



UOHSX00GQE4I

## PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0136/2022/VZ

Číslo jednací: ÚOHS-37024/2022/161

Brno 30. 11. 2022

V řízení o rozkladu ze dne 27. 9. 2022 doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže téhož dne obviněným –

- **Hlavní město Praha**, IČO 00064581, sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0224/2022/VZ, č. j. ÚOHS-32057/2022/510 ze dne 14. 9. 2022, ve znění opravného rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0224/2022/VZ, č. j. ÚOHS-34429/2022/500 ze dne 3. 10. 2022, vydanému ve věci uložení pokuty za přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, spáchaný výše uvedeným obviněným v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek mimo zadávací řízení, jejichž předmětem je provedení stavebních prací týkajících se odstranění a nápravy havarijního stavu zjištěného v hale č. 24 v areálu Pražské tržnice, k. ú. Holešovice, a to na základě objednávky č. OBJ/35/03/011899/2021 ze dne 25. 6. 2021 sjednané mezi výše uvedeným obviněným a dodavatelem G-TERRA s.r.o., IČO 24807320, sídlem Hlavní 293, 250 89 Lázně Toušeň, a objednávky č. OBJ/35/03/012101/2021 ze dne 15. 7. 2021 sjednané mezi výše uvedeným obviněným a dodavatelem DRUŽSTVOFART, družstvo, IČO 06178405, sídlem Ringhofferova 115/1, 155 21 Praha – Třebonice,

jsem podle § 152 odst. 6 písm. b) ve spojení s § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, na základě návrhu rozkladové komise jmenované podle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0224/2022/VZ, č. j. ÚOHS-32057/2022/510 ze dne 14. 9. 2022 ve znění opravného rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0224/2022/VZ, č. j. ÚOHS-34429/2022/500 ze dne 3. 10. 2022

**potvrzují**

a podaný rozklad

**zamítám.**

## **ODŮVODNĚNÍ**

### **I. Postup obviněného a průběh správního řízení**

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) 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 tímto zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178 zákona, a pro zvláštní postupy podle části šesté, jakož i k projednání přestupků podle tohoto zákona, včetně ukládání pokut za jejich spáchání obdržel dne 27. 9. 2021 podnět k prošetření postupu obviněného – Hlavní město Praha, IČO 00064581, sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha (dále jen „**obviněný**“) – mj. při zadávání veřejných zakázek, jejichž předmětem je provedení stavebních prací týkajících se odstranění a nápravy havarijního stavu zjištěného v hale č. 24 v areálu Pražské tržnice, k. ú. Holešovice, a to na základě objednávky č. OBJ/35/03/011899/2021 ze dne 25. 6. 2021 sjednané mezi obviněným a dodavatelem G-TERRA s.r.o., IČO 24807320, sídlem Hlavní 293,250 89 Lázně Toušeň (dále jako „**veřejná zakázka 1**“) a objednávky č. OBJ/35/03/012101/2021 ze dne 15. 7. 2021 sjednané mezi obviněným a dodavatelem DRUŽSTVOFART, družstvo, IČO 06178405, sídlem Ringhofferova 115/1, 155 21 Praha – Třebonice (dále jako „**veřejná zakázka 2**“).
2. Na základě obdrženého podnětu si Úřad od obviněného vyžádal příslušnou dokumentaci a vyjádření k informacím uvedeným v podnětu. Dne 11. 10. 2021 obviněný zaslal Úřadu příslušné dokumenty a své vyjádření ke skutečnostem uvedeným v podnětu. Následně Úřad opakovaně žádal obviněného za účelem zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) o doplnění skutečností týkajících se zadávání VZ 1 a VZ 2. Obviněný Úřadu postupně zasílal příslušná vyjádření a dokumenty ke skutečnostem uvedeným v jednotlivých žádostech Úřadu.
3. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností vydal Úřad dne 26. 5. 2022 příkaz č. j. ÚOHS-17819/2022/500 (dále jen „**příkaz**“), jímž ve výroku I. rozhodl o tom, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 zákona, když zadal podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce, jejichž předmětem je provedení stavebních prací týkajících se odstranění a nápravy havarijního stavu zjištěného v hale č. 24, mimo zadávací řízení, tj. aniž provedl zadávací řízení, které by byl oprávněn použít na veřejnou zakázku stejného předmětu a stejné

předpokládané hodnoty, ačkoliv k tomu byl povinen, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele. Za uvedený přestupek uložil Úřad obviněnému výrokem II. příkazu podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona pokutu ve výši 200 000 Kč. Napadený příkaz byl obviněnému doručen dne 26. 5. 2022. Dne 6. 6. 2022 zaslal obviněný Úřadu odpor, který Úřad vyhodnotil jako opožděný.

4. Dne 13. 6. 2022 podal obviněný Úřadu podnět k zahájení přezkumného řízení z téhož dne. V něm obviněný navrhoval, aby byl napadený příkaz zrušen, neboť Úřad vedl několik správních řízení, která měl spojit do společného řízení a uložit za přestupky jeden trest. Tvrdil, že společné řízení je ve správním procesu nutné, neboť jinak zde neexistuje prostředek, který by mohl zohlednit zásadu absorpce. V napadeném příkazu dle obviněného Úřad nezohlednil souběh přestupků a neprovedl absorpci, a to s ohledem na rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ, č. j. ÚOHS-16357/2022/500 ze dne 16. 5. 2022 (dále jen „**rozhodnutí č. j. ÚOHS-16357/2022/500**“).
5. Předseda Úřadu ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 správního řádu rozhodnutím č. j. ÚOHS-26516/2022/161 ze dne 10. 8. 2022 (dále jen „**rozhodnutí předsedy Úřadu**“) napadený příkaz ve výroku II. zrušil a věc v této části vrátil Úřadu k dalšímu řízení, neboť Úřad v napadeném příkazu nezohlednil, že ukládá trest poté, co již byl obviněnému uložen trest rozhodnutím č. j. ÚOHS-16357/2022/500 ze dne 16. 5. 2022 za sbíhající se skutky; napadený příkaz je tedy ve výroku II. (výroku o trestu) nezákonný. Předseda Úřadu dále uvedl, že se v rámci přezkumu napadeného příkazu zabýval též výrokem o vině, tj. výrokem I. napadeného příkazu, a jeho odůvodněním, přičemž v postupu Úřadu ani v jeho závěrech neshledal pochybení.

## II. Napadené rozhodnutí

6. Dne 14. 9. 2022 vydal Úřad rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0224/2022/VZ, č. j. ÚOHS-32057/2022/510.
7. Dne 3. 10. 2022 vydal Úřad podle § 70 správního řádu z moci úřední opravné rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0224/2022/VZ, č. j. ÚOHS-34429/2022/500, jímž opravil rozhodnutí sp. n. ÚOHS-S0224/2022/VZ, č. j. ÚOHS-32057/2022/510 tak, že se ve výroku I nahrazuje text „*Pokuta je splatná do dvou měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto příkazu.*“ textem: „*Pokuta je splatná do dvou měsíců ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.*“ Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0224/2022/VZ, č. j. ÚOHS-32057/2022/510 ze dne 14. 9. 2022 ve znění opravného rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0224/2022/VZ, č. j. ÚOHS-34429/2022/500 ze dne 3. 10. 2022 je nadále označováno jako „**napadené rozhodnutí**“.
8. Výrokem napadeného rozhodnutí Úřad uložil obviněnému za spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, o němž bylo rozhodnuto výrokem I. příkazu, pokutu ve výši 200 000 Kč.
9. Výši uložené pokuty Úřad odůvodnil následovně. Celková cena veřejné zakázky, při jejímž zadávání se obviněný dopustil přestupku, činí 6 977 263,85 Kč bez DPH, tj. 8 442 489,26 Kč s DPH, když cena veřejné zakázky 1 činila 2 528 645,47 Kč s DPH a cena veřejné zakázky 2 v relevantní části činila 5 913 843,79 Kč s DPH. Horní hranice možné výše pokuty tak činila 844 249 Kč (10 % ceny veřejné zakázky).

10. Při stanovení výše uložené pokuty vzal Úřad v potaz především závažnost a povahu přestupku, kterého se obviněný dopustil, přičemž jednání obviněného, který na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel dvě samostatné smlouvy, jejichž hodnota odpovídala veřejným zakázkám malého rozsahu, a při jejich zadávání nepostupoval v zadávacím řízení dle zákona, označil za typově jedno z vůbec nejzávažnějších, neboť jím došlo k porušení právem chráněného zájmu spočívajícího v zachování efektivní hospodářské soutěže při zadávání veřejných zakázek. Právě tento právem chráněný zájem lze považovat za podstatný předpoklad hospodárného vynakládání veřejných prostředků, jež je cílem práva veřejných zakázek. Úřad dále při zvažování výše pokuty přihlédl k následkům spáchání přestupku. Obviněný v daném případě nezákonným postupem omezil okruh potenciálních dodavatelů veřejné zakázky, resp. negativně zasáhl do konkurenčního prostředí v daném tržním odvětví. Přitom nelze vyloučit, že nabídka jiného dodavatele mohla být pro obviněného z pohledu množství vynaložených finančních prostředků výhodnější, a tudíž že nedošlo k ne hospodárnému výdeji veřejných prostředků.
11. Úřad rovněž zohlednil polehčující okolnost spočívající tom, že u relevantní části veřejné zakázky 2 postup obviněného nevedl k úplnému vyloučení hospodářské soutěže, neboť obviněný zaslal výzvu pěti dodavatelům a obviněný tak zajistil alespoň určitou míru hospodářské soutěže. Tato polehčující okolnost ovšem neplatí pro veřejnou zakázku 1, u které obviněný adresoval výzvu jedinému (a tudíž již v podstatě vybranému) dodavateli a žádné další dodavatele neoslovil. V tomto případě postup obviněného vedl k úplnému vyloučení hospodářské soutěže.
12. Úřad dospěl k závěru, že přestupek obviněného uvedený ve výroku I. příkazu je v souběhu s přestupky, o nichž bylo rozhodnuto ve výroci I., II. a III. rozhodnutí č. j. ÚOHS-16357/2022/500, které byly spáchány ve dnech 28. 4. 2021, 4. 5. 2021 a 20. 5. 2021 a za které byla obviněnému Úřadem uložena pokuta ve výši 110 000 Kč. S ohledem na tento souběh pak byl Úřad povinen při uložení trestu přihlédnout k zásadě absorpce. Vzhledem k tomu, že Úřad nemá zákonné zmocnění zrušit předcházející „výrok o trestu“, dospěl Úřad k závěru, že absorpční zásadu lze v řešené věci aplikovat pouze tím způsobem, že Úřad v rámci uložení pokuty za přestupek, o němž rozhoduje později, zohlední předchozí uloženou pokutu za přestupek, který je se sankcionovaným přestupkem v souběhu. „Zohlednění“ dříve uložené pokuty pak Úřad provedl tak, že za později projednávaný přestupek uložil pokutu v takové výši, aby celková pokuta za všechny sbíhající se přestupky nebyla vyšší než pokuta, kterou by Úřad uložil, pokud by o všech sbíhajících se přestupcích rozhodoval ve společném řízení.
13. Rozhodnutím č. j. ÚOHS-16357/2022/500 byla za spáchané přestupky obviněnému uložena pokuta ve výši 110 000 Kč. Napadeným rozhodnutím pak Úřad obviněnému uložil pokutu ve výši 200 000 Kč. Celková výše pokuty za všechny sbíhající se přestupky tedy činí 310 000 Kč. Pokud by byly všechny sbíhající se přestupky řešeny ve společném správním řízení, byla by pokuta ukládána za nejzávažnější z nich. Jelikož všechny sbíhající se přestupky spočívají v tomtéž jednání obviněného (tj. nezákonné zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení), považuje Úřad za nejzávažnější ze sbíhajících se přestupků přestupek v nyní řešené věci, neboť s ohledem na cenu veřejné zakázky, v souvislosti se kterou byl přestupek spáchán, za něj lze uložit nejvyšší pokutu (až 844 249 Kč). Pokud by tedy Úřad vedl společné řízení, ukládal by pokutu za přestupek v řešené věci a k ostatním sbíhajícím se přestupkům by přihlédl jako k přitěžujícím okolnostem. Celková výše pokuty za všechny sbíhající se přestupky (310 000 Kč)

přítom představuje 36,7 % z maximální možné výše pokuty za přestupek v řešené věci. Takovou pokutu Úřad nepovažuje s ohledem na závažnost přestupku a přitěžující okolnost v podobě více sbíhajících se přestupků za nepřiměřenou. Ohledně výše uložené pokuty pak Úřad přihlédl i k objemu rozpočtových prostředků obviněného, ve vztahu ke kterým není uloženu pokutu podle Úřadu možné považovat ani za likvidační, ani za nepřiměřeně zasahující do ekonomické podstaty obviněného.

### III. Rozklad obviněného

14. Dne 27. 9. 2022 Úřad obdržel rozklad obviněného proti napadenému rozhodnutí z téhož dne. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo navrhovatelí doručeno dne 14. 9. 2022. Navrhovatel tedy podal rozklad v zákonné lhůtě. Podáním doručeným Úřadu dne 12. 10. 2022 pak obviněný doplnil odůvodnění rozkladu.

#### Námítky Rozkladu

15. Obviněný považuje napadené rozhodnutí za nezákonné a nepřezkoumatelné. Obviněný u napadeného rozhodnutí spatřuje následující konkrétní pochybení.
16. Obviněný namítá, že Úřad pochybil, když nespojil správní řízení v řešené věci se správním řízením vedeným pod sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ a nevedl společné řízení podle § 140 správního řádu. Vedení společného řízení pak mělo podle obviněného představovat jediný způsob, jakým bylo možné ze strany Úřadu uplatnit zásadu absorpce, a tudíž reflektovat při uložení pokuty souběh přestupků, ke kterému došlo.
17. Obviněný dále namítá, že se Úřad dopustil porušení zásady *ne bis in idem*, neboť o skutcích, které byly předmětem podnětu podaného ve stejný den, tzn. 27. 9. 2021, rozhodl Úřad již rozhodnutím č. j. ÚOHS-16357/2022/500 a napadeným rozhodnutím je tak obviněný trestán opakovaně.
18. Obviněný se rovněž vymezuje proti způsobu aplikace absorpční zásady Úřadem. Podle obviněného nebyla Úřadem absorpční zásada vůbec uplatněna a došlo k nepřípustné kumulaci trestů. Zároveň byla ponecháním pokuty ve stejné výši, v jaké byla uložena v příkaze, porušena zásada zákazu *reformatio in peius*.
19. Pochybení pak obviněný spatřuje i v tom, jakým způsobem Úřad zohledňoval okolnosti, ke kterým je nezbytné přihlédnout při ukládání trestu ve smyslu ustanovení § 37 až § 40 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o odpovědnosti za přestupky**“), tedy k povaze přestupku, jeho závažnosti a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem.

#### Závěr rozkladu

20. Obviněný navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí v plném rozsahu zrušil a správní řízení zastavil.

### IV. Řízení o rozkladu

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

**Stanovisko předsedy Úřadu**

22. 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 byl ve smyslu § 98 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky přezkoumán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, jakož i jeho správnost, a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise byl přijat následující závěr.
23. Úřad tím, že napadeným rozhodnutím rozhodl tak, jak je v něm uvedeno, rozhodl správně a v souladu se zákonem. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí o rozkladu jsou v podrobnostech rozvedeny důvody, pro které byl rozklad obviněného zamítnut a napadené rozhodnutí potvrzeno.

**V. K námitkám rozkladu**

24. V první řadě je třeba uvést, že spornou otázkou v řešené věci není to, zda se v souvislosti se zadáním veřejné zakázky 1 a veřejné zakázky 2 obviněným dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona. Tato otázka je uzavřena pravomocným výrokem I. příkazu (výrokem o vině). Spornou otázkou v řešené věci zůstává pouze uložení pokuty za tento přestupek napadeným rozhodnutím, respektive postup Úřadu směřující k uložení pokuty.
25. Obviněný namítá, že Úřad pochybil, když nespojil řízení v řešené věci s řízením vedeným pod sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ a nevedl společné řízení podle § 140 správního řádu. Vedení společného řízení pak mělo podle obviněného představovat jediný způsob, jakým bylo možné ze strany Úřadu uplatnit zásadu absorpce.
26. K otázce vedení společného řízení je třeba poznamenat, že Úřad není povinen přistoupit ke spojení řízení vedených o přestupcích podle zákona, když podle ustanovení § 270 odst. 11 zákona se na postup Úřadu nepoužije ustanovení § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, podle kterého se projednají ve společném řízení přestupky, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejichž projednání je příslušný týž správní orgán.
27. Obviněný v řešené věci dovozuje povinnost Úřadu vést společné řízení podle § 140 správního řádu. Vedení spojeného řízení správním orgánem podle § 140 správního řádu je však postupem fakultativním, což explicitně vyplývá ze znění uvedeného ustanovení, podle kterého za určitých podmínek správní orgán různá řízení na požádání účastníka nebo z moci úřední spojit může, nikoliv musí. To, že se jedná o postup fakultativní pak v obecné rovině připouští i sám obviněný. Obviněný ovšem s odkazem na komentářovou literaturu, respektive judikaturu dovozuje, že správní orgán je fakticky povinen vést společné řízení, pokud pro to existují objektivní důvody. Tyto objektivní důvody pak v řešené věci mělo představovat to, že o jednání obviněného se Úřad dozvěděl ve stejný den, vedl souběžně řízení o sbíhajících se skutcích a rozhodnutí vydal s odstupem pouhých 10 dnů.
28. Je nutno odmítnout závěr o povinnosti vést společné řízení, který obviněný dovozuje z komentářové literatury. „Podle rozsudku KS v Hradci Králové ze dne 28. 4. 2010, č. j. 30 Ca 21/2009-44, pokud před správním orgánem probíhá souběžně o témže předmětu

*vícero správních řízení zahájených k návrhům různých subjektů, v nichž je rozhodnutí o jednom z návrhů způsobilé ovlivnit rozhodnutí o jiných návrzích, správní orgán zpravidla o takovýchto návrzích nerozhoduje jednotlivě a časově poslušně v závislosti na tom, kdy mu byl ten který návrh doručen, ale rozhoduje o nich ve společném řízení. Jedině ve společném řízení lze zvážit a konfrontovat zájmy jednotlivých účastníků řízení, pro které bude upřednostněn zájem některého z nich. Podle názoru soudu vyslovenému v uvedeném rozsudku, vyjádření, že správní orgán „může“ spojit různá řízení, znamená, že pokud jsou ke spojení dány objektivní důvody, správní orgán taková řízení spojit musí. V žádném případě není na libovůli správního orgánu, zda tak učiní, či nikoliv. Výraz „může“ znamená nejen kompetenci k určitému jednání, ale při naplnění zákonných předpokladů daného chování pro správní orgán i povinnost, že tak učinit „musí“.<sup>1</sup> Je zjevné, že uvedené se dotýká situací, jejichž skutková i právní podstata je zcela odlišná od řešené věci. V té především absentuje přítomnost vícero účastníků iniciujících zahájení jednotlivých správních řízení, jejichž zájem by měl být ve společném řízení vzájemně zvážen. V řešené věci se jedná o řízení o přestupku obviněného. Důvody, které by si vyžadovaly vedení společného řízení, nejsou přítomny.*

29. Jakkoliv nelze přijmout závěr obviněného o povinnosti Úřadu vést společné řízení, lze s obviněným v obecné rovině souhlasit v tom, že vedení společného řízení je žádoucí, pokud to je vhodné a hospodárné. Zde je možné poukázat na postup Úřadu právě v řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ, kdy Úřad uvedené řízení spojil s řízením doposud vedeným pod sp. zn. ÚOHS-S0640/2021, které bylo rovněž vedeno ohledně přestupku obviněného. Zde je třeba věnovat pozornost časovému aspektu jednotlivých řízení. V případě Úřadem spojených řízení došlo k zahájení správního řízení vydáním příkazů ve dnech 15. a 16. 12. 2021. Naopak v řešené věci bylo správní řízení zahájeno vydáním příkazu teprve dne 26. 5. 2022. Je tak zjevné, že Úřad správní řízení spojil tam, kde to bylo vhodné a účelné. S ohledem na chronologii jednotlivých správních řízení je nutno odmítnout tvrzení obviněného o vydání rozhodnutí s odstupem pouhých 10 dnů, když 16. 5. 2022 došlo k vydání rozhodnutí č. j. ÚOHS-16357/2022/500, zatímco v řešené věci byl vydán 26. 5. 2022 toliko příkaz.
30. S tímto souvisí i argument obviněného, že důvodem pro vedení společného řízení měla být skutečnost, že se Úřad dozvěděl o skutcích, kterými se obviněný dopustil přestupků, ve stejný den. Je pravda, že přezkum Úřadu jak v řešené věci, tak v řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ byl zahájen na základě podnětu obdrženého 27. 9. 2021. Nicméně tento podnět se týkal většího počtu skutků, respektive veřejných zakázek zadaných obviněným, přičemž předmět těchto veřejných zakázek byl odlišného charakteru. Předmětem veřejné zakázky 1 a veřejné zakázky 2 bylo provedení stavebních prací. Předmětem veřejných zakázek, které byly rovněž uvedeny v podnětu ze dne 27. 9. 2021, ale kterými se Úřad zabýval ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ, pak bylo plnění týkající se vypracování studie a projektové dokumentace pro ohlášení stavby a dodávka IT prací. S ohledem na odlišný předmět jednotlivých veřejných zakázek kladlo zjišťování souvisejícího skutkového stavu na Úřad odlišné nároky co do shromáždění a vyhodnocení podkladů, což se projevilo právě v tom, v jakém časovém horizontu byla vydáním jednotlivých příkazů zahájena správní řízení. Z postupu Úřadu je zároveň zjevné, že postupoval v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení, když při vedení jednotlivých správních

---

<sup>1</sup> POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 702-706.

řízení (respektive úkonech, které předcházely jejich zahájení) zohlednil právě časovou náročnost vyplývající z jejich odlišných předmětů.

31. Rovněž nesprávné je tvrzení obviněného, že Úřad vedl řízení o sbíhajících se skutcích. Souběh může existovat pouze mezi přestupky, o jejichž spáchání již správní orgán rozhodl. Rozhodnutí č. j. ÚOHS-16357/2022/500 bylo vydáno Úřadem dne 16. 5. 2022, příkaz pak byl vydán až dne 26. 5. 2022. V okamžiku vydání rozhodnutí č. j. ÚOHS-16357/2022/500 se tak o souběh přestupků nejednalo (což Úřad konstatoval v bodě 278 uvedeného rozhodnutí), a tento tak nemohl představovat důvod pro vedení společného řízení. Zde lze pro úplnost poznamenat, že touto otázkou se Úřad zabýval i v bodě 66 napadeného rozhodnutí.
32. Na místě je rovněž poznamenat, že otázka vedení (respektive to, že vedeno nebylo) společného řízení byla již předmětem přezkumu předsedou Úřadu v rámci zkráceného přezkumného řízení. Předseda Úřadu se k této otázce vyjádřil v bodech 17 a 18 rozhodnutí předsedy Úřadu, a to se závěrem, že v daném případě se vedení společného řízení nejevilo praktickým.
33. Odmítnout je třeba rovněž tvrzení obviněného, že vedení společného řízení je jediným způsobem, jímž lze naplnit zásadu absorpce. K této otázce se opakovaně vyjádřily správní soudy, přičemž lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „**NSS**“) č. j. 1 As 110/2020 ze dne 9. 6. 2020, jehož závěry jsou zcela v rozporu s výkladem, jaký předestírá obviněný: *„Nad rámeček přípustných kasačních námitek soud uvádí, že shodné závěry platí i pro případy, kdy o sbíhajících se přestupcích není z jakéhokoli důvodu vedeno společné řízení. Na základě principů soudního trestání, podle nichž nesmí být pachatel trestného činu ani ku prospěchu, ani na újmu, kdy všechny sbíhající se trestné činy vyjdou najevo, dospěla judikatura Nejvyššího správního soudu k závěru, že ani pro trestání sbíhajících se přestupků není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady<sup>2</sup> (viz rozsudky ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009-62, č. 2248/2011 Sb. NSS; ze dne 12. 7. 2017, č. j. 6 As 116/2017-53; nebo ze dne 12. 4. 2018, č. j. 2 As 426/2017-62). Navzdory tomu, že ve správním řízení nelze zrušit předcházející správní rozhodnutí a uložit souhrnný trest, je třeba k dříve uložené sankci přihlídnout v posléze vedeném řízení o sbíhajícím se přestupku a sankci za něj uložit v souladu se zásadou absorpce (případně od jejího uložení upustit, viz § 43 odst. 1 přestupkového zákona). Ve svém důsledku je tímto postupem setřen rozdíl mezi úhrnnou sankcí uloženou ve společném řízení a sankcemi uloženými v takto souvisejících samostatných řízeních. V obou případech jde totiž nakonec ve výsledku o sankci ukládanou za souběh správních přestupků.“*
34. Zde je vhodné se pro úplnost vyjádřit k námitce obviněného ohledně toho, že v předmětné věci bylo správní řízení zahájeno vydáním příkazu, a to 9 měsíců poté, co Úřad obdržel podnět, čímž měl být obviněný zkrácen na svých procesních právech, když odpor proti příkazu je nutné podat ve lhůtě 8 dnů, zatímco v případě vydání rozhodnutí by obviněný disponoval lhůtou 15 dnů pro podání rozkladu.
35. Rozklad proti rozhodnutí Úřadu představuje řádný opravný prostředek, na jehož základě dochází k přezkumu prvostupňového rozhodnutí. Co do obsahových náležitostí rozkladu se uplatní § 82 odst. 2 správního řádu, podle kterého musí rozklad mj. obsahovat údaje o tom,

---

<sup>2</sup> Zvýrazněno předsedou Úřadu.



v jakém rozsahu napadá rozhodnutí a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost napadeného rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Fakticky je tak náležitostí rozkladu jeho více či méně rozsáhlé odůvodnění, které je nezbytné ve lhůtě pro jeho podání vypracovat. Oproti tomu pro zrušení příkazu postačuje podle § 150 odst. 2 správního řádu samotné podání odporu, aniž by byly kladeny zvláštní požadavky na jeho obsahovou stránku. Jakkoliv je tak lhůta pro podání odporu proti příkazu kratší, než je tomu v případě rozkladu podávanému proti rozhodnutí, je tento úkon podstatně méně náročný, čemuž odpovídá i lhůta, ve které je nutno jej učinit. Obviněný tudíž tím že, Úřad zahájil správní řízení vydáním příkazu, nebyl zkrácen na svých procesních právech. Sám obviněný ostatně přiznává, že jediným důvodem, pro který nebyl odpor podán včas, bylo administrativní pochybení.

36. Z rozhodnutí předsedy Úřadu pak vyplývá, že se v rámci zkráceného přezkumného řízení předseda Úřadu věnoval přezkumu jak výroku o vině (body 23 až 26 rozhodnutí předsedy Úřadu), tak procesní otázce (ne)vedení společného řízení Úřadem (body 17 a 18 rozhodnutí předsedy Úřadu). Obviněný se tak fakticky domohl přezkumu příkazu v celém jeho rozsahu.
37. Obviněný dále namítá, že se Úřad dopustil porušení zásady *ne bis in idem*, neboť o skutcích, které byly předmětem podnětu podaného ve stejný den, tzn. 27.9.2022, rozhodl Úřad již rozhodnutím č. j. ÚOHS-16357/2022/500 a napadeným rozhodnutím je tak obviněný trestán opakovaně.
38. Tato argumentace obviněného nemá oporu ve skutkovém stavu. Jak již bylo uvedeno v bodu 29 tohoto rozhodnutí, postup Úřadu jak v řešené věci, tak v řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ, byl zahájen v důsledku podnětu obdrženého 27. 9. 2021. Tato skutečnost ovšem nemá žádný vliv na trest, jaký byl uložen obviněnému za přestupky, kterých se dopustil v souvislosti se zadáváním některých veřejných zakázek, které byly v podnětu ze dne 27. 9. 2021 uvedeny. Napadeným rozhodnutím je obviněnému uložena pokuta za přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona spáchaný obviněným v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky 1 a veřejné zakázky 2 mimo zadávací řízení. Za žádný z těchto skutků nebyl obviněnému dříve uložen jakýkoliv trest (vzhledem k tomu, že v případě příkazu byl výrok o uložení pokuty zrušen rozhodnutím předsedy Úřadu). Rozhodnutím č. j. ÚOHS-16357/2022/500 ze dne 16. 5. 2022 byl obviněnému sice uložen trest za spáchání přestupků totožné skutkové podstaty, nicméně těchto přestupků se obviněný dopustil odlišnými skutky. Obviněný tak v žádném případě není napadeným rozhodnutím trestán za skutky, za které by mu již byl uložen trest.
39. Obviněný odkazuje na závěry komentářové literatury, která uvádí: *„Velmi významného aspektu může spojení věcí nabýt v oblasti správního trestání, zde může představovat vhodný nástroj zamezující případnému porušení zásady ne bis in idem, kdy by za jedno jednání bylo uloženo několik pokut pro naplnění znaků skutkových podstat různých správních deliktů, došlo-li by tímto jednáním k porušení nebo ohrožení několika různých veřejných zájmů... Pokud by se naopak vedlo společné řízení, bylo by možné tento souběh patřičně zohlednit jak v rámci řízení a dokazování, tak i výběru a uložení adekvátní sankce, a to zejména při zohlednění tzv. absorpčního principu“*. S výše uvedeným pak závěr předsedy Úřadu není nijak v rozporu, když se vztahuje k situaci, kdy obviněnému není uloženo několik pokut za jedno jednání, ale obviněnému je uloženo více sankcí za vícero skutků, přičemž v napadeném rozhodnutí

je zohledněn souběh s přestupky, kterých se obviněný dopustil jinými skutky, za které mu trest byl již dříve uložen.

40. Obviněný se rovněž vymezuje proti aplikaci absorpční zásady Úřadem. Obviněný zde odkazuje na ustanovení § 41 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky. Uvedené ustanovení ovšem není možné v řešené věci aplikovat, neboť toto se týká ukládání správního trestu za dva nebo více přestupků projednaných ve společném řízení. V řešené věci se ovšem nejedná o uložení správního trestu ukládaného ve společném řízení, jelikož to nebylo v řešené věci vedeno (jakkoliv Úřad analogicky aplikoval uvedené ustanovení v úvaze o výši ukládané pokuty), ale o uložení trestu v situaci, kdy dochází k souběhu přestupků a je tak pouze aplikována absorpční zásada. Zde lze opětovně odkázat na závěr rozsudku NSS uvedeného v bodě 33 tohoto rozhodnutí, že pro trestání sbíhajících se přestupků není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, nýbrž použití absorpční zásady.
41. Takový postup přitom odpovídá ustálené správní praxi Úřadu ve věci ukládání sankcí právě v těch případech, kdy dochází k souběhu přestupků, o kterých nebylo vedeno společné řízení. Zde lze odkázat např. na rozhodnutí Úřadu sp. zn. ÚOHS-S0161/2022/VZ, č. j. ÚOHS-17473/2022/500 ze dne 24. 5. 2022, které bylo následně potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0073/2022/VZ, č. j. ÚOHS-23035/2022/161 ze dne 8. 8. 2022, ve kterém Úřad aplikaci absorpční zásady s ohledem na souběh přestupků popsal následovně: *„Pokud by měl Úřad uložit obviněnému pokutu za uvedený přestupek a nemá-li zároveň v tomto správním řízení zákonné zmocnění zrušit předcházející „výrok o trestu“ (tj. výrok ukládající konkrétní pokutu za spáchání přestupku), lze absorpční zásadu ve formě uplatnění pravidel pro ukládání souhrnného trestu aplikovat pouze tím způsobem, že v rámci uložení sankce za projednávaný přestupek zohlední předchozí uloženou pokutu za přestupek, jež je s projednávaným přestupkem v souběhu.“*
42. Právě o takovou situaci se pak jedná v řešené věci, když Úřad v situaci, kdy nebylo vedeno společné řízení, reflektoval souběh přestupků právě aplikací absorpční zásady, když při uložení pokuty napadeným rozhodnutím zohlednil i pokutu uloženou za sbíhající se přestupky. Ohledně úvahy, na jejímž základě Úřad k výši pokuty uložené napadeným rozhodnutím dospěl, lze odkázat na body 69 až 79 napadeného rozhodnutí, kde tuto úvahu Úřad srozumitelně popsal. Úřad přitom při zohlednění výše uložené pokuty postupoval analogicky, jako by tomu bylo v případě uložení společného trestu, přičemž výši dříve uložené pokuty ve své úvaze vzal v potaz. Rozhodnutím č. j. ÚOHS-16357/2022/500 byla za spáchané přestupky obviněnému uložena pokuta ve výši 110 000 Kč. Napadeným rozhodnutím pak Úřad obviněnému uložil pokutu ve výši 200 000 Kč. Celková výše pokuty za všechny sbíhající se přestupky tedy činí 310 000 Kč. Pokud by byly všechny sbíhající se přestupky řešeny ve společném správním řízení, byla by pokuta ukládána za nejzávažnější z nich. Jelikož všechny sbíhající se přestupky spočívají v typově shodném jednání obviněného, považuje Úřad za nejzávažnější ze sbíhajících se přestupků přestupek v řešené věci, neboť s ohledem na cenu veřejné zakázky, v souvislosti se kterou byl přestupek spáchán, za něj lze uložit nejvyšší pokutu (až 844 249 Kč). Pokud by tedy Úřad vedl společné řízení, ukládal by pokutu za přestupek v řešené věci a k ostatním sbíhajícím se přestupkům by přihlédl jako k přitěžujícím okolnostem. S ohledem na výše uvedené tak neobstojí tvrzení obviněného, že Úřad namísto aplikování zásady absorpce přistoupil ke kumulaci trestů a že došlo k porušení zásady *reformatio in peius*.

43. Zde je na místě poukázat na závěry v bodu 33 tohoto rozhodnutí citovaného rozsudku NSS dle kterého: *„Stanovení míry jednotlivých sbíhajících se přestupků na úhrnné sankci (pokutě) nepodmiňuje přezkum správního rozhodnutí v odvolacím (popř. soudním) řízení. K tomu plně postačí, pokud úvahy, na jejichž základě správní orgán dospěje ke konkrétní výši sankce, jsou v odůvodnění rozhodnutí vyjádřeny dostatečně podrobně, jasně a srozumitelně.“*
44. Ve světle skutečnosti, že napadeným rozhodnutím byla uložena pokuta v totožné výši, jako tomu bylo v případě příkazu zrušeného rozhodnutím předsedy Úřadu, se pak nabízí úvaha, že jakkoliv v příkazu nebyla explicitně aplikována absorpční zásada (což bezpochyby bylo pochybením), tak k její aplikaci mohlo dojít v rámci správního uvážení, na jehož základě byla stanovena výše příkazem uložené pokuty.
45. Ohledně ponechání uložené sankce v podstatě nezměněné výši lze poukázat i na rozsudek NSS č. j. 7 As 124/2019 ze dne 30. 10. 2020. V tomto rozsudku NSS vyslovil závěr, že: *„Nové rozhodování o výši uložené sankce nemusí nutně znamenat její stanovení v odlišné výši. V souzené věci však byla pokuta následně ukládána pouze za jeden správní delikt v důsledku zastavení řízení o deliktu druhém, za který rovněž byla předtím uložena pokuta, co více, že šlo o delikt přísněji trestný. Nešlo tedy pouze o nové vyhodnocení okolností s přímou vazbou na výši ukládané sankce, o jiný právní názor na to, jaká výše sankce lépe odpovídá okolnostem případu, ale o nové posouzení skutkových okolností, jejich podřazení pod příslušnou skutkovou podstatu, jakož i nové vyhodnocení kritérií pro ukládání sankce dle § 121 odst. 2 zákona.“* V uvedeném případě tak obstála výše uložené pokuty i v situaci, kdy došlo k „redukci“ v množství a závažnosti přestupků, za které byla uložena. O to více je pak důvodné ponechání sankce v její „původní“ výši v situaci, kdy je napadeným rozhodnutím ukládána sankce za totožný přestupek, za jaký byla uložena příkazem.
46. Obviněný se rovněž vymezuje proti tomu, jakým způsobem Úřad zohledňoval okolnosti, ke kterým je nezbytné přihlédnout při ukládání trestu ve smyslu ustanovení § 37 až § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy k povaze přestupku, jeho závažnosti a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Pokud obviněný poukazuje na to, že v případě veřejné zakázky 2 měly být zohledněny okolnosti vylučující protiprávnost podle § 39 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, což mělo představovat polehčující okolnost, pak je nutno poukázat na ustanovení § 270 odst. 11 zákona, podle kterého se u přestupků podle zákona neuplatní § 24 až § 27 zákona o odpovědnosti za přestupky, tedy právě ustanovení upravující okolnosti vylučující protiprávnost.
47. V daném případě by tak bylo pouze teoreticky možné, aby byla jako polehčující okolnost posouzena situace, kdy by byl spáchán přestupek, **aby jím byl odvrácen útok nebo jiné nebezpečí**, bez ohledu na možnosti přirovnání takového postupu k okolnostem vylučujícím odpovědnost. K nutnosti provést VZ 1 pak obviněný sdělil, že musel havarijní stav odstranit, aby zabránil případným škodám, nemožnosti halu pronajímat apod., k VZ 2 sdělil, že se týkala sondážních prací, které požadoval projektant realizující pro obviněného jinou veřejnou zakázku malého rozsahu. Úřad dospěl k závěru, že VZ 1 a VZ 2 byly zadávány ve vzájemné časové souvislosti a že tvoří jeden funkční celek (souvislost věcná, místní a funkční), když šetřená plnění byla obviněným prováděna se záměrem odstranit a napravit havarijní stav zjištěný v hale č. 24 (viz bod 102 příkazu). Obviněný však ve svém vyjádření k podnětu uvedl, že zadání VZ 1 vyvstalo po nečekané havárii, kterou popsal tak, že *„při provedení sond v rámci jiné VZ byl odhalen kolektor v podlaze s nefunkčním vedením, což bylo potřeba odstranit.“*

*Po vybourání příček bylo odhaleno chybné provedení vedení ÚT v nadpraží oken s chybně vedenou trasou a nedostatečným kotvením. Toto vedení bylo nutné přeložit do podlahy.“* Uvedený charakter „havárie“ koresponduje i s popisem prací dle VZ 1, který je uveden v bodě 5 příkazu. V daném případě tak uzavírám, že popsaná havárie neměla charakter takového nebezpečí, které by bylo nutno bezprostředně odvracet ve smyslu § 39 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky, jednalo se spíše o zjištění závady, která sice původně nebyla předvídána, ale neměla charakter bezprostředně se rozvíjejícího nebezpečí. Aplikace § 39 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky (byť je možnost takové aplikace problematická s ohledem na nemožnost uplatnění § 24 až § 27 zákona o odpovědnosti za přestupky) tak není v posuzovaném případě možná.

48. Podle obviněného není z napadeného rozhodnutí zřejmé, jak Úřad pracoval s tou okolností, že v rámci veřejné zakázky 2 bylo vedeno obviněným poptávkové řízení a bylo osloveno 5 dodavatelů, kteří učinili vůči obviněnému nabídku, tzn. alespoň určitou míru hospodářské soutěže obviněný zajistil. Tato námitka obviněného je nedůvodná, když se uvedenému Úřad věnoval v bodě 61 napadeného rozhodnutí, přičemž tuto skutečnost hodnotil jako polehčující okolnost.
49. Obviněný namítá, že Úřad v napadeném rozhodnutí při trestání opakovaně zohledňuje jednu okolnost, když při ukládání trestu dle principu absorpce podle § 41 zákona o odpovědnosti za přestupky zároveň zohledňuje spáchání sbíhajících se přestupků při ukládání trestu jako přitěžující okolnost ve smyslu ustanovení § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky. Tento postup, který obviněný považuje za nepřijatelný, je naopak při uplatnění absorpční zásady nutný. Zde lze ohledně aplikace této zásady opětovně odkázat na závěry, které vyslovil NSS v rozsudku citovaném bodě 33 tohoto rozhodnutí: *„Jelikož poměr jednotlivých hledisek (včetně přitěžujících okolností) nelze spolehlivě stanovit, bylo by možné přiřadit číselnou hodnotu jednotlivým sbíhajícím se přestupkům pouze tak, že by byla (dílčí) pokuta určena zvlášť pro každý z nich. Tehdy by však byla konečná úhrnná pokuta nutně dána jejich součtem. Stanovení poměru jednotlivých sbíhajících se přestupků tedy nevyhnutelně vede k uložení úhrnné sankce na základě kumulační zásady, tedy v rozporu s principy trestání souběhu. V této souvislosti soud pro úplnost uvádí, že **vliv dalšího sbíhajícího se přestupku na výši úhrnné pokuty ukládané v souladu s absorpční zásadou primárně za nejtěžší přestupek, neodpovídá výši pokuty, která by za něj byla uložena, pokud by o něm bylo vedeno samostatné řízení (popř. byla uložena v souladu s kumulační zásadou). Jde pouze o okolnost, která jde pachateli k tíži při hodnocení nejzávažnějšího jednání.**<sup>3</sup> Právě v tom spočívá privilegovaný postih souběhu (oproti recidivě).“*
50. Závěrem lze shrnout, že námitky, které obviněný vyslovuje proti postupu Úřadu, jsou nedůvodné. Postup, jakým Úřad dospěl k výši uložené pokuty, odpovídá zákonu, přičemž způsob, jakým s ohledem na existující souběh přestupků Úřad aplikoval absorpční zásadu, je v souladu jak s její interpretací ustálenou judikaturou správních soudů, tak s ustálenou správní praxí Úřadu. Samotná výše pokuty, ke které Úřad dospěl, pak není nijak nepřiměřená, Samotná výše pokuty, ke které Úřad dospěl, pak není nijak nepřiměřená, když byla uložena ve výši, která zdaleka nedosahuje výše, v jaké její uložení zákon připouští. Pokutu zároveň není možné považovat ani za likvidační, ani za nepřiměřeně zasahující do ekonomické podstaty

<sup>3</sup> Zvýrazněno předsedou Úřadu.

obviněného. Napadené rozhodnutí má předseda Úřadu za srozumitelné, vnitřně bezrozporné a přezkoumatelné. V dotčeném případě nebyla zjištěna procesní vada, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

#### **VI. Závěr**

51. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad rozhodl správně a v souladu se zákonem, nebyly shledány důvody pro změnu nebo zrušení napadeného rozhodnutí. Proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

### **POUČENÍ**

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

otisk úředního razítka

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

#### **Obdrží**

Hlavní město Praha, Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha

#### **Vypraveno dne**

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