



UOHSX00ENBY

PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0050/2021/VZ

Číslo jednací: ÚOHS-12335/2021/163/MPe

Brno 06.05.2021

V řízení o rozkladu ze dne 3. 3. 2021 doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže téhož dne obviněným –

- **Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5,**

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-05671/2021/500/Alv ze dne 15. 2. 2021 vydanému ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0480/2020/VZ ve věci možného spáchání přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, ve

- veřejné zakázce „**Pravidelné servisní prohlídky a opravy osobních vozidel – oblast Kladno**“, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 22. 6. 2015 obviněný se společností AUTODRÁB, spol. s r. o., IČO 47541563, se sídlem V Jezerech 302, Braškov, smlouvu č. 239/KSÚS/2015,
- veřejné zakázce „**Pravidelné servisní prohlídky a opravy osobních vozidel – oblast Kutná Hora**“, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 29. 9. 2015 obviněný s dodavatelem Jaroslavem Mašínem, IČO 10242601, se sídlem Dobřeň 26, 284 01 Suchdol – Dobřeň, smlouvu č. 570/KSÚS/2015,
- veřejné zakázce „**Pravidelné servisní prohlídky a opravy osobních vozidel – oblast Benešov**“, na jejíž předmět plnění uzavřel obviněný se společností AB Auto Brejla s.r.o.,

IČO 44265778, se sídlem Písnické zahrady 439/31, 142 00 Praha 4, smlouvu č. 675/KSÚS/2015 (dle podkladů zadavatele byla smlouva uzavřena dne 10. 12. 2015) a

- o veřejné zakázce „**Pravidelné servisní prohlídky a opravy osobních vozidel – oblast Mnichovo Hradiště**“, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 4. 12. 2015 obviněný se společností LAURETA AUTO a.s., IČO 26438577, se sídlem Nádražní 307, 293 01 Mladá Boleslav, smlouvu č. 676/KSÚS/2015,

jsem podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-05671/2021/500/Alv ze dne 15. 2. 2021 vydané v řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0480/2020/VZ

potvrzují

a podaný rozklad

zamítám.

ODŮVODNĚNÍ

I. Postup zadavatele a správní řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) jako orgán příslušný podle § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“ nebo „**ZVZ**“) k výkonu dohledu nad postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek a soutěži o návrh, jakož i k projednání správních deliktů podle tohoto zákona, včetně ukládání sankcí za jejich spáchání, obdržel dne 2. 1. 2020 podnět ve věci možného nezákonného dělení veřejných zakázek obviněným – Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5, (dále jen „**obviněný**“ nebo též „**zadavatel**“).
2. Úřad na základě podkladů zaslanych obviněným na výzvu uvedenou v přípisu č. j. ÚOHS-16273/2020/541/JCh ze dne 5. 6. 2020 a vlastního prošetření zjistil, že obviněný dne 22. 6. 2015 uzavřel se společností AUTODRÁB, spol. s r. o., IČO 47541563, se sídlem V Jezerech 302, Braškov, (dále jen společnost „**AUTODRÁB, spol. s r. o.**“) smlouvu č. 239/KSÚS/2015 na plnění veřejné zakázky malého rozsahu s názvem „Pravidelné servisní prohlídky a opravy osobních vozidel – oblast Kladno“ zadané na základě výzvy k podání nabídky ze dne 27. 5. 2015 (dále jen „**VZ Kladno**“). Úřad dále zjistil, že předmětem plnění VZ Kladno je dle bodu 2 příslušné výzvy k podání nabídky a taktéž z bodu 1.3 příslušné smlouvy zajištění pravidelných servisních prohlídek a oprav osobních vozidel zadavatele pro oblast Kladno. Dle bodu 2 dané výzvy byla předpokládaná hodnota VZ Kladno stanovena na 1 999 999 Kč bez DPH.
3. Obviněný také uzavřel dne 29. 9. 2015 s dodavatelem Jaroslavem Mašínem, IČO 10242601, se sídlem Dobřeň 26, 284 01 Suchdol, (dále jen „**dodavatel Jaroslav Mašíň**“) smlouvu

č. 570/KSÚS/2015 na plnění veřejné zakázky malého rozsahu s názvem „Pravidelné servisní prohlídky a opravy osobních vozidel – oblast Kutná Hora“ zadané na základě výzvy k podání nabídky ze dne 8. 9. 2015 (dále jen „**VZ Kutná Hora**“). Úřad dále zjistil, že předmětem plnění VZ Kutná Hora je dle bodu 2 příslušné výzvy k podání nabídky a taktéž z bodu 1.3 příslušné smlouvy zajištění pravidelných servisních prohlídek a oprav osobních vozidel zadavatele pro oblast Kutná Hora. Dle bodu 2 dané výzvy, a také bodu 4.6 dané smlouvy, byla předpokládaná hodnota VZ Kutná Hora stanovena na 1 999 999 Kč bez DPH.

4. Obviněný dále uzavřel dne 10. 12. 2015¹ se společností AB Auto Brejla s.r.o., IČO 44265778, se sídlem Písnické zahrady 439/31, 142 00 Praha 4, (dále jen společnost „**AB Auto Brejla s.r.o.**“) nedatovanou smlouvu č. 675/KSÚS/2015 na plnění veřejné zakázky malého rozsahu s názvem „Pravidelné servisní prohlídky a opravy osobních vozidel – oblast Benešov“ zadané na základě výzvy k podání nabídky ze dne 11. 11. 2015 (dále jen „**VZ Benešov**“). Úřad dále zjistil, že předmětem plnění VZ Benešov je dle bodu 2 příslušné výzvy k podání nabídky a taktéž z bodu 1.3 příslušné smlouvy zajištění pravidelných servisních prohlídek a oprav osobních vozidel zadavatele pro oblast Benešov. Dle bodu 2 dané výzvy, a také bodu 4.6 dané smlouvy, byla předpokládaná hodnota VZ Benešov stanovena na 1 999 999 Kč bez DPH.
5. Obviněný taktéž uzavřel dne 4. 12. 2015 se společností LAURETA AUTO a.s., IČO 26438577, se sídlem Nádražní 307, 293 01 Mladá Boleslav, (dále jen společnost „**LAURETA AUTO a.s.**“) smlouvu č. 676/KSÚS/2015 na plnění veřejné zakázky malého rozsahu s názvem „Pravidelné servisní prohlídky a opravy osobních vozidel – oblast Mnichovo Hradiště“ zadané na základě výzvy k podání nabídky ze dne 11. 11. 2015 (dále jen „**VZ Mnichovo Hradiště**“). Úřad dále zjistil, že předmětem plnění VZ Mnichovo Hradiště je dle bodu 2 příslušné výzvy k podání nabídky a taktéž z bodu 1.3 příslušné smlouvy zajištění pravidelných servisních prohlídek a oprav osobních vozidel zadavatele pro oblast Mnichovo Hradiště. Dle bodu 2 dané výzvy, a také bodu 4.6 dané smlouvy, byla předpokládaná hodnota VZ Mnichovo Hradiště stanovena na 1 999 999 Kč bez DPH.
6. Předmět smluv je shodně u všech výše citovaných smluv dle bodu 1.3 stanoven jako *„závazek zhotovitele provádět opravy a servisní služby (pravidelné servisní prohlídky, záruční a běžné opravy, úkony předepsané výrobcem vozidla a veškeré další práce v rámci činnosti servisu) na vozidlech, nebo jejich částech, užívaných zadavatelem v souladu s cenovými ujednáními uvedenými v příloze č. 1 a 2 citované smlouvy za podmínek uvedených v přílohách č. 1, 2, 3 a 4 citované smlouvy a to v kvalitě a době podle požadavku zadavatele včetně dodávky náhradních dílů“*, (dále také „**předmět veřejné zakázky**“).
7. Úřad po přezkoumání podkladů, které jsou součástí spisu, získal pochybnosti, zda se zadavatel nedopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona, resp. zda zadavatel postupoval v souladu s § 13 odst. 3 zákona, když rozdělil předmět veřejné zakázky takovým způsobem, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v § 12 odst. 1 zákona, a nezadal plnění vyplývající z uvedených smluv v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení dle § 21 odst. 1 zákona, přičemž tím podstatně mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Z tohoto důvodu zahájil Úřad z moci úřední řízení o přestupku.

¹Dle soupisu smluv poskytnutého zadavatelem a vyjádření zadavatele ze dne 30. 11. 2020 byla citovaná smlouva uzavřena dne 10. 12. 2015.

8. Úřad oznámil zahájení řízení o přestupku vedeného pod sp. zn. ÚOHS-S0480/2020/VZ obviněnému přípisem č. j. ÚOHS-36486/2020/541/JCh ze dne 16. 11. 2020, který mu byl doručen dne 17. 11. 2020.
9. Dnem 17. 11. 2020, kdy bylo oznámení o zahájení správního řízení doručeno obviněnému, bylo podle § 113 zákona ve spojení s § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) zahájeno předmětné řízení o přestupku.

II. Napadené rozhodnutí

10. Dne 15. 2. 2021 vydal Úřad rozhodnutí č. j. ÚOHS-05671/2021/500/Alv vydané v řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0480/2020/VZ (dále jen „**napadené rozhodnutí**“).
11. Úřad výrokem I napadeného rozhodnutí konstatoval, že se obviněný dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že v rozporu s § 13 odst. 3 zákona rozdělil předmět veřejné zakázky, jímž je provádění oprav a servisních služeb (pravidelné servisní prohlídky, záruční a běžné opravy, úkony předepsané výrobcem vozidla a veškeré další práce v rámci činnosti servisu) na vozidlech nebo jejich částech, užívaných zadavatelem, tedy úplatné poskytnutí služeb ve smyslu § 7 odst. 1 zákona, takovým způsobem, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limity stanovené v § 12 odst. 1 zákona, a nezadal plnění vyplývající z uvedených smluv, které tvoří jednu veřejnou zakázku na služby ve smyslu § 10 odst. 1 zákona, v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení dle § 21 odst. 1 zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a obviněný na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel smlouvy. Výrokem II uložil Úřad obviněnému pokutu dle § 120 odst. 2 písm. a) zákona ve výši 80 000 Kč. Výrokem III Úřad uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
12. Úřad dospěl k závěru, že VZ Kladno, VZ Kutná Hora, VZ Benešov a VZ Mnichovo Hradiště tvoří jeden funkční celek, resp. jednu veřejnou zakázku, u které jsou splněny podmínky místní, časové, věcné a funkční souvislosti. K tvrzené místní nesouvislosti Úřad uvedl, že provozovny obviněného se nachází na území Středočeského kraje a mezi místy jednotlivých plnění neexistuje žádná prostorově relevantní překážka. Provozovny obviněného navíc samostatně neohospodaří s finančními prostředky, ani neprovádí samy zadávací řízení, a proto nelze přisvědčit tvrzení o funkční samostatnosti provozních jednotek. Ostatně každá veřejná zakázka byla zadána přímo obviněným. Obviněný tedy byl povinen sečíst předpokládanou hodnotu plnění pro všechna související plnění a zadat tak veřejnou zakázku v odpovídajícím zákonném režimu. Nikoliv tedy rozdělit předmět jedné veřejné zakázky na čtyři zcela samostatné veřejné zakázky malého rozsahu. Argumentoval-li obviněný potřebou finanční a časové úspory v podobě zadání každé jednotlivé veřejné zakázky jinému lokálnímu dodavateli, nic mu nebránilo dle Úřadu v tom, aby zadal jednu veřejnou zakázku rozdělenou na části (dle příslušných provozoven). Následně pak mohl obviněný na tyto části uzavřít s jednotlivými dodavateli smlouvy. Postup obviněného navíc mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Úřad dále k výroku II uvedl, že z úřední činnosti zjistil, že se obviněný dopustil obdobných přestupků již v minulosti, za které mu byla uložena pokuta. Z tohoto důvodu přistoupil k uložení souhrnného trestu se zohledněním zásady absorpce. Přihlédl taktéž k ekonomické situaci obviněného.

III. Rozklad obviněného

13. Dne 3. 3. 2021 podal obviněný k předsedovi Úřadu rozklad z téhož dne proti napadenému rozhodnutí, které mu bylo doručeno dne 16. 2. 2021. Rozklad byl tedy podán v zákonné lhůtě.

Námítky rozkladu

14. K výroku I obviněný v rozkladu namítá, že Úřad věc posoudil nesprávně, pokud předměty čtyř veřejných zakázek posoudil jako předmět jedné veřejné zakázky. Obviněný uvádí, že zadáním samostatných veřejných zakázek sledoval zejména snížení dojezdové vzdálenosti do autoopraven a současně úsporu času zaměstnanců. Obviněný dále sděluje, že při zadání každé veřejné zakázky postupoval transparentně a v zájmu zachování hospodářské soutěže, neboť při zadání každé jednotlivé veřejné zakázky oslovil tři možné dodavatele. Dle obviněného by sloučením předmětu veřejné zakázky došlo k omezení soutěže, neboť by se o takto velkou zakázku nemohli ucházet dodavatelé, kteří by jinak byli schopni realizovat předmětné samostatné veřejné zakázky. Obviněný zdůrazňuje, že souvislost jednotlivých plnění nelze dovozovat mechanicky, je nutné zohlednit kontext a okolnosti konkrétního případu. V tomto případě tak dle obviněného k naplnění věcné, místní, časové a funkční souvislosti nedošlo. Obviněný dále tvrdí, že je organizačně vnitřně členěn na provozní úseky dle jednotlivých geografických oblastí, které participovaly na přípravě zadání veřejných zakázek a v době jejich zadání byly funkčně samostatné. V tomto případě je proto nutné vycházet z organizačního členění obviněného dle jednotlivých geografických oblastí, ačkoliv tedy jednotlivé zakázky musely být s ohledem na právní formu obviněného zadány přímo obviněným. Obviněný konstatuje, že nevidí rozdíl mezi zadáním jedné veřejné zakázky rozdělené na části a zadáním samostatných veřejných zakázek v rozsahu příslušných provozních úseků (jak tomu bylo v nyní projednávaném případě). Lpění na nutnosti zadat jednu veřejnou zakázku, příp. rozdělenou na části, je dle obviněného přepjatým formalismem. Dle obviněného navíc nebylo v tomto případě řešením zadat jednu veřejnou zakázku rozdělenou na části, neboť k tomu jednak nebyl obviněný povinen, a také by uvedený postup mohl zapříčinit podání menšího objemu nabídek. Nelze totiž s ohledem na charakter a lokální význam veřejných zakázek předpokládat, že by se zadávacího řízení účastnili i dodavatelé, kteří v daném místě nepůsobí. Obviněný dále polemizuje, že zadání veřejné zakázky v přísnějším režimu by nezaručilo, že bude zachována soutěž.
15. Dle obviněného Úřad neprokázal naplnění znaku skutkové podstaty tvrzeného přestupku. Zejména pak neprokázal naplnění znaku spočívajícího v ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Její odůvodnění Úřad postavil na obecném tvrzení, které nemůže obstát. Úřad proto měl postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro reo* a správní řízení zastavit. Jednání obviněného taktéž nevykazuje ani znaky společenské škodlivosti. Obviněný závěrem k výroku I dodává, že ačkoliv se v tomto případě jedná o objektivní odpovědnost, není kategorie zavinění zcela irelevantní.
16. K výroku II obviněný v rozkladu namítá, že mu neměla být uložena pokuta, jelikož se konstatovaného protiprávního jednání nedopustil. Dále k tomu obviněný dodává, že Úřad při stanovení výše pokuty nepřihlédl k zásadním polehčujícím okolnostem. Zejména nepřihlédl k tomu, že obviněný v zájmu zachování soutěže vyzval u každé veřejné zakázky k podání nabídky vždy tři dodavatele. Úřad rovněž nezohlednil dobu, která od údajného

spáchání přestupku již uplynula. Výše uložené pokuty je rovněž dle obviněného nedostatečně odůvodněna, neboť z odůvodnění není patrné, jakým konkrétním způsobem dospěl Úřad k výši uložené pokuty. Z odůvodnění není taktéž zřejmé, jakým způsobem se do výše pokuty promítly jím zmiňované okolnosti. Odůvodnění stanovení výše pokuty je proto nepřezkoumatelné. Při stanovení výše pokuty by Úřad neměl vycházet z rozpočtu obviněného, neboť většina rozpočtových prostředků se skládá z účelově určených dotací a příspěvků zřizovatele na výstavbu a údržbu silnic. Obviněný s nimi nemůže libovolně nakládat. Výše pokuty je zjevně nepřiměřená a vede k ohrožení plnění úkolů a základního poslání obviněného.

17. Obviněný závěrem uvedl, že k nápravě postačuje samotné projednání věci, a není proto nutné ukládat pokutu. Pokud by však předseda dospěl k závěru, že je nutné pokutu uložit, necht' ji uloží pouze v symbolické výši 1 000 Kč.

Závěr rozkladu

18. Obviněný navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí v celém rozsahu zrušil a správní řízení zastavil, příp. aby napadené rozhodnutí změnil tak, že se za přestupek ukládá pokuta ve výši 1 000 Kč.

IV. Řízení o rozkladu

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

Stanovisko předsedy Úřadu

20. 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 § 98 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen jako „**ZOP**“) přezkoumal napadené rozhodnutí v plném rozsahu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k následujícímu závěru.
21. Úřad tím, že rozhodl tak, jak je uvedeno ve výročí napadeného rozhodnutí, rozhodl správně a v souladu s právními předpisy. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí jsou v podrobnostech rozvedeny důvody, pro které jsem přistoupil k potvrzení napadeného rozhodnutí a k zamítnutí rozkladu navrhovatele.

V. K námitkám rozkladu

22. Obviněný rozkladem předně namítá, že předmětné veřejné zakázky malého rozsahu netvoří jeden funkční celek, tedy není u nich naplněna místní, věcná, časová a funkční souvislost. Z tohoto důvodu nemusely být předmětné veřejné zakázky zadány jako jedna veřejná zakázka. Obviněný se tvrzeného přestupku nedopustil.
23. Obviněný dále namítá, že nebyla naplněna skutková podstata přestupku, a sice nebylo prokázáno ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky, ani potencialita ovlivnění. Postup obviněného navíc nevykazuje známky společenské škodlivosti.

24. Obviněný dále namítá, že mu neměla být uložena pokuta, jelikož se tvrzeného protiprávního jednání nedopustil. Výše stanovené pokuty je navíc nepřiměřená a nedostatečně odůvodněná.

K aplikaci příslušné právní úpravy

25. Úřad předně přistoupil k posouzení toho, zda na daný případ dopadá právní úprava zákona, anebo je pro obviněného příznivější právní úprava zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „ZZVZ“). Na tomto místě je vhodné posoudit, zda Úřad správně aplikoval právní úpravu zákona.
26. V první řadě je na tomto místě vhodné uvést, že k uzavření jednotlivých smluv došlo v průběhu roku 2015, tedy před nabytí účinnosti ZZVZ. K možnému spáchání přestupku tak došlo v době, kdy byl platný a účinný zákon. Postup obviněného se proto bude posuzovat dle skutkových podstat zákona. S ohledem na čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny základních práv a svobod je ovšem nezbytné zhodnotit, zda není pro obviněného příznivější právní úprava ZZVZ.
27. Dopustil-li se obviněný protiprávního jednání spočívajícího v nezákonném rozdělení předmětu veřejné zakázky na čtyři samostatné veřejné zakázky malého rozsahu a nesečetl-li jejich předpokládanou hodnotu, lze toto jednání kvalifikovat jako přestupek dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona. Protiprávní jednání obviněného lze taktéž kvalifikovat dle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ. Důvodem pro výše uvedené tvrzení je to, že ZZVZ stojí v tomto ohledu na shodném přístupu ke sčítání předpokládaných hodnot celého poptávaného plnění (viz § 18 odst. 2 ZZVZ). Uvedené tvrzení vychází ze srovnání právní úpravy zákona a ZZVZ. Jak tedy plyne již z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, který za účinnosti zákona například vydal rozsudek ze dne 15. 12. 2010, č. j. 2 Afs 55/2010-173, v němž konstatoval, že „zadavatel nemůže libovolnou veřejnou zakázku rozdělit tak, aby to mělo dopad na třídění zakázek dle jejich předpokládané hodnoty. (...) Libovolným dělením veřejné zakázky by si zadavatel fakticky volil právní režim, dle něhož je třeba v závislosti na předpokládané hodnotě veřejné zakázky postupovat. Zakáz dělit předmět veřejné zakázky tak, aby to vedlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené zákonem o veřejných zakázkách (zejm. § 12), ostatně obsahuje zákon sám - viz jeho § 13 odst. 3.“ Obdobně pak také za účinnosti ZZVZ konstatoval Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 19. 8. 2020, č. j. 62 Af 63/2019-88, že zadavatel je povinen předpokládané hodnoty celého souvisejícího plnění sčítat. Totožné ostatně plyne taktéž z dikce zákona (viz § 18 ZZVZ) anebo příslušné komentářové literatury, dle které: „Zákon oproti předchozí právní úpravě nestanoví výslovný zákaz dělení předmětu veřejné zakázky, a to z důvodu, že dělení veřejných zakázek není obecně zakázáno, ale novými evropskými směrnici spíše podporováno. Nesmí však dojít k situaci, že by zadavatel rozdělením předmětu veřejné zakázky postupoval v mírnějším režimu, což je vyjádřeno v § 18 odst. 2. Do předpokládané hodnoty se tak musí zahrnout hodnota všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v jedné časové souvislosti. Koncept jedné veřejné zakázky vychází z dosavadní judikatury, dle které je za jednu veřejnou zakázku považováno plnění, které spolu souvisí, a to na základě funkčních (věcných a místních) a časových hledisek.“ (viz DVOŘÁK, D., MACHUREK, T. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 112).

28. Jak již zaznělo výše, právní úprava ZZVZ stojí na obdobném principu stanovení předpokládané hodnoty plnění jako právní úprava zákona. Lze proto konstatovat, že protiprávní jednání obviněného je přestupkem podle zákona i podle ZZVZ. Ostatně k tomuto se vyjadřoval již Úřad v bodě 54, 55 a 56 odůvodnění napadeného rozhodnutí a předseda Úřadu se s těmito závěry zcela ztotožňuje.
29. Je-li protiprávní jednání trestné podle zákona i podle ZZVZ, je nezbytné dále posoudit, zda není právní úprava pro obviněného příznivější z hlediska uložené sankce (k tomuto se Úřad vyjadřoval v bodě 102 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Pro úplnost je ovšem nutno zhodnotit, zda byla úvaha přednesená Úřadem ohledně příznivější právní úpravy taktéž z hlediska uložené sankce správná. Za přestupek dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona je možné dle § 120 odst. 2 písm. a) zákona uložit pokutu ve výši 10 % ceny zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit. Za přestupek vymezený v § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ lze obviněnému uložit pokutu dle § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ ve výši 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit. Z uvedeného je tedy patrné, že i eventuální výše uložené sankce je dle zákona i ZZVZ stejná. Shodně pak lze konstatovat, že při určení druhu správního trestu a jeho výměry se vychází zejména z povahy a závažnosti přestupku, následkům spáchání přestupku, polehčujícím i přitěžujícím okolnostem, přičemž se také zohledňuje doba, která od spáchání přestupku již uplynula. Při stanovení výše případné sankce se také zohledňuje skutečnost, zda projednávané přestupky nejsou v souběhu s jinými. Vše výše uvedené platí také za účinnosti ZZVZ. Se zřetelem k uvedenému lze proto konstatovat, že právní úprava obsažená v ZZVZ není pro obviněného příznivější. Úřad tedy na posouzení daného případu správně aplikoval právní úpravu zákona.
30. K možnému spáchání správního deliktu, nově přestupku², tedy došlo za účinnosti zákona, přičemž dle § 274 odst. 1 písm. a) ZZVZ platí, že se postupuje podle zákona, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti ZZVZ, v řízeních o přezkoumání úkonů zadavatele a řízení o správních deliktech zahájených Úřadem po dni nabytí účinnosti ZZVZ, jestliže se týkají zadávání veřejných zakázek nebo rámcových smluv podle zákona, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti ZZVZ.
31. Závěrem lze shrnout, že pro posouzení skutku po hmotněprávní stránce je postupováno podle zákona v jeho posledním znění. Řízení o přestupku se v souladu s § 274 odst. 1 písm. a) ZZVZ vede podle zákona v jeho posledním znění, přičemž na toto řízení dopadá taktéž ZOP, jelikož se jedná o řízení o přestupku.

K porušení zákazu rozdělení předmětu veřejné zakázky ve smyslu § 13 odst. 3 zákona

32. Obviněný v rozkladu namítá, že Úřad věc posoudil nesprávně, pokud předměty čtyř veřejných zakázek posoudil jako předmět jedné veřejné zakázky. Obviněný totiž zadáním samostatných veřejných zakázek sledoval zejména snížení dojezdové vzdálenosti do autoopraven a současně úsporu času zaměstnanců. Obviněný dále sděluje, že při zadání každé veřejné zakázky postupoval transparentně a v zájmu zachování hospodářské soutěže, neboť při zadání každé jednotlivé veřejné zakázky oslovil tři možné dodavatele. V tomto

² Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOP“), účinný od 1. 7. 2017, v § 112 odst. 1 zakotvuje, že na správní delikty upravené zákonem hledí jako na přestupky podle ZOP.

případě tak dle obviněného k naplnění věcné, místní, časové a funkční souvislosti nedošlo. Obviněný konstatuje, že nevidí rozdíl mezi zadáním jedné veřejné zakázky rozdělené na části a zadáním samostatných veřejných zakázek v rozsahu příslušných provozních úseků (jak tomu bylo v nyní projednávaném případě). Lpění na nutnosti zadat jednu veřejnou zakázku, příp. rozdělenou na části, je dle obviněného přepjatým formalismem. Dle obviněného navíc nebylo v tomto případě řešením zadat jednu veřejnou zakázku rozdělenou na části, neboť k tomu jednak nebyl obviněný povinen, a také by uvedený postup mohl zapříčinit podání menšího objemu nabídek. Nelze totiž s ohledem na charakter a lokální význam veřejných zakázek předpokládat, že by se zadávacího řízení účastnili i dodavatelé, kteří v daném místě nepůsobí. Dle obviněného by sloučením předmětu veřejné zakázky došlo k omezení soutěže, neboť by se o takto velkou zakázku nemohli ucházet dodavatelé, kteří by jinak byli schopni realizovat předmětné samostatné veřejné zakázky.

33. Podle § 13 odst. 1 zákona se předpokládanou hodnotou veřejné zakázky pro účely tohoto zákona rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty.
34. Podle § 13 odst. 3 zákona zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v tomto zákoně.
35. Podle § 13 odst. 4 zákona je-li veřejná zakázka rozdělena na části, je pro stanovení předpokládané hodnoty rozhodující součet předpokládaných hodnot všech částí veřejné zakázky.
36. Dle komentářové literatury se podává, že zadavatel má obecně „*právo vymezit předmět veřejné zakázky (požadovaného plnění) dle vlastního rozhodnutí; je však vždy povinen dodržet pravidlo zákazu dělení předmětu veřejné zakázky, pokud by v důsledku toho došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12. (...) například veřejný zadavatel nemůže předmět veřejné zakázky rozdělit tak, aby v důsledku tohoto rozdělení zadával dle zákona více podlimitních veřejných zakázek nebo podlimitní veřejnou zakázku a veřejnou zakázku malého rozsahu namísto zadávání nadlimitní veřejné zakázky.*“ (viz ŠEBESTA, M. PODEŠVA, V., OLÍK, M., MACHUREK, T. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem*. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 75 -76).
37. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 2 Afs 55/2010-173, plyne, že „*poptává-li zadavatel plnění svým charakterem totožné či obdobné (plnění stejného nebo srovnatelného druhu uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění), pak takové plnění musí zadávat jako jedinou veřejnou zakázku podle zákona o veřejných zakázkách. Není však v případě zadávání takové jediné veřejné zakázky vyloučeno připustit podávání nabídek jen na její jednotlivé části. Zadáním jedné veřejné zakázky je podle stanoviska soudu nutno rozumět i zadání relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění, která spolu úzce souvisí z hledisek místních, časových nebo funkčních (věcných).*“
38. Obviněný v tomto případě zadal celkem čtyři zakázky malého rozsahu, jejichž předmět spočíval v provádění oprav a servisních služeb, tedy pravidelné servisní prohlídky, záruční

a běžné opravy, úkony předepsané výrobcem vozidla a veškeré další práce v rámci činnosti servisu na vozidlech, nebo jejich částech, užívaných zadavatelem.

39. Úřad v napadeném rozhodnutí shledal, že obviněným zadané čtyři samostatné veřejné zakázky tvoří jeden funkční celek, jelikož spolu věcně, časově, místně i funkčně souvisí (souvislost Úřad konkrétně dovedl v bodech 74 – 88 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Dle závěru Úřadu tak měl obviněný porušit postup stanovený v § 13 odst. 3 zákona, čímž mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Dle slov Úřadu totiž nelze „*vyložit, že pokud by obviněný postupoval při zadávání veřejné zakázky dle zákona, mohl obdržet další nabídky od jiných (nejenom lokálních) dodavatelů, kteří mohli obviněnému nabídnout výhodnější plnění*“.
40. V nyní projednávaném případě je v první řadě nezbytné posoudit, zda obviněný v rozporu se zákonem rozdělil předmět jedné veřejné zakázky na čtyři samostatné veřejné zakázky, tedy zejména zda mají všechny čtyři zakázky stejný předmět. Předně je v tomto případě ovšem zapotřebí konstatovat, že se jedná o veřejné zakázky na poskytování služeb s plněním opakující se povahy ve smyslu § 15 zákona.
41. Podle § 15 odst. 1 zákona se ustanovení § 14 odst. 1, 3 a 4 zákona pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby použijí obdobně.
42. Podle § 14 odst. 3 zákona 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.
43. Podle § 14 odst. 4 zákona platí, že základ stanovený podle odstavce 3 se 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 odstavcích 1 a 2.
44. Jelikož právní úprava k veřejným zakázkám na služby opakující se povahy odkazuje na § 14, je nezbytné z tohoto ustanovení vycházet. Z komentářové literatury k § 14 zákona se podává, že: „*Pokud je předmětem veřejné zakázky plnění, které se má opakovat nebo po určitou dobu (více méně nepřetržitě) trvat, musí zadavatel stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky dle pravidel uvedených v odst. 3 a 4.*“ (viz ŠEBESTA, M. PODEŠVA, V., OLÍK, M., MACHUREK, T. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem*. Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 75 - 76). Pro účely tohoto případu je nezbytné pro stanovení předpokládané hodnoty plnění postupovat dle odstavce 3 a 4 citovaného ustanovení zákona.
45. Nejvyšší správní soud k dané materii v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 7 Afs 24/2011 – 497 konstatoval, že „*určení toho, co je v konkrétním případě jedinou veřejnou zakázkou a jaká plnění již představují více samostatných veřejných zakázek, tedy musí zohledňovat účel a smysl právní úpravy. Při tomto určení je zapotřebí vycházet z obecného pravidla, racionálně a logicky zdůvodnitelného, podle něhož, jde-li o plnění, jež má být ve prospěch zadavatele podle předmětu veřejné zakázky uskutečňováno, svým charakterem totožné či obdobné,*

pak jde o plnění stejného nebo srovnatelného druhu, a tedy o plnění, které je jedinou veřejnou zakázkou.“

46. V tomto případě obviněný zadal veřejné zakázky s předmětem, který je nepochybně totožného či obdobného charakteru. Uvedené plyne zejména z toho, že podstatou poskytovaných služeb ze strany vybraných dodavatelů je kompletní servisní kontrola a oprava vozidel zadavatele, a to na základě potřeby zadavatele. Jedná se tedy o pravidelně se opakující plnění. Plnění, které bylo dle uzavřených smluv poskytováno, lze považovat za plnění minimálně obdobné. Je možné připustit, že vzhledem k dílčím požadavkům na opravy a servis nemusí jít s každým úkonem dodavatele o totožné plnění. Tato skutečnost ovšem není schopna sama o sobě zapříčinit to, že by dané veřejné zakázky měly být chápány jako zakázky samostatné, odlišné či nesouvisející. Na poskytování daných služeb je tak nezbytné nahlížet v tom smyslu, že každý dodavatel poskytuje v souhrnu plnění, které je obdobného charakteru, tedy nijak významně se neodlišuje od plnění zbylých třech dodavatelů (například jeden dodavatel neopravuje pouze lak automobilu nebo pouze nemění pneumatiky atp.). Lze říci, že se jedná o generální poskytování služeb souvisejících s opravou a údržbou automobilů zadavatele. Pokud tedy všechny smlouvy uzavřené mezi zadavatelem a vybranými dodavateli směřovaly k zajištění provozuschopnosti vozového parku a nebyly od sebe odlišené nějakou výhradní činností dodavatele, je nutné na tyto zakázky nahlížet jako na jednu veřejnou zakázku. Obdobně uvažoval také Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 19. 8. 2020, č. j. 62 Af 63/2019-88, ve kterém se zabýval poskytováním právních služeb. V citovaném rozsudku Krajský soud v Brně dospěl k závěru, že pokud všechny uzavřené smlouvy směřovaly k zajištění právní podpory a ve všech případech šlo o právní poradenství ve vztahu k běžné agendě zadavatele, pak tyto právní služby je třeba považovat po věcné stránce za jeden druh plnění³. Je tedy ve světle výše uvedeného možné shrnout, že obviněným stanovený předmět plnění u všech čtyř veřejných zakázek tvoří předmět jedné veřejné zakázky. A tato měla být jako jedna zadána.
47. Podpůrně lze také uvést odkaz na § 19 ZZVZ, který již operuje s pojmem veřejná zakázka pravidelné povahy. Právní úprava ZZVZ se od úpravy zakotvené v zákoně (§ 14, 15 zákona) neodchyluje. Naopak tuto právní úpravu upřesňuje. Předseda Úřadu si je vědom toho, že se v tomto případě postupuje podle zákona a nikoliv dle ZZVZ. Na tomto místě je však vhodné doplnit, že právní úprava týkající se veřejných zakázek, jejichž předmětem jsou opakující se služby (resp. veřejné zakázky pravidelné povahy ve smyslu § 19 ZZVZ), je neměnná. Lze proto konstatovat, že na okolnosti daného případu by bylo i optikou ZZVZ nahlíženo stejně. V tomto případě je nezbytné zdůraznit, že se u samostatně zadaných veřejných zakázek jedná o stejný předmět plnění, který tvoří předmět jedné veřejné zakázky.
48. Podle § 13 odst. 8 zákona navíc platí, že při stanovení předpokládané hodnoty je zadavatel povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období. V tomto případě byly jednotlivé veřejné zakázky vypsány v průběhu jednoho účetního období (roku 2015) a během tohoto účetního období i zadány. Mezi jednotlivými plněními lze proto sledovat časovou souvislost.

³ Pozn. předsedy Úřadu: Byť jde o rozsudek vydaný po spáchání přestupku obviněným, nejde o nepřipustné užití judikatury. Daný rozsudek byl v tomto případě použit pouze pro dokreslení výkladu toho, co je třeba chápat jako jednu veřejnou zakázku, resp. jednu službu. Závěry tohoto rozhodnutí na citovaném rozsudku nestojí.

49. Věcnou souvislost lze taktéž dovodit, poněvadž předměty veřejných zakázek jsou v tomto případě totožné, a to – oprava a servisní služby na vozidlech, nebo jejich částech, užívaných zadavatelem. Jak bylo již dovozeno výše. V tomto případě se jedná o opakující se plnění stejného či obdobného charakteru ve smyslu § 14, resp. 15 zákona.
50. Místní souvislost mezi jednotlivými veřejnými zakázkami je dána, neboť mezi místy jednotlivých plnění neexistovala žádná prostorově relevantní překážka. Veřejné zakázky byly navíc zadávány v rámci jednoho kraje. Z výzev k podávání nabídek⁴ u všech obviněným rozdělených veřejných zakázek plyne, že místem plnění byl Středočeský kraj, nikoliv jednotlivá města v rámci kraje, v nichž leží dané provozovny obviněného. Je možné přitakat tvrzení obviněného, že souvislost jednotlivých plnění nelze dovozovat mechanicky, a je proto nutné zohlednit kontext a okolnosti konkrétního případu. Zmiňované ovšem Úřad provedl. Jak je totiž patrné z odůvodnění napadeného rozhodnutí, Úřad aplikoval právní úpravu na konkrétní zjištěné relevantní skutečnosti daného případu. Tato námitka obviněného je proto nepřiléhavá.
51. Tvrdí-li dále obviněný, že je organizačně vnitřně členěn na provozní úseky dle jednotlivých geografických oblastí, které participovaly na přípravě zadání veřejných zakázek a v době jejich zadání byly funkčně samostatné, a tedy bylo možné zadat veřejné zakázky s ohledem na organizační členění obviněného, je toto tvrzení liché. Nelze totiž odůvodnit zadání čtyř samostatných veřejných zakázek toliko existencí provozoven participujících na zadávacím řízení, pokud tyto provozovny nejsou právně samostatné a reálně tyto zakázky nezadávají. Jak Úřad správně dovodil v bodě 82 odůvodnění napadeného rozhodnutí, nejedná se navíc o provozní jednotky obviněného ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ. Zákon navíc otázku provozních jednotek vůbec neřeší. Argumentace obviněného je proto zcela nedůvodná.
52. Na tomto místě je tedy možné shrnout, že lze závěrům Úřadu týkajícím se časové (body 74 – 76 odůvodnění napadeného rozhodnutí), místní (body 77 – 85 odůvodnění napadeného rozhodnutí), věcné (bod 86 odůvodnění napadeného rozhodnutí), funkční (bod 87 odůvodnění napadeného rozhodnutí) souvislosti přitakat.
53. Předseda Úřadu se zřetelem k výše uvedenému dospěl k závěru, že Úřad správně konstatoval, že obviněný v rozporu s § 13 odst. 3 zákona rozdělil předmět jedné veřejné zakázky na čtyři samostatné veřejné zakázky malého rozsahu. Obviněný měl s ohledem na výše uvedené zadat přezkoumávané veřejné zakázky v některém ze zákonem stanovených druhů zadávacího řízení, tedy sečíst předpokládané hodnoty veřejných zakázek. Nic však nebránilo obviněnému v tom, aby tuto veřejnou zakázku rozdělil na části a na tyto jednotlivé části uzavřel se samostatně vybranými dodavateli smlouvu na plnění.
54. Dále lze konstatovat, že Úřad správně dovodil, že mezi předmětnými veřejnými zakázkami existuje úzká souvislost, jak bylo uvedeno výše. Pokud obviněný tvrdí, že nelze souvislosti v rámci jednotlivých veřejných zakázek dovodit, nelze s tímto souhlasit. Jestliže obviněný tvrdí, že zadáním samostatných veřejných zakázek sledoval zejména snížení dojezdové vzdálenosti do autoopraven a současně úsporu času zaměstnanců, je tento zájem obviněného pochopitelný. Je ovšem nutno ve snaze o jeho zajištění postupovat v souladu se zákonem. Zadáním jedné veřejné zakázky s rozdělením na části by obviněný nepochybně

⁴ Konkrétně bod 3 výzvy k podání nabídky na VZ Kladno, VZ Benešov, VZ Kutná Hora, VZ Mnichovo Hradiště.

dosáhl výše uvedeného zájmu spočívajícího ve snížení dojezdové vzdálenosti do autoopraven a úspory času svých zaměstnanců, přičemž by tak postupoval v souladu se zákonem. Obviněný však zadal veřejné zakázky samostatně v režimu zakázek malého rozsahu, ačkoliv měl zadat veřejné zakázky jako jednu zakázku v některém z v úvahu připadajícím druhu zadávacího řízení (§ 21 odst. 1 zákona), čímž postupoval v rozporu se zákonem. Tento postup obviněného navíc nelze odůvodnit výše uvedeným zájmem. Nelze také přisvědčit tvrzení obviněného, že by požadavek na zadání pouze jedné veřejné zakázky (rozdělené na části), byl přehnaně formalistický, jelikož se jedná o požadavek plynoucí ze zákona, který sleduje zvýšení soutěže o zakázku, a také lepší kontrolu nad procesem zadávání.

55. Tvrdí-li dále obviněný, že v tomto případě nebylo řešením zadat jednu veřejnou zakázku rozdělenou na části, jelikož k tomu nebyl povinen, pak je jeho úvaha se zřetelem k výše uvedenému špatná. Námitce obviněného spočívající v tom, že by postup zmiňovaný Úřadem v napadeném rozhodnutí mohl zapříčinit podání menšího objemu nabídek, rovněž nelze přisvědčit. Jednak se jedná spíše o spekulaci, a také je nutné vzít v potaz skutečnost, že by se do zadávacího řízení na dílčí části jedné veřejné zakázky mohli taktéž přihlásit tito lokální dodavatelé, které obviněný oslovil. Nelze ovšem předpokládat, že by se nemohli přihlásit i dodavatelé jiní (příp. také jiní lokální dodavatelé). Není také pravdou, že by dodavatelé museli splňovat podmínky pro celou veřejnou zakázku, pokud by se přihlásili do soutěže o její část. Tuto podmínku by totiž musel zadavatel stanovit v zadávací dokumentaci. Z tohoto důvodu je zcela lichý argument, že by vypsání jedné veřejné zakázky odradilo dodavatele, kteří by mohli splnit toliko její část. Nastíněná argumentace obviněného spíše svědčí o nepochopení institutu rozdělení veřejné zakázky na části. Výše uvedeným námitkám obviněného proto nelze přisvědčit.
56. Namítá-li obviněný, že Úřad neměl najisto prokázáno, že jednáním obviněného došlo k ovlivnění výběru podané nabídky, tedy, že Úřad svoji argumentaci opřel toliko o obecné tvrzení, nelze s tímto souhlasit. Úřad totiž dostatečně (body 93 – 95 odůvodnění napadeného rozhodnutí) posoudil otázky vlivu vně, tedy vůči potenciálním uchazečům o veřejnou zakázku. Nelze tedy přitakat tvrzení obviněného, že se Úřad posouzením vlivu nezabýval. V tomto případě lze navíc souhlasit s Úřadem v tom smyslu, že obviněný svým postupem mohl ovlivnit výběr nejhodnější nabídky, když nezadal veřejnou zakázku jako jeden celek. Nelze totiž vyloučit eventuální účast jiných dodavatelů, a to i jiných lokálních dodavatelů. Oslovení toliko tří lokálních dodavatelů totiž ještě neznamená, že by o danou veřejnou zakázku nemělo zájem více dodavatelů. Obecně lze říci, že skutková podstata správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona je založena na tom, že nemusí dojít k podstatnému ovlivnění výběru nejhodnější nabídky, ale postačí potencialita podstatného ovlivnění výběru nejhodnější nabídky. Jak ostatně plyne také z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 12. 2016, č. j. 31 Af 80/2014 – 62. Je proto možné konstatovat, že obviněný mohl ovlivnit výběr nejhodnější nabídky a zcela se tak ztotožňují se závěrem Úřadu.
57. Dále nelze přisvědčit tvrzení obviněného, že by nebyla naplněna materiální stránka přestupku. Obviněný výše uvedeným postupem nepochybně naplnil i jistou míru společenské škodlivosti. Uvedeným jednáním totiž v důsledku porušení zákonného zákazu významně zasáhl do hospodářské soutěže. Nad rámec je možné dodat, že obviněný zadal čtyři samostatné veřejné zakázky těsně pod limitem (1 999 999 Kč) ve smyslu § 12 odst. 2 zákona, a také stanovil výši předpokládaných hodnot jako hodnotu maximální, tedy

nepřekročitelnou⁵. Je tedy patrné, že obviněný si byl vědom hranice pro veřejné zakázky malého rozsahu.

58. Z výše uvedených důvodů se proto nelze ztotožnit s tvrzením obviněného, že by Úřad měl postupovat v souladu se zásadou *in dubio pro reo* a správní řízení zastavit. Jednání obviněného totiž zcela naplnilo znaky skutkové podstaty přestupku, o čemž neměl Úřad pochybnosti. Předseda Úřadu se závěry Úřadu uvedenými v napadeném rozhodnutí zcela souhlasí, neboť má postaveno najisto, že se přestupek stal. K tvrzení obviněného, že by v tomto případě měl být zohledněn i úmysl obviněného, a sice že kategorie zavinění je pro účely tohoto případu relevantní, je možné odkázat na bod 96 odůvodnění napadeného rozhodnutí, které tuto námitku komplexně vypořádává. Uplatní-li se navíc princip objektivní odpovědnosti, je úmysl pro konstatování spáchání přestupku obviněného nepodstatný. Ani tyto námitky obviněného nejsou důvodné.
59. Závěrem lze proto konstatovat, že Úřad posoudil správně, že se obviněný dopustil přestupku tím, že v rozporu se zákonem rozdělil předmět jedné veřejné zakázky takovým způsobem, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v § 12 odst. 2 zákona a nezadal tak plnění vyplývající z uzavřených smluv v některém z úvahy připadajícím druhu zadávacího řízení dle § 21 odst. 1 zákona.

K odůvodnění výše uložené pokuty

60. Obviněný rozkladem také namítá nezákonnost uložené pokuty, přičemž namítá její nepřiměřenost. Pokuta dle obviněného neměla být vůbec uložena, jelikož se obviněný konstatovaného protiprávního jednání nedopustil. Dle obviněného Úřad při stanovení výše pokuty nepřihlédl k zásadním polehčujícím okolnostem, zejména nepřihlédl k tomu, že obviněný v zájmu zachování soutěže vyzval u každé veřejné zakázky k podání nabídky vždy tři dodavatele. Úřad dle obviněného taktéž nezohlednil dobu, která od údajného spáchání přestupku již uplynula. Obviněný dále namítá, že výše uložené pokuty je rovněž nedostatečně odůvodněna, neboť z odůvodnění není patrné, jakým konkrétním způsobem Úřad dospěl k její výši. Z odůvodnění není taktéž zřejmé, jakým způsobem se do výše pokuty promítly jím zmiňované okolnosti. Odůvodnění stanovení výše pokuty je proto nepřezkoumatelné.
61. S tvrzením obviněného se ovšem nelze ztotožnit. V předcházejících bodech odůvodnění tohoto rozhodnutí dospěl předseda Úřadu k závěru, že se obviněný dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že v rozporu s § 13 odst. 3 zákona rozdělil předmět veřejné zakázky a neprovedl součet předpokládaných hodnot a zadal předmětné veřejné zakázky jako zakázky malého rozsahu. Je tedy nepochybné, že za toto protiprávní jednání měla být obviněnému uložena sankce. Podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona se obviněnému uloží pokuta do výše 10 % ceny zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit. V daném případě lze cenu veřejné zakázky zjistit, jak ostatně Úřad vypočetl z předložených faktur vystavených v souvislosti s plněním jednotlivých veřejných zakázek (viz bod 103 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Uvedené reálné ceny předseda Úřadu taktéž ověřil a zjistil, že Úřad tyto výše uvedl správně. Celková cena předmětu veřejné zakázky tedy činí 9 391 056,67 Kč, přičemž maximální možná výše uložené pokuty v souladu

⁵ Jak plyne z bodu 4.6 smluv uzavřených na předmět plnění VZ Kladno, VZ Benešov, VZ Kutná Hora, VZ Mnichovo Hradiště.

s § 120 odst. 2 písm. a) zákona může činit až 939 106 Kč.

62. Následně Úřad při stanovení výše pokuty zohlednil povahu a závažnost spáchaného přestupku (viz body 104 – 107 odůvodnění napadeného rozhodnutí), pročež dospěl k závěru, že lze protiprávní jednání obviněného považovat za jedno z nejzávažnějších ve vztahu k zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí pro dodavatele. Úřad taktéž v bodě 108 odůvodnění napadeného rozhodnutí při zvažování výše pokuty přihlédl k následkům spáchaní přestupku spočívajícím v omezení okruhu potenciálních dodavatelů. Úřad rovněž v bodě 108 – 109 odůvodnění napadeného rozhodnutí zohlednil dvě polehčující okolnosti, a sice dobu, která již od spáchaní přestupku uplynula, a také skutečnost, že obviněný vyzval vždy tři potenciální dodavatele k podání nabídky, čímž bylo narušení hospodářské soutěže do jisté míry minimalizováno. Nelze tedy přisvědčit tvrzení, že by Úřad nezohlednil žádné polehčující okolnosti, příp. že by stanovení výše pokuty bylo netransparentní a nedostatečně odůvodněné. Úřad navíc z vlastní činnosti zjistil, že protiprávní jednání obviněného je v souběhu s jinými přestupky (mj. totožného charakteru a skutkové podstaty). Při stanovení výše pokuty pak Úřad správně zohlednil i tyto zjištěné skutečnosti (viz body 112 – 115 odůvodnění napadeného rozhodnutí).
63. Úřad ve světle výše zjištěných skutečností přistoupil k uložení souhrnného trestu, a to se zohledněním zásady absorpce. *„Pro účely postihu sbíhajících se přestupků, nezávisle na skutečnosti, zda se jedná o souběh jednočinný nebo vícečinný, je tak pro ukládání správních trestů stanoven princip absorpce spočívající v absorpci sazeb, kdy přísnější správní trest pohlcuje správní trest mírnější.“*(viz JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 335). Zásadu absorpce lze ovšem v tomto případě aplikovat toliko tak, že se zohlední pokuty uložené za přestupky, o kterých již bylo rozhodnuto, a které jsou v souběhu s přestupkem řešeným v nyní projednávaném případě. Úřad totiž nemá zmocnění zrušit předcházející výroky o trestu a uložit tak jeden trest za všechny sbíhající se přestupky. Úřad tedy zcela správně zohlednil existující sbíhající se přestupky a přihlédl k nim v rámci stanovení výše pokuty. Úřad navíc dbal toho, aby v souhrnu výše pokut uložených za sbíhající se přestupky a za přestupek nyní řešený nepřesáhly horní hranici zákonné sazby dle § 120 odst. 2 písm. a) zákona.
64. Uložil-li Úřad pokutu ve výši 110 000 Kč, uložil pokutu na samé spodní hranici přípustné sazby. Nutno podotknout, že Úřad mohl využít taktéž zásady asperace zakotvené v § 41 odst. 2 ZOP, čímž by mohl předmětnou pokutu zpřísnit, zejména s ohledem na četnost spáchaných sbíhajících se přestupků obdobného charakteru. Pokuta stanovená Úřadem je tedy zcela přiměřená. Je navíc patrné, jak k dané výši Úřad dospěl, stejně tak je zřejmé, jaké úvahy jej k tomu vedly a co vše pro stanovení výše pokuty zohlednil. Výše dané pokuty navíc naplňuje funkce odpovědnosti. Obecně lze tedy říci, že pokuta uložená obviněnému za spáchaní přestupku má splnit dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci preventivní a funkci represivní. Přestože již tedy samotné vedení správního řízení ve věci možného spáchaní přestupku může působit na obviněného preventivně, musí být v případě konstatování spáchaní přestupku uložena taková sankce, která vedle preventivního působení bude pro zadavatele představovat i trest, tedy naplní funkci represivní. V daném případě tedy naplnila výše uložené pokuty obě tyto funkce. Námitky obviněného týkající se odůvodnění výše pokuty či směřující do výše samotné pokuty jsou s ohledem na výše

uvedené nedůvodné.

65. K námitce obviněného, že při stanovení výše pokuty by Úřad neměl vycházet z rozpočtu obviněného, je nutno uvést, že Úřad nevycházel pouze z tohoto rozpočtu. Daný rozpočet ovšem ukazuje, s jakými finančními prostředky obviněný hospodaří. Úřad tedy obecně při stanovení výše pokuty zohledňuje rozpočet obviněného, jak potvrzuje také rozhodovací praxe Úřadu (například rozhodnutí ze dne 10. 12. 2020, č. j. ÚOHS-39439/2020/321/HBa vydané ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-R0191/2020/VZ⁶). Obdobně se k této otázce staví také Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 7. 3. 2019, č. j. 62 Af 66/2017-115⁷: *„Pokud žalobce k uložené pokutě namítá svoji závislost na financování z veřejného rozpočtu a omezení jeho možnosti investic (...) pak tu jen rekapituluje přirozené důsledky uložené sankce; nejde o nic specifického ani konkrétního ve vztahu k žalobcově situaci a uložení pokuty právě v nyní posuzované věci; pokuta – jako majetková sankce – z povahy věci vždy zasahuje do majetkové sféry pokutovaného subjektu a omezuje jeho investiční možnosti, a proto ani žalobcem velmi okrajově zmiňovaný způsob financování, který údajně žalovaný ‚nepochopil‘, z uložené pokuty nečiní pokutu nepřiměřenou. Podstatné je, aby pokuta nebyla rdousící či likvidační, což podle zdejšího soudu v nyní posuzované věci splněno bylo a žalobce ostatně nic v tomto ohledu ani nenamítá; žalobce vyjma obecných žalobních námitek svá tvrzení o nepřiměřenosti výši pokuty nekonkretizoval.“* Výše pokuty tedy se zohledněním všeho výše uvedeného, a také s přihlédnutím k rozpočtovým poměrům obviněného není zjevně nepřiměřená.
66. V tomto případě lze navíc zcela souhlasit s tím, že nedošlo k uplynutí lhůty ve smyslu § 121 odst. 3 zákona. Úřad zcela správně v bodě 101 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že odpovědnost za přešůpek nezanikla, jelikož ke spáchání přešůpku došlo dne 10. 12. 2015 a správní řízení bylo zahájeno dne 17. 11. 2020. Problematické se v tomto případě jevílo pro obviněného to, že některé ze smluv byly uzavřeny dne 22. 6. 2015 nebo 29. 9. 2015 a mohly by být pro účely vedení řízení o přešůpku promlčené. V tomto případě je však nezbytné dát za pravdu Úřadu, který dovedil, že k promlčení v tomto případě nedošlo. K promlčení by nedošlo ani podle pozdější právní úpravy (§ 270 odst. 5, 6, 7, 8 ZZVZ). Lze proto konstatovat, že ani v tomto směru není právní úprava ZZVZ pro obviněného příznivější. V tomto případě došlo k dokonání protiprávního jednání uzavřením poslední smlouvy v rozhodném období, které činí jeden rok (rok 2015). Obviněný tak postupným uzavřením dílčích smluv naplnil skutkovou podstatu daného přešůpku, přičemž tyto dílčí „útoky“ obviněného jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou časovou souvislostí a souvislostí předmětu útoku. K dokonání protiprávního jednání v případě rozdělení veřejné zakázky totiž obecně dochází v okamžiku uzavření poslední sbíhající se smlouvy na předmět veřejné zakázky a zároveň tímto musí dojít k překročení limitu pro nadlimitní veřejné zakázky.
67. Závěrem lze konstatovat, že výše pokuty je zcela adekvátní vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přešůpku, a také s ohledem na to, že se obviněný v minulosti dopustil přešůpků obdobných. Není proto vhodné uložit obviněnému pokutu v navrhované výši 1000 Kč, jelikož se s ohledem na množství spáchaných přešůpků obdobného charakteru jeví

⁶ Pozn. Předsedy Úřadu: Přestože se jedná o rozsudek vydaný po spáchání přešůpku, je možné jej podpůrně užit. Obdobně jako v bodě 46 odůvodnění tohoto rozhodnutí. Dále viz poznámka pod čarou k bodu 46.

⁷ Pozn. Předsedy Úřadu: Obdobně viz výše.

taková výše pokuty nedostačující. Je proto nezbytné se zohledněním funkce represivní a preventivní setrvat na Úřadem stanovené výši 80 000 Kč.

K zákonnosti napadeného rozhodnutí

68. Závěrem konstatuji, že jsem napadené rozhodnutí přezkoumal z hlediska zákonnosti, načež shrnuji, že jsem dospěl k závěru, že Úřad rozhodl v souladu se zákonem a dalšími právními předpisy.
69. K zákonnosti napadeného rozhodnutí poukazuji, že Úřad zjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Úřad také řádně označil všechny podklady, z nichž při vydání napadeného rozhodnutí vycházel, načež uvedl závěry, které z těchto podkladů zjistil a na jejichž základě dospěl ke svým závěrům. Úřad uvedl všechny právní normy, které v dané věci aplikoval, řádně odůvodnil jejich použití a výsledné napadené rozhodnutí mám za logické, srozumitelné a plně přezkoumatelné. Současně konstatuji, že jsem nezjistil procesní vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

Shrnutí

70. Závěrem lze konstatovat, že obviněný naplnil znaky skutkové podstaty přestupku kvalifikovaného dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona, jelikož rozdělil předmět jedné veřejné zakázky v rozporu s § 13 odst. 3 zákona. Tímto postupem mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Výše pokuty uložená napadeným rozhodnutím je dostatečně odůvodněná. Ve vztahu k povaze a závažnosti spáchaného přestupku a s přihlédnutím k polehčujícím okolnostem je její výše také adekvátní.

VI. Závěr

71. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v souladu se zákonem a správním řádem, jsem dospěl k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí z důvodů uváděných v rozkladu. Vzhledem k výše uvedenému jsem rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto 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

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží

Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, Zborovská 81/11,
150 00 Praha 5

Vypraveno dne

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