemůže při změně jejích podmínek hodnotit cenu uhrazenou toliko za předchozích 12 měsíců, jak nastiňuje ve svém vyjádření ze dne 17. 1. 2022, ale musí vycházet z ceny uhrazené za celou dobu plnění na základě rámcové smlouvy.
56. Úřad tedy dospěl k závěru, že obviněný postupoval v rozporu s § 131 odst. 5 zákona, když bez provedení nového zadávacího řízení podle zákona uzavřel dne 1. 4. 2019 dohodu o postoupení smlouvy a umožnil tak podstatnou změnu podmínek rámcové dohody ve smyslu § 222 odst. 10 cit. zákona po dobu jejího trvání tím, že nahradil původního dodavatele jiným novým dodavatelem, aniž by toto nahrazení bylo dle § 222 odst. 10 písm. a) či b) zákona možné.
57. K naplnění všech znaků skutkové podstaty přešupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona je třeba, aby porušení pravidel stanovených zákonem pro zadání veřejné zakázky ovlivnilo nebo mohlo ovlivnit výběr dodavatele. Z hlediska zákonného rámce § 268 odst. 1 písm. a) zákona tedy stačí pouhá možnost (potencialita) ovlivnění výběru dodavatele. Není tak rozhodující, zda k ovlivnění výběru dodavatele skutečně došlo, nýbrž postačí i eventuální možnost ovlivnění výběru dodavatele. Současně Úřad není povinen prokazovat, že zde existuje konkrétní dodavatel, který by se, nebýt pochybení zadavatele, zadávacího řízení zúčastnil a mohl podat např. i výhodnější nabídku. Postačí, aby v rozhodnutí učinil kvalifikovanou úvahu, z níž bude logickým a srozumitelným způsobem vyplývat, proč v důsledku pochybení zadavatele může či mohlo dojít k ovlivnění výběru dodavatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 63/2016-43 ze dne 18. 8. 2016 a č. j. 4 As 61/2016-34 ze dne 28. 6. 2016, rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Af 134/2016-39 ze dne 19. 4. 2019, rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-03959/2021/500/Alv ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. ÚOHS-S0514/2020/VZ).
58. Shora popsaný postup obviněného mohl ovlivnit výběr dodavatele, neboť uzavřením dohody o postoupení smlouvy bez provedení nového zadávacího řízení obviněný zamezil možnost

⁴ viz k tomu stanovisko Expertní skupiny dostupné na http://portal-vz.cz/wp-content/uploads/2020/08/171010_Zmena-zavazku-ze-smlouvy-na-verejnou-zakazku.pdf

ucházet se o dané plnění kterémukoli jinému v úvahu přicházejícímu dodavateli, čímž zcela vyloučil hospodářskou soutěž o plnění spočívající v poskytování právních služeb v oblasti administrace veřejných zakázek a zadávacích řízení. Nelze přitom vyloučit, že pokud by obviněný postupoval v souladu se zákonem a poptával předmětné plnění v některém z v úvahu přicházejících druhů zadávacích řízení, tedy pokud by proběhla řádná soutěž o toto plnění, mohl obviněný obdržet nabídky i jiných dodavatelů, kteří mohli nabídnout nižší cenu než jaká byla původně dohodnuta v rámci rámcové smlouvy. Obviněný se svým postupem vyhnul povinností zadat (novou) rámcovou dohodu dle zákona, čímž zásadním způsobem narušil hospodářskou soutěž, a to bez ohledu na to, zda k tomuto došlo úmyslně či nikoliv.

59. Na základě shora uvedeného Úřad uzavírá, že obviněný naplnil všechny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto příkazu.

K výroku II. příkazu – uložení pokuty

60. Úřad posoudil postup obviněného a vzhledem ke zjištěným skutečnostem přistoupil k uložení pokuty, neboť obviněný svým postupem naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona.
61. Odpovědnost za přestupek zaniká mj. uplynutím promlčecí doby, která podle § 270 odst. 5 zákona činí 5 let.
62. Podle § 31 odst. 1 zákona o přestupcích promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.
63. V návaznosti na výše uvedené Úřad před uložení pokuty ověřil, zda neuplynula promlčecí doba stanovená v § 270 odst. 5 zákona. Ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. došlo 1. 4. 2019 tím, že obviněný uzavřel dohodu o postoupení smlouvy s původním dodavatelem a novým dodavatelem. Řízení o přestupku je zahájeno dnem doručení tohoto příkazu. Z uvedeného vyplývá, že promlčecí doba ve vztahu k projednávanému přestupku neuplynula a odpovědnost obviněného za projednávaný přestupek uplynutím promlčecí doby nezanikla.
64. Podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona za přestupek podle odstavce 1, nepoužije-li se postup podle odstavce 3, lze uložit pokutu do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a) až c) zákona.
65. Úřadu z vyjádření obviněného dokumentů plyne, že obviněný již ukončil plnění na základě rámcové smlouvy, přičemž Úřadu o tomto tvrzení nevznikla pochybnost, resp. nedohledal žádné informace, které by uvedenému odporovaly. Ačkoliv tedy obviněný nepředložil formální vypovězení rámcové smlouvy, má Úřad za to, že celková cena, kterou obviněný uhradil za plnění na základě rámcové smlouvy, činí 6 945 720,49 Kč včetně DPH, obviněnému tedy lze pokutu v maximální výši 694 572,05 Kč.
66. Při určení druhu správního trestu a jeho výměry je správní orgán povinen přihlídnout k okolnostem demonstrativně uvedeným v § 37 písm. a) až i) zákona o přestupcích. Při stanovení výše pokuty Úřad zohlednil pouze ta z kritérií vyjmenovaných v § 37 zákona o přestupcích, která mají význam ve vztahu k projednávanému přestupku. V tomto případě Úřad přihlédl zejména k povaze a závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Pokud jde o druh správního trestu za spáchání předmětného přestupku, zákon v tomto ohledu

předkládá Úřadu jediný druh správního trestu, který je možno uložit za přestupek podle § 268 zákona, a to je pokuta.

67. Podle § 38 zákona o přestupcích povaha a závažnost přestupku je dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, dále významem a rozsahem následku přestupku a okolnostmi jeho spáchání (Úřad zde uvádí pouze ty skutečnosti citovaného ustanovení zákona o přestupcích, které jsou relevantní ve vztahu k posuzovanému případu).
68. Pokud jde o význam neurčitého právního pojmu „závažnost přestupku“, Úřad uvádí, že stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnost) je dán také konkrétní intenzitou naplnění znaků skutkové podstaty přestupku. Při posuzování závažnosti přestupku není hlavním kritériem jeho skutková podstata, ale intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. Z hlediska určení výměry pokuty je proto nutno hodnotit nejen jaké následky byly přestupkem způsobeny, ale také jakou měly intenzitu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 106/2012 ze dne 6. 6. 2013).
69. Co se týče způsobu, resp. okolností, za kterých byl přestupek spáchán, Úřad v tomto rozhodnutí konstatoval, že se obviněný v šetřeném případě dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že postupoval v rozporu s § 131 odst. 5 zákona, když bez provedení nového zadávacího řízení podle zákona uzavřel dne 1. 4. 2019 dohodu o postoupení smlouvy s původním dodavatelem a novým dodavatelem k rámcové smlouvě, prostřednictvím které došlo k nahrazení dodavatele jiným dodavatelem, čímž umožnil podstatnou změnu podmínek rámcové smlouvy na plnění předmětné veřejné zakázky. V rámci posouzení povahy a závažnosti přestupku Úřad konstatuje, že za nejzávažnější stupeň intenzity porušení zákona považuje postup zadavatele spočívající v naprosté ignoraci ustanovení zákona a základních zásad, na nichž je tento zákon postaven, neboť takový postup zpravidla výrazně omezuje (případně dokonce vylučuje) hospodářskou soutěž, která je základním předpokladem dosažení efektivního vynakládání veřejných prostředků (coby hlavního účelu zákona). Tím, že obviněný umožnil podstatnou změnu podmínek rámcové smlouvy bez provedení nového zadávacího řízení, se dopustil jednoho z nejzávažnějších porušení zákona, neboť fakticky obešel zákon. Obviněný svým postupem neumožnil podání nabídek dalších potenciálních dodavatelů a naprosto tak vyloučil soutěžní prostředí.
70. Úřad při zvažování výše pokuty přihlédl i k následkům spáchání přestupku. V daném případě spáchaný přestupek způsobil, že nový dodavatel nebyl vystaven žádné konkurenci, neboť vybrání výše zmíněného nového dodavatele probíhalo bez provedení zadávacího řízení. Obviněný tak nenaplnil elementární účel zákona, kterým je zajištění účinného konkurenčního prostředí a efektivní hospodářské soutěže.
71. Úřad ke konkrétnímu významu „závažnosti přestupku“ v šetřeném případě shrnuje, že posoudil způsob spáchání přestupku, jeho následky, intenzitu těchto následků a dále okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán. Stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnost) označuje Úřad jako závažný, a to vzhledem k tomu, že jednání obviněného mohlo výrazně narušit základní princip zadávání veřejných zakázek – zachování efektivního soutěžního prostředí, které má umožnit z co nejširšího okruhu podaných nabídek vybrat pro obviněného nabídku nejvhodnější.
72. Jako polehčující okolnost zohlednil Úřad ve prospěch obviněného tu skutečnost, že obviněný s Úřadem při šetření podnětu příkladně spolupracoval, když nad rámec požadovaných

podkladů (tj. velkého množství faktur a přehledu úhrad plnění) zhotovil a zaslal Úřadu přehledně zpracované tabulky ke každému jednotlivému roku (od 2015 do 2020), v nichž vypsál všechny relevantní informace potřebné pro přezkum jeho postupu.

73. Úřad neshledal v šetřeném případě další polehčující či přitěžující okolnosti.
74. Úřad při stanovení výše pokuty zohlednil také skutečnost, že od spáchání přestupku uplynuly více než 3 roky, neboť, jak judikoval Krajský soud v Brně v rozsudku sp. zn. 62 Af 123/2013 ze dne 9. 4. 2015, *„je-li základním požadavkem na zákonnost uložené pokuty její proporcionalita, pak hledisko doby, jež uplynula mezi spácháním správního deliktu a jeho potrestáním, je možným (a někdy nutným) korektivem při úvahách ohledně výše pokuty, k němuž má být přihlédnuto na závěr těchto úvah; aplikace tohoto korektivu má zamezit, aby výše pokuty, jinak řádně stanovena podle zákonem předepsaných kritérií a kritérií nutně aplikovatelných i bez jejich výslovného vyjádření v zákoně (kritérium přiměřenosti s ohledem na míru, ve které výše pokuty může způsobit pro delikventa likvidačně), celkově nejevila znaky nepřiměřenosti s ohledem na prodlevu, která nastala mezi porušením právní povinnosti a trestem, který za to byl uložen. V rámci správního trestání je totiž třeba dostatečně silně vnímat, že časový horizont toho, kdy se účastníkovi řízení (delikventovi) dostává konečného rozhodnutí ve věci, je neoddělitelnou součástí měřítek celkové spravedlnosti řízení, a že čím je tento časový horizont delší, tím více se rozostřují kontury spravedlnosti jak v očích účastníka řízení, tak i v obecném vnímání veřejnosti a veřejného mínění, což celkově oslabuje důvěryhodnost státní moci. Je nepochybné, že s prodlužujícím se okamžikem potrestání se relativizuje základní vztah mezi spáchaným deliktem a ukládanou sankcí a že doba mezi porušením právní povinnosti a rozhodnutím o sankci má i bezprostřední vliv na účel trestu, jehož má být uložením konkrétní sankce dosaženo.“*
75. Při určení výše pokuty obviněnému Úřad přihlédl i k ekonomické situaci obviněného, neboť vychází z maximy, že není přípustné uložit takovou pokutu, která má likvidační charakter v tom smyslu, že by „zmařila“ samu ekonomickou podstatu obviněného. Z výroční zprávy z roku 2020 (jež je nejaktuálnějším veřejně dostupným dokumentem vypovídajícím o ekonomické situaci obviněného) vyplývá, že v roce 2020 bylo dosaženo hospodářského výsledku (zisku) obviněného ve výši 15 740 000 Kč. S ohledem na právě uvedené nelze vyměřenou výši pokuty považovat za nepřiměřeně zasahující ekonomickou podstatu obviněného (a v tom smyslu za nespravedlivou).
76. Pokuta uložená obviněnému za nedodržení postupu stanoveného zákonem má splnit mimo jiné dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a především funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. V posuzovaném případě jsou obě funkce právní odpovědnosti dostatečně naplněny
77. S ohledem na výše uvedené Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto příkazu.
78. Pokuta je splatná do jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto příkazu na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj – pracoviště Brno zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO obviněného.

POUČENÍ

Proti tomuto příkazu lze podle § 150 odst. 3 správního řádu podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne jeho oznámení, a to u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – sekce veřejných zakázek, tř. Kpt. Jaroše 1926/7, Černá Pole, 604 55 Brno. Lhůta pro podání odporu běží ode dne následujícího po dni doručení tohoto příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení ve věci pokračuje; to neplatí, byl-li podán nepřipustný nebo opožděný odpor. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Příkaz, proti němuž nebyl odpor podán, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

otisk úředního razítka

v z. Mgr. Mojmír Florian

Mgr. Markéta Dlouhá
místopředsedkyně

Obdrží

Revmatologický ústav, Na Slupi 450/4, 128 00 Praha 2

Vypraveno dne

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