



UOHSX00FSAGD

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



PŘÍKAZ

Spisová značka: ÚOHS-S0064/2022/VZ
Číslo jednací: ÚOHS-05582/2022/500

Brno 14. 2. 2022

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

- Česká republika – Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje, IČO 70885869, se sídlem Teplého 1526, 530 02 Pardubice,

v souvislosti se smlouvou, jejímž předmětem je vybudování systému pultu centralizované ochrany na území Pardubického kraje a spolupráce při řádném zajišťování služby dálkového přenosu mezi elektrickými požárními signalizacemi a pultem centralizované ochrany, uzavřenou dne 25. 6. 2020 mezi citovaným obviněným a společností PATROL group s.r.o., IČO 46981233, se sídlem Romana Havelky 4957/5b, 586 01 Jihlava,

vydává podle ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, tento

příkaz:

I.

Obviněný – Česká republika - Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje, IČO 70885869, se sídlem Teplého 1526, 530 02 Pardubice – se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, tím, že nedodržel

pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 ve spojení s § 176 odst. 1 citovaného zákona, když dne 25. 6. 2020 uzavřel smlouvu na koncesi, jejímž předmětem je vybudování systému pultu centralizované ochrany na území Pardubického kraje a spolupráce při řádném zajišťování služby dálkového přenosu mezi elektrickými požárními signalizacemi a pultem centralizované ochrany, se společností PATROL group s.r.o., IČO 46981233, se sídlem Romana Havelky 4957/5b, 586 01 Jihlava, mimo zadávací řízení, a tedy předmětnou koncesi nezadal v koncesním řízení nebo v jiném v úvahu připadajícím druhu zadávacího řízení podle § 55 citovaného zákona, ačkoliv se jednalo o koncesi, jejíž předpokládaná hodnota je vyšší než 20 000 000 Kč bez DPH, přičemž tento postup mohl ovlivnit výběr dodavatele.

II.

Za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto příkazu se obviněnému – Česká republika - Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje, IČO 70885869, se sídlem Teplého 1526, 530 02 Pardubice – podle § 268 odst. 3 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů – ukládá

pokuta ve výši 56 000,- Kč (padesát šest tisíc korun českých).

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

ODŮVODNĚNÍ

I. UZAVŘENÍ SMLOUVY

1. Obviněný – Česká republika - Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje, IČO 70885869, se sídlem Teplého 1526, 530 02 Pardubice (dále jen „HZS Pardubického kraje“ nebo „obviněný“ nebo „zadavatel“) – uzavřel dne 25. 6. 2020 „Smlouvu o spolupráci“ se společností PATROL group s.r.o., IČO 46981233, se sídlem Romana Havelky 4957/5b, 586 01 Jihlava (dále jen „PATROL group“), jejímž předmětem je vybudování systému pultu centralizované ochrany (dále jen „PCO“) na území Pardubického kraje a spolupráce při řádném zajišťování služby dálkového přenosu mezi elektrickými požárními signalizacemi (dále jen „EPS“) a PCO (dále jen „smlouva o PCO“).

II. POSTUP ÚŘADU PŘED VYDÁNÍM PŘÍKAZU

2. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), jako orgán příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178 zákona, a pro zvláštní postupy podle části šesté zákona, obdržel dne 5. 8. 2021 podnět s žádostí o prošetření postupu zadavatele při uzavírání smlouvy o PCO.
3. Na základě uvedeného podnětu si Úřad vyžádal od obviněného dokumentaci související s šetřeným postupem zadavatele a jeho vyjádření k obsahu podnětu. Dne 20. 8. 2021 Úřad obdržel od obviněného vyjádření k podnětu z téhož dne včetně relevantní dokumentace.

Vyjádření obviněného ze dne 20. 8. 2021

4. Obviněný ve svém vyjádření ze dne 20. 8. 2021 (dále jen „vyjádření k podnětu“) předně zdůrazňuje, že zadal veřejnou zakázku mimo zadávací řízení zcela v souladu s ustanovením § 178 zákona, tedy jako koncesi malého rozsahu, jejíž předpokládaná hodnota byla v rozhodném období nižší než 20 000 000,- Kč.
5. Obviněný dále uvádí, že v rámci zachování zásad transparentnosti a rovného zacházení při výběru dodavatele předmětu plnění nejprve v rámci průzkumu trhu oslovil hasičské záchranné sbory v sousedních krajích s dotazem, kdo u nich poskytuje předmětnou službu, jaký je rozsah služby a jak jsou se stávajícím poskytovatelem spokojeni. Na základě odpovědí hasičských záchranných sborů sousedních krajů byly následně osloveny totožnou výzvou tři společnosti, které v sousedních krajích danou službu poskytují. O poskytování služby projevily zájem pouze dvě z oslovených společností. Na základě jednání o předběžných nabídkách, které podaly společnost PATROL group a společnost ASTOR-KOMPLEX s.r.o., IČO 47469781, se sídlem v Mlejniku 611/3b, 500 11 Hradec Králové (dále jen „ASTOR-KOMPLEX“), došlo k výběru společnosti PATROL group, neboť tento dodavatel nabídl odlišné technologické řešení od řešení původního provozovatele, se kterým již nebyl obviněný spokojen, a disponoval vlastním operačním střediskem, zatímco společnost ASTOR-KOMPLEX využívá operační středisko jiné společnosti a používá obdobné technologické řešení jako původní provozovatel. V podrobnostech obviněný odkazuje na „záznam z průběhu výběru nejvhodnější nabídky č.j.: HSPA-318-19/2020“ ze dne 12. 5. 2020 (dále jen „záznam o výběru“), který učinil přílohou svého vyjádření. Ze záznamu o výběru vyplývá, že předpokládaná hodnota koncese byla obviněným vyčíslena na základě odhadovaného obrátu společnosti PATROL group ve výši 16 949 400 (se započtením předpokládané inflace ve výši 18 030 000,- Kč bez DPH) v případě provozování PCO a zařízení dálkového přenosu v Pardubickém kraji, přičemž se vycházelo ze skutečnosti, že v době výběru byla zajišťována obsluha 172 objektů a průměrný počet nově připojených objektů činil 12 objektů ročně.
6. Obviněný neobdržel žádné námitky směřující proti výběru dodavatele PATROL group, proto přistoupil k uzavření smlouvy o PCO, která byla uzavřena jako nevýhradní na dobu určitou.
7. Obviněný současně zdůrazňuje fakt, že připojení na PCO není povinné (až na speciální objekty, které se v obvodu obviněného nenacházejí), z čehož vyplývá, že se vlastníci či uživatelé jednotlivých objektů mohou kdykoliv z PCO odpojit.
8. Z vyjádření k podnětu dále vyplývá, že následně došlo k ukončení smluvního vztahu s původním dlouhodobým poskytovatelem PCO. Ten odmítl výzvu obviněného k poskytování služeb v rozšířeném režimu oproti stávajícímu stavu tak, aby v rámci poskytovaných služeb docházelo k vyhodnocování poruchových hlášek. Na základě smlouvy o PCO byly a i v současné době jsou kontinuálně uzavírány jednotlivé trojstranné „Smlouvy o podmínkách poskytování služby pultu centralizované ochrany u HZS Pardubického kraje“, kdy smluvní stranou je vždy obviněný, společnost PATROL group a konkrétní provozovatel EPS.
9. Obviněný dle svého přesvědčení postupoval v souladu se zásadami rovného zacházení a zákazu diskriminace.

10. Dne 10. 12. 2021 Úřad požádal obviněného o doložení výpočtu, který ve své nabídce doložila společnost PATROL group a společnost ASTOR-KOMPLEX, a smlouvy uzavřené v návaznosti na smlouvu o PCO s provozovatelem EPS, z nichž je seznatelný způsob financování připojení EPS do systému PCO.

Sdělení obviněného ze dne 13. 12. 2021

11. Obviněný sdělením ze dne 13. 12. 2021 doložil Úřadu konkrétní výpočty. Obviněný ve sdělení zdůraznil, že v rámci kalkulace PATROL group bylo zohledněno, že společnost PATROL group nebude výhradním poskytovatelem služby, bude docházet k postupnému přepojování stávajících objektů dle reálných možností provozovatelů zařízení dálkového přenosu a provozovatele PCO. Obviněný jako přílohu sdělení doložil kalkulaci PATROL group ze dne 18. 3. 2020 a dále předložil svůj výpočet, který provedl za účelem stanovení předpokládané hodnoty se započtením předpokládané průměrné míry roční inflace, z něhož má být zřejmé, že nebylo dosaženo finančního limitu pro koncesi malého rozsahu.
12. Obviněný rovněž předložil postup výpočtu hodnoty koncese na základě nabídky společnosti ASTOR-KOMPLEX, přičemž je přesvědčen, že i v případě této nabídky nebyl překročen zákonem stanovený finanční limit předpokládané hodnoty pro koncesi malého rozsahu. Obviněný je přesvědčen, že respektoval při výpočtu hodnoty koncese názory Úřadu obsažené v jeho rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0352/2019/VZ-33683/2019/511/THI ze dne 6. 12. 2019.

III. ZÁVĚRY ÚŘADU

13. Úřad konstatuje, že byly dostatečně zjištěny skutkové okolnosti pro vydání tohoto příkazu, kdy podle § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. V tomto případě je vydání příkazu prvním úkonem v řízení.
14. Podle § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), správní orgán může o přestupku rozhodnout příkazem. Příkazem lze uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty.

K výroku I. příkazu

Relevantní ustanovení zákona

15. Podle § 2 odst. 1 zákona se zadáním veřejné zakázky pro účely tohoto zákona rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce. Za zadání veřejné zakázky se nepovažuje uzavření smlouvy, kterou se zakládá pracovněprávní nebo jiný obdobný vztah, nebo smlouvy upravující spolupráci zadavatele při zadávání veřejné zakázky podle § 7 až 12, § 155, 156, 189 a 190 zákona.
16. Podle § 2 odst. 2 zákona je veřejnou zakázkou veřejná zakázka na dodávky podle § 14 odst. 1 zákona, veřejná zakázka na služby podle § 14 odst. 2 zákona, veřejná zakázka na stavební práce podle § 14 odst. 3 zákona, koncese na služby podle § 174 odst. 3 zákona nebo koncese na stavební práce podle § 174 odst. 2 zákona.

17. Podle § 2 odst. 3 zákona je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak. Tato povinnost se považuje za splněnou, pokud je veřejná zakázka zadána na základě rámcové dohody postupem podle části šesté hlavy II zákona, v dynamickém nákupním systému podle části šesté hlavy III zákona nebo pořizována od centrálního zadavatele nebo jeho prostřednictvím podle § 9 zákona.
18. Podle § 174 odst. 3 zákona se za zadání koncese na služby považuje uzavření úplatné smlouvy, kterou zadavatel
 - a) zadá poskytnutí jiných činností než podle § 14 odst. 3 písm. a) až c) zákona, dodavateli, přičemž protiplnění spočívá v právu braní užitků vyplývajících z poskytování služeb, nebo v tomto právu společně s platbou a
 - b) na dodavatele přenáší provozní riziko spojené s braním užitků vyplývajících z poskytování služeb.
19. Podle § 174 odst. 4 zákona se má za to, že došlo k přenesení provozního rizika podle odstavců 2 a 3, pokud dodavateli za běžných tržních podmínek není zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při provozování stavby nebo poskytování služeb, jež jsou předmětem koncese. Může se jednat o riziko na straně poptávky, riziko na straně nabídky, nebo riziko na straně poptávky i nabídky. Může se jednat i o částečný přenos provozního rizika, pokud část provozního rizika přenesená na dodavatele zahrnuje skutečné vystavení výkyvům trhu tak, aby případné odhadované ztráty dodavateli nebyly pouze zanedbatelné.
20. Podle § 175 odst. 1 zákona se za předpokládanou hodnotu koncese považuje celkový obrat dodavatele bez daně z přidané hodnoty za dobu trvání koncese vyplývající z protiplnění za stavební práce a služby, jež jsou předmětem koncese, jakož i za dodávky, jež s těmito stavebními pracemi a službami souvisejí.
21. Podle § 175 odst. 2 zákona předpokládanou hodnotu koncese zadavatel stanoví k okamžiku zahájení zadávacího řízení.
22. Podle § 175 odst. 3 zákona předpokládanou hodnotu koncese zadavatel stanoví metodou založenou na objektivních skutečnostech a blíže vymezenou v zadávací dokumentaci. Do předpokládané hodnoty koncese zadavatel zahrne zejména
 - a) hodnotu případných opcí v jakékoli formě včetně prodloužení doby trvání koncese,
 - b) příjem z plateb uhrazených uživateli předmětu koncese,
 - c) platby nebo finanční výhody v jakékoli formě poskytnuté zadavatelem nebo jiným orgánem veřejné moci dodavateli, včetně náhrady za plnění závazku veřejné služby a veřejných investičních dotací,
 - d) platby nebo hodnotu finanční výhody v jakékoli formě poskytnuté třetí stranou za plnění koncese,
 - e) příjem z prodeje jakýchkoli aktiv, která jsou spojená s předmětem koncese,
 - f) hodnotu všech dodávek, služeb nebo stavebních prací, které dodavateli pro plnění koncese poskytne zadavatel, nebo
 - g) ceny nebo platby účastníkům zadávacího řízení.

23. Podle § 176 odst. 1 zákona věty první koncese je zadavatel povinen zadat v koncesním řízení, nepoužije-li jiný druh zadávacího řízení podle § 55 zákona.
24. Podle § 178 zákona není zadavatel povinen v zadávacím řízení zadat koncesi malého rozsahu, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší než 20 000 000 Kč; ustanovení § 27 a 31 zákona se nepoužijí.
25. Podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona zadavatel se dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou.

Skutečnosti zjištěné z Úřadu dostupných dokumentů

Smlouva o PCO ze dne 25. 6. 2020

26. V čl. I. „Předmět smlouvy“ bodu 1. smlouvy o PCO je uvedeno: *»Společnost PATROL se zavazuje vybudovat systém pultu centralizované ochrany (dále jen „PCO“) pro připojení elektrických požárních signalizací (dále jen „EPS“), instalovaných v objektech na území Pardubického kraje a poskytovat třetím osobám (dále jen „provozovatelům EPS“) po připojení jejich objektů do systému PCO služby provozu PCO (dále jen „služby“). HZS se zavazuje umožnit společnosti PATROL brát užítky spojené s využíváním poskytnuté služby. Smluvní strany se dohodly, že provozní riziko spojené s braním užitek vyplývajících z poskytování služby nese společnost PATROL, zejména riziko poptávky, neboť provozovatelé EPS¹ služeb PCO společnosti PATROL mají možnost efektivně zajišťovat požární ochranu svých objektů i jiným způsobem, než přes připojení EPS na PCO s využitím služby společnosti PATROL. Společnosti PATROL není zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při vybudování nebo poskytování služeb a činností dle této smlouvy.«.*
27. V čl. I. „Předmět smlouvy“ bodu 3. smlouvy o PCO je uvedeno: *„Společnost PATROL se zavazuje provozovatelům EPS umožnit připojení na PCO prostřednictvím společnosti PATROL, monitorovat systém EPS a při tom provádět vyhodnocení poruchových stavů (vyhodnocení poplachových stavů při monitoringu EPS a případný požární zásah provádí HZS).“.*
28. V čl. III. „Práva a povinnosti smluvních stran“, v části „Společnost PATROL se zavazuje:“, v bodu 9. smlouvy o PCO je uvedeno, že se PATROL group zavazuje *„připojovat do systému PCO zařízení EPS po vydání souhlasného stanoviska HZS a po splnění technických podmínek systému PCO požadovaných společnostmi PATROL (...).“*
29. V čl. III. „Práva a povinnosti smluvních stran“, v části „Společnost PATROL se zavazuje:“, v bodu 11. smlouvy o PCO je uvedeno, že se PATROL group zavazuje *„uzavřít o připojených EPS do systému PCO s HZS a s třetí stranou (provozovatelem EPS) smlouvy, které budou blíže specifikovat práva a povinnosti všech tří subjektů pro připojení objektů do systému PCO, včetně způsobu financování v návaznosti na čl. VI. této smlouvy (vzorová trojstranná Smlouva o podmínkách poskytování služby PCO tvoří Přílohu č. 1 této smlouvy).“.*

¹ Dle čl. II „Vymezení pojmů“ smlouvy o PCO provozovatel EPS je *„subjekt, kterému z požární bezpečnostního řešení vyplývá povinnost zajistit požární bezpečnost objektu systémem EPS (...).“*

30. V čl. III. „Práva a povinnosti smluvních stran“, v části „Společnost PATROL se zavazuje:“, v bodu 17. smlouvy o PCO je uvedeno, že se PATROL group zavazuje „poskytnout HZS součinnost při přípravě vzorové třístranné smlouvy o podmínkách poskytování služby pultu centralizované ochrany u HZS Pardubického kraje.“. HZS Pardubického kraje se pak v tomtéž článku smlouvy o PCO, v části „HZS se zavazuje:“, v bodě 6. zavazuje „připravit nejpozději do 31. 8. 2020 vzorovou třístrannou smlouvu o podmínkách poskytování služby PCO u HZS Pardubického kraje.“.
31. V čl. IV. „Doba trvání smlouvy“ smlouvy o PCO je mj. uvedeno: „Tato smlouva se uzavírá na dobu určitou do 31. 5. 2025.“.
32. V čl. VI. „Způsob financování“ bodu 1. smlouvy o PCO je uvedeno: „Ve smlouvách s provozovateli EPS o podmínkách poskytování služby PCO budou sjednány mimo jiné následující platby:
- a. částka nákladů HZS za plnění smlouvy s provozovateli EPS, jejíž výše je stanovena dle aktuálního ceníku HZS stanoveného Pokynem generální ředitele HZS České republiky:
 - za zajišťování trvalé obsluhy PCO za jeden každý objekt s EPS připojený do systému PCO za kalendářní měsíc,
 - za každý nežádoucí výjezd (planý poplach) k připojeným objektům s EPS,
 - za nově připojený objekt s EPS v daném kalendářním měsíci za 1 objekt s EPS (jednorázově), přičemž nově připojeným objektem se rozumí objekt připojený nově na HZS, nikoliv objekt, který bude přepojován pouze z PCO provozovaného stávajícím dodavatelem,
 - b. odměna, která náleží společnosti PATROL za provoz služby PCO bude účtována provozovatelům EPS společností PATROL a je příjmem společnosti PATROL.“.

Smlouva o podmínkách poskytování služby PCO u HZS Pardubického kraje ze dne 26. 5. 2021

33. Obviněný zaslal Úřadu dne 13.12.2021 spolu se sdělením z téhož dne „Smlouvu o podmínkách poskytování služby pultu centralizované ochrany u HZS Pardubického kraje“, kterou obviněný uzavřel dne 26. 5. 2021 s jedním z provozovatelů EPS (dále jen „smlouva o podmínkách“) s odůvodněním, že smlouvy s dalšími provozovateli jsou uzavírány ve stejném znění a pro potřeby Úřadu se tak jedná o požadovanou tzv. vzorovou smlouvu.
34. V čl. I. „Předmět smlouvy“ smlouvy o podmínkách, která byla uzavřena na základě čl. III. bodu 11. smlouvy o PCO mezi obviněným, PATROL group a provozovatelem EPS (v tomto případě se jedná o společnost Tesco Stores ČR a.s., IČO 45308314, se sídlem Vršovická 1527/68b, 100 00 Praha 10), je uvedeno: »Předmětem smlouvy je stanovení podmínek pro připojení objektového zařízení dálkového přenosu (dále jen „ZDP“) k elektrické požární signalizaci (dále jen „EPS“) provozovatele EPS v objektu: [...] Tesco [...] k zařízení pultu centralizované ochrany (dále jen „PCO“) umístěnému na krajském operačním a informačním středisku HZS (dále jen „KOPIS“).«.
35. V čl. VI. „Cenové podmínky a úhrada služby“ bodu 2. „Provozovatel EPS zaplatí HZS následující služby:“ v písmeně a) smlouvy o podmínkách je uvedeno: „Cena služby za trvalé střežení systému EPS napojeného objektu bude fakturována vždy na začátku pololetí, v měsíci lednu

a červenci. Provozovatel EPS se zavazuje hradit HZS [tj. obviněnému, pozn. Úřadu] na jeho účet pololetní náhradu účelně vynaložených nákladů ve výši 18 810,- Kč (...) na základě HZS vystavené faktury. (...)“.

36. V čl. VI. „Cenové podmínky a úhrada služby“ bodu 3. „Provozovatel EPS zaplatí společnosti PATROL následující služby:“ v písmeně a) smlouvy o podmínkách je uvedeno: „3 900,- Kč (bez DPH) měsíčně za napojení střeženého systému EPS objektu do PCO provozovaných společností PATROL na KOPIS. (...)“.
37. V totožném bodu totožného článku v písmeně b) smlouvy o podmínkách je uvedeno: „*Smluvní strany se výslovně dohodly, že PATROL je oprávněn cenu služby podle odst. 3 písm. a) tohoto článku upravovat podle meziročního nárůstu indexu spotřebitelských cen vyhlášeného Českým statistickým úřadem za uplynulý kalendářní rok. K úpravě ceny za služby podle shora uvedeného ujednání dojde vždy od následujícího měsíce poté, co bude vyhlášen inflační index ČSÚ.*“.

Informace k inflaci

38. V rámci správního řízení vedeného Úřadem pod sp. zn. S0091/2019/VZ se Úřad obrátil na Českou národní banku s žádostí ze dne 8. 4. 2019 o poskytnutí informace, zda je Česká národní banka schopna stanovit prognózu meziročního nárůstu indexu spotřebitelských cen pro období leden 2019 – prosinec 2028, a pokud ano, aby sdělila aktuální prognózu (konkrétní výši předpokládaného nárůstu v %) na celé uvedené období, v členění na jednotlivé kalendářní roky. V případě, že by Česká národní banka nebyla schopna pro celé výše uvedené období stanovit prognózu meziročního nárůstu indexu spotřebitelských cen, Úřad Českou národní banku požádal o uvedení informace, pro jaké nejdéší období do budoucna je prognózu meziročního nárůstu indexu spotřebitelských cen možno vytvořit, a současně o sdělení aktuální prognózy (konkrétní výši předpokládaného nárůstu v %) na celé toto období, v členění na jednotlivé kalendářní roky. Dne 26. 4. 2019 Úřad obdržel od České národní banky odpověď na žádost o informace.
39. Česká národní banka ve své odpovědi ze dne 26. 4. 2019 uvedla, že prognózu meziročního nárůstu spotřebitelských cen připravuje a publikuje ve čtvrtletní frekvenci, zpravidla na období nejbližších 6 - 10 čtvrtletí, poslední prognóza o inflaci tak pokrývá období do konce roku 2020.
40. Dle České národní banky byly hodnoty dostupné prognózy inflace následující:
- | | |
|--------|-------|
| I/19 | 2,7 % |
| II/19 | 2,3 % |
| III/19 | 2,0 % |
| IV/19 | 2,2 % |
| I/20 | 2,0 % |
| II/20 | 1,9 % |

III/20 2,0 %

IV/20 2,0 %

41. Celoroční hodnoty pro jednotlivé kalendářní roky uvedené v předpovědi dle České národní banky činily 2,2 % pro rok 2019 a 2 % pro rok 2020.
42. Česká národní banka dále uvedla, že prognózu na delší období sestavuje ani nepublikuje. Dle České národní banky je při odhadu cenového vývoje v delším výhledu oprávněné předpokládat, že vývoj meziroční inflace bude v průměru odpovídat inflačnímu cíli České národní banky, který je stanoven na 2 % pro meziroční růst spotřebitelských cen.

Informace k předpokládané hodnotě koncese

43. Ve vyjádření k podnětu obviněný v souvislosti s vyčíslením předpokládané hodnoty koncese odkázal na záznam o výběru ze dne 12. 5. 2020. Předpokládaná hodnota koncese vychází ze skutečnosti, že HZS Pardubického kraje má na pultu centrální ochrany připojených celkem 172 objektů s elektrickou požární signalizací a v posledních pěti letech ročně průměrně připojil 12 nových objektů s elektrickou požární signalizací. Dále v době stanovení předpokládané hodnoty koncese počítal i se zachováním stávajícího provozovatele zařízení dálkového přenosu dat po celou dobu trvání závazkového vztahu, tzn. připojených objektů bylo kalkulováno pouze 116. Předpokládaná doba trvání závazkového vztahu s PATROL group činí pět let.
44. Obviněný na základě „Kalkulace předpokládaných výnosů ze systému PCO u HZS Pardubice 2020“ ze dne 18. 3. 2020 (dále jen „kalkulace výnosů“), kterou zpracoval PATROL group, stanovil předpokládanou hodnotu koncese pod 20 000 000,- Kč bez DPH. Předmětnou kalkulaci obviněný zaslal Úřadu coby přílohu sdělení ze dne 13. 12. 2021; kalkulace je (po zjednodušení) obsažena v následující tabulce:

Tabulka předpokládaného obratu PATROL group ze dne 18. 3. 2020

Kalkulace předpokládaných výnosů ze systému PCO u HZS Pardubického kraje						
Rok/ pololetí	Přepojeno objektů z původního PCO	Připojen o objektů nově	Odpojeno výpovědí	Stav objektů PCO na konci roku	Cena služby za objekt (měsíčně Kč)	Hodnota koncese na konci roku (Kč)
2020	5	1	0	6	3900	23 400
2021	42	6	0	54	3900	1 622 400
2022	24	6	0	84	3900	4 921 800
2023	17	6	0	107	3900	9 539 400
2024	0	6	0	113	3900	14 710 800
2025	0	3	0	116	3900	16 949 400
Celkem:						16 949 400

45. Předpokládaná hodnota koncese byla HZS Pardubického kraje stanovena na 18 030 000,- Kč, a to s ohledem na tabulku výše a se zohledněním předpokládané průměrné míry roční inflace ve výši 2 %.

Právní posouzení*K zadávání koncese*

46. Úřad na tomto místě obecně uvádí, že koncese je druhem veřejné zakázky, kterou zadavatel musí (není-li splněna některá ze zákonných výjimek) zadat ve formalizovaném zadávacím řízení [viz § 2 odst. 2 a 3 zákona]. Zadavatel je povinen dle § 176 odst. 1 zákona koncesi zadat v koncesním řízení, nepoužije-li jiný druh zadávacího řízení podle § 55 zákona. Zákon dále upravuje výjimky, kdy zadavatel není povinen zadat koncesi v zadávacím řízení. Tyto zákonné výjimky jsou upraveny v § 29 a 30 zákona (mohou se uplatnit s určitými omezeními), v § 177 a dále pak v § 178 zákona. Jednou ze zákonných výjimek (kdy zadavatel nemusí koncesi zadávat v zadávacím řízení) je tak koncese malého rozsahu, tj. koncese, u níž zadavatel stanoví její předpokládanou hodnotu ve výši 20 mil Kč nebo nižší. V posuzované věci Úřad ověřoval, jaká byla předpokládaná hodnota koncese na služby, které zadavatel poptával, resp. zda zadavatel postupoval správně, pokud považoval poptávané služby za koncesi malého rozsahu.
47. Z § 174 odst. 3 zákona vyplývá, že za zadání koncese na služby se považuje uzavření úplatné smlouvy, kterou zadavatel
- a) zadá poskytnutí jiných činností než podle § 14 odst. 3 písm. a) až c), dodavateli, přičemž protiplnění spočívá v právu braní užitků vyplývajících z poskytování služeb, nebo v tomto právu společně s platbou a
 - b) na dodavatele přenáší provozní riziko spojené s braním užitků vyplývajících z poskytování služeb.
48. Za závazek dodavatele se tedy v případě koncese na služby považuje poskytování služby; přitom je nutné uvést, že poskytování veřejných služeb není základním znakem koncesní smlouvy. Jelikož koncesní smlouva je obecná, může se týkat v podstatě jakékoli činnosti, kterou zadavatel vykonává.
49. Závazek zadavatele přitom spočívá v tom, že umožní dodavateli brát užitky vyplývající z poskytování služeb, popřípadě spolu s poskytnutím části plnění v penězích. Jinak řečeno, dodavatel poskytne zadavateli plnění a zadavatel umožní dodavateli realizovat užitek z jím poskytnutého plnění, přičemž právo brát užitky je základním znakem koncese, jak vyplývá z § 174 odst. 3 zákona. Tento pojmový znak je typicky naplněn tehdy, když dodavatel vybírá platby (užitky) od koncových uživatelů.
50. Dalším znakem koncese na služby je (jak vyplývá z § 174 odst. 3 zákona), že provozní riziko spojené s braním užitků nese dodavatel, přičemž riziko je nutné chápat jen a pouze v ekonomické souvislosti, tedy jako riziko výnosnosti (dodavateli za běžných tržních podmínek není zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při poskytování služeb, jež jsou předmětem koncese). Může se jednat o riziko na straně poptávky, riziko na straně nabídky, nebo riziko na straně poptávky i nabídky. Může se jednat i o částečný přenos provozního rizika, pokud část provozního rizika přenesená na dodavatele zahrnuje skutečné vystavení výkyvům trhu tak, aby případné odhadované ztráty dodavateli nebyly pouze zanedbatelné.
51. Pokud výše uvedené pojmové znaky smlouva nenaplnuje, nejedná se v takovém případě o koncesi na služby ve smyslu § 174 odst. 3 zákona. S ohledem na výše uvedené Úřad nejdříve ověřil, zda smlouva o PCO naplňuje pojmové znaky koncese dle zákona.

52. Dle čl. I. „Předmět smlouvy“ bodu 1. smlouvy o PCO je PATROL group zavázána „vybudovat systém pultu centralizované ochrany (dále jen „PCO“) pro připojení elektrických požárních signalizací (dále jen „EPS“), instalovaných v objektech na území Pardubického kraje a poskytování třetím osobám (dále jen „provozovatelům EPS“) po připojení jejich objektů do systému PCO služby provozu PCO (dále jen „služby“). HZS se zavazuje umožnit společnosti PATROL brát užitky spojené s využíváním poskytnuté služby. Smluvní strany se dohodly, že provozní riziko spojené s braním užitků vyplývajících z poskytování služby nese společnost PATROL, zejména riziko poptávky, neboť provozovatelé EPS služeb PCO společnosti PATROL mají možnost efektivně zajišťovat požární ochranu svých objektů i jiným způsobem, než přes připojení EPS na PCO s využitím služby společnosti PATROL. Společnosti PATROL není zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při vybudování nebo poskytování služeb a činností dle této smlouvy.“.
53. Dle čl. VI. „Způsob financování“ bodu 1. smlouvy o PCO „[v]e smlouvách s provozovatelem EPS o podmínkách poskytování služby PCO budou sjednány mimo jiné následující platby:
- a. částka nákladů HZS za plnění smlouvy s provozovatelem EPS, jejíž výše je stanovena dle aktuálního ceníku HZS stanoveného Pokynem generální ředitele HZS České republiky:
 - za zajišťování trvalé obsluhy PCO za jeden každý objekt s EPS připojený do systému PCO za kalendářní měsíc,
 - za každý nežádoucí výjezd (planý poplach) k připojeným objektům s EPS,
 - za nově připojený objekt s EPS v daném kalendářním měsíci za 1 objekt s EPS (jednorázově), přičemž nově připojeným objektem se rozumí objekt připojený nově na HZS, nikoliv objekt, který bude přepojován pouze z PCO provozovaného stávajícím dodavatelem.
 - b. odměna, která náleží společnosti PATROL za provoz služby PCO bude účtována uživatelům provozovatelům EPS společností PATROL a je příjmem společnosti PATROL.“.
54. Z výše uvedeného je zřejmé, že PATROL group se v šetřeném případě smlouvou o PCO zavazuje poskytovat služby spočívající ve vybudování systému PCO a poskytování služby provozu PCO třetím osobám, přičemž obviněný umožní PATROL group brát z poskytování těchto služeb užitky, a to formou výběru platby za poskytnutí služby provozu PCO od koncových uživatelů služby, která je příjmem PATROL group.
55. Co se týče provozního rizika PATROL group, Úřad uvádí, v čl. I. bodu 1. smlouvy o PCO je uvedeno, že se smluvní strany dohodly, že provozní riziko spojené s braním užitků vyplývajících z poskytování služby nese PATROL group, zejména riziko poptávky, neboť provozovatelé EPS služeb PCO mají možnost efektivně zajišťovat požární ochranu svých objektů i jiným způsobem než přes připojení EPS na PCO s využitím služby PATROL group. Z uvedeného je zřejmé, že společnosti PATROL group vzniká minimálně riziko na straně poptávky, neboť PATROL group nemá zaručeno, že všechny objekty, které byly na PCO obviněného připojeny ke dni uzavření smlouvy o PCO a které mají být dle predikce v následujících letech připojeny (ať už připojeny nově či přepojeny od původního poskytovatele) na PATROL group, zůstanou připojeny i nadále. Společnost PATROL group tak nese v daném případě riziko spojené s braním užitků

ze služeb poskytovaných na základě smlouvy o PCO, neboť jí není zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při poskytování těchto služeb.

56. Úřad v návaznosti na výše uvedené konstatuje, že smlouva o PCO naplňuje pojmové znaky koncese dle § 174 odst. 3 zákona, neboť se jedná o úplatnou smlouvu, na základě níž má PATROL group vybudovat systém PCO pro připojení EPS instalovaných v objektech na území Pardubického kraje a poskytovat uživatelům po připojení jejich objektů do systému PCO služby provozu PCO, přičemž protiplnění spočívá v právu společnosti PATROL group brát užítky z poskytované služby, a to formou výběru platby za provoz služby PCO, a současně obviněný na PATROL group přenesl provozní riziko spojené s braním užitků vyplývajících z poskytování služeb. Jedná se tedy o koncesi ve smyslu zákona.
57. Úřad pro úplnost dodává, že sám obviněný ve vyjádření k podnětu výslovně uvedl, že to, že se v daném případě jedná o koncesi, považuje za zcela jednoznačné.

K předpokládané hodnotě koncese

58. Jak vyplývá z § 178 zákona, zadavatel není povinen zadat koncesní smlouvu, tj. provést výběr dodavatele v zadávacím řízení podle zákona, pokud jde o koncesní smlouvu, u které předpokládaná hodnota koncese stanovená podle § 175 zákona nepřevyšuje 20 000 000 Kč. Z uvedeného plyne, že zadavatel musí vždy stanovit předpokládanou hodnotu koncese, neboť její výše je rozhodná pro určení, zda zadavatel musí při zadávání koncese postupovat formalizovaným způsobem (v zadávacím řízení dle zákona). Podle § 175 odst. 2 zákona zadavatel předpokládanou hodnotu koncese stanoví k okamžiku zahájení zadávacího řízení; zadavatel však musí stanovit předpokládanou hodnotu koncese i v případě, kdy ji z důvodu, že jde o koncesi malého rozsahu, v zadávacím řízení zadávat nehodlá; že jde o koncesi malého rozsahu, totiž může zadavatel zjistit právě a pouze na základě stanovení předpokládané hodnoty. V případě, že zadavatel koncesi posoudí podle předpokládané hodnoty jako koncesi malého rozsahu a v koncesním řízení ji nezadá, musí být tento svůj postup schopen zpětně obhájit, tedy prokázat, že v době, kdy předpokládanou hodnotu stanovoval, odpovídala její výše podle všech zadavateli objektivně dostupných informací skutečně koncesi malého rozsahu.
59. Úřad proto dále přistoupil k výpočtu předpokládané hodnoty koncese, aby zjistil, zda byl obviněný povinen smlouvu o PCO zadat v zadávacím řízení podle zákona, či nikoliv.
60. Dle § 175 odst. 1 zákona se za předpokládanou hodnotu koncese považuje celkový obrat dodavatele bez daně z přidané hodnoty za dobu trvání koncese vyplývající z protiplnění za stavební práce a služby, jež jsou předmětem koncese, jakož i za dodávky, jež s těmito stavebními pracemi a službami souvisejí. Dle § 175 odst. 3 zákona se předpokládaná hodnota koncese stanoví metodou založenou na objektivních skutečnostech a **zahrnuje se do ní zejména** hodnota případných opcí v jakékoli formě včetně prodloužení doby trvání koncese; příjem z plateb uhrazených uživateli předmětu koncese; platby nebo finanční výhody v jakékoli formě poskytnuté zadavatelem nebo jiným orgánem veřejné moci dodavateli, včetně náhrady za plnění závazku veřejné služby a veřejných investičních dotací; platby nebo hodnota finanční výhody v jakékoli formě poskytnuté třetí stranou za plnění koncese; příjem z prodeje jakýchkoli aktiv, která jsou spojená s předmětem koncese; **hodnota všech dodávek, služeb nebo stavebních prací, které dodavateli pro plnění koncese poskytne zadavatel**, nebo ceny nebo platby účastníkům zadávacího řízení.

61. Zadavatel v rámci výpočtu předpokládané hodnoty koncese musí vycházet z charakteru předmětu smlouvy a reflektovat veškeré možné předpokládané příjmy dodavatele, které mu mohou z realizace koncesní smlouvy plynout. Ve většině případů je přesná kalkulace dodavatelova budoucího celkového obrátu nemožná, protože samotná povaha koncese implikuje existenci rizika. Obrat se tedy mění v závislosti na celé řadě faktorů (např. počtu uživatelů služby, jež je předmětem koncese).
62. V šetřeném případě, kdy je předmětem koncese služba spočívající ve vybudování a provozování PCO, tj. vybudování systému pro připojení EPS instalovaných v objektech na území Pardubického kraje a jejich propojení s PCO obviněného, bylo logicky nutné při výpočtu předpokládané hodnoty koncese kalkulovat s příjmy od uživatelů dané služby a s množstvím jednotlivých uživatelů připojených k PCO obviněného.
63. Dle čl. VI. bodu 1. smlouvy o PCO budou ve smlouvách s provozovateli EPS o podmínkách poskytování služby PCO sjednány mimo jiné 2 druhy plateb. Jedná se jednak o platbu podle písm. a) uvedeného článku smlouvy o PCO „*částka nákladů HZS za plnění smlouvy s provozovateli EPS,*“ jejíž výše je stanovena dle aktuálního ceníku HZS stanoveného Pokynem generálního ředitele, a dále o platbu podle písm. b) uvedeného článku smlouvy o PCO „*odměna, která náleží společnosti PATROL za provoz služby PCO,*“ která je příjmem PATROL group.
64. Dle čl. VI. bodu 2. smlouvy o podmínkách bude provozovatel EPS platit HZS Pardubického kraje na jeho účet cenu služby za trvalé střežení systému EPS, a to jako pololetní náhradu účelně vynaložených nákladů ve výši 18 810,- Kč (tj. 3 135,- Kč měsíčně) na základě vystavené faktury pro příslušné pololetí.
65. Dle čl. VI. bodu 3. smlouvy o podmínkách bude provozovatel EPS platit společnosti PATROL group smluvní cenu ve výši 3 900,- Kč měsíčně za napojení střeženého systému EPS objektu do PCO provozovaných společnostmi PATROL group na KOPIS.
66. Úřad se s ohledem na tvrzení obviněného o způsobu výpočtu koncese a s ohledem na konstrukci smlouvy o PCO předně zabýval tím, zda měl obviněný pro účely výpočtu předpokládané hodnoty koncese zohlednit pouze částku 3 900,- Kč bez DPH/měsíc, představující platbu uživatelů koncese za služby poskytované PATROL group, či zda byl povinen do předpokládané hodnoty započítat též částku 3 135,- Kč bez DPH/měsíc, která představuje platbu provozovatelů EPS za služby poskytované obviněným. Jinými slovy řečeno, pro účely posouzení zákonnosti postupu obviněného je nutno zodpovědět otázku, zda platby za služby spočívající v poskytování dálkového požárního dozoru, které poskytuje obviněný, tvoří součást předpokládané hodnoty koncese, či nikoli.
67. Úřad předně uvádí, že se postupem při výpočtu předpokládané hodnoty obdobné koncese zabýval ve správním řízení vedeném pod sp. zn. S0049/2021/VZ, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí č. j. ÚOHS-13106/2021/510/MKo ze dne 19. 4. 2021², které bylo následně potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-18769/2021/161/ZSř ze dne 9. 6. 2021 vydaném pod sp. zn. R0078/2021/VZ³. Dále se Úřad postupem při výpočtu předpokládané hodnoty koncese zabýval ve správním řízení vedeném pod sp. zn. S0240/2021/VZ, ve kterém

² dostupné z <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-17406.html>

³ dostupné z <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-17408.html>

bylo vydáno rozhodnutí č. j. ÚOHS-27410/2021/500/Alv ze dne 12. 8. 2021⁴, které bylo následně potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-34319/2021/161/HBa ze dne 29. 10. 2021 vydaném pod sp. zn. R0135/2021/VZ⁵. V uvedených správních řízeních se Úřad zabýval výpočtem předpokládané hodnoty koncese vyplývající z uzavřených smluv o spolupráci mezi HZS hlavního města Prahy a společností PATROL group.

68. Hlavní odlišnost šetřeného případu a případů řešených ve výše uvedených správních řízeních tkví v toku finančních prostředků. V dříve řešených případech byla koncesionářem společnost PATROL group, přes kterou proudily veškeré finanční prostředky mající původ ve smlouvě o PCO, služby HZS pak představovaly určitou poddodávku vybranému dodavateli pro plnění smlouvy o PCO a za tyto služby společnost PATROL přerozdělovala finanční prostředky patřící jednotlivým HZS. V šetřeném případě zaplatí provozovatelé EPS za služby společnosti PATROL group a za služby HZS Pardubického kraje zvlášť. I přesto je však nepochybné, že šetřený případ je skutkově velice podobný jako případy, k nimž se vztahují výše uvedená rozhodnutí Úřadu, resp. předsedy Úřadu, pročež není dán důvod se od jejich závěrů v posuzovaném případě odchýlit.
69. S ohledem na zásadu předvídatelnosti uvedenou v § 2 odst. 4 správního řádu, podle níž dbá správní orgán na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, proto Úřad při posouzení nyní šetřené věci vycházel ze závěrů uvedených ve výše specifikovaných rozhodnutích předsedy Úřadu.
70. Předseda Úřadu ve svých rozhodnutích uvedl, že skutečnost, že služby HZS smí poskytovat a poskytuje konečným uživatelům koncese přímo obviněný, není rozhodná pro posouzení nezbytnosti zahrnutí plateb za služby HZS do výpočtu předpokládané hodnoty koncese ve smyslu § 175 zákona. Dle předsedy Úřadu je v daném kontextu podstatný dodavatelský řetězec, na jehož základě jsou konečným uživatelům služby HZS poskytovány. Obviněný neposkytuje tyto služby třetím osobám na základě samostatně uzavíraných smluv, ale poskytl je PATROL group pro plnění koncese dle smlouvy o PCO. Služby HZS jsou následně de facto poskytovány a fakturovány konečným uživatelům na základě vzorových smluv společností PATROL group. Jak konstatoval předseda Úřadu ve svých rozhodnutích, v uvedeném kontextu tedy služby HZS představují určitou poddodávku pro PATROL group ze strany obviněného a lze na ně pohlížet jako na služby poskytnuté obviněným dodavateli pro plnění koncese ve smyslu § 175 odst. 3 písm. f) zákona, které musí obviněný do výpočtu předpokládané hodnoty koncese obligatorně zahrnout, neboť vypovídají o celkovém objemu koncese. Uvedený závěr přitom nevyvrací ani skutečnost, že PATROL group je povinna platby za služby HZS obviněnému přeúčtovat a vyplatit, neboť se fakticky jedná o nákladovou položku na straně PATROL group, ať již poskytnutou obviněným či jinou osobou, kterou PATROL group potřebuje pro poskytnutí komplexní služby konečným zákazníkům.
71. Na tomto místě je třeba zopakovat, že v šetřeném případě ke zmiňovanému přeúčtování nedochází, a to proto, že provozovatel EPS zaplatí zvlášť za služby HZS Pardubického kraje (finanční prostředky plynou mimo PATROL group, tj. přímo obviněnému) a zvlášť za služby PATROL group. Avšak stále platí závěr, který učinil předseda Úřadu, že na tyto služby musí být hleděno jako na jeden funkční celek, jehož rozdělení by postrádalo smysl.

⁴ dostupné z <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-17681.html>

⁵ dostupné z <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-17682.html>

72. V souladu s rozhodnutími předsedy Úřadu tak Úřad konstatuje, že služby HZS Pardubického kraje jsou integrálně provázány se službami provozu PCO poskytovanými PATROL group, jejichž prostřednictvím se dostávají ke konečným uživatelům, přičemž obě tyto služby tvoří jeden funkční celek. Služby HZS Pardubického kraje jsou proto nezbytné pro poskytování služeb provozu PCO, a do předpokládané hodnoty koncese je tak nutno zahrnout platby za obě tyto služby.
73. Předseda Úřadu ve svých rozhodnutích uvádí, že ust. § 175 zákona nelze vykládat tak, že odst. 1 tohoto ustanovení představuje generální klauzuli, při jejímž nenaplnění není možné platby či hodnoty do předpokládané hodnoty koncese započítat, byť by splňovaly podmínky některého z písmen § 175 odst. 3 zákona. Takový výklad by odporoval účelu předmětných ustanovení, a některé položky jasně splňující podmínky § 175 odst. 3 zákona by nemohly být do předpokládané hodnoty koncese zahrnuty vůbec. Skutečnost, že určitá platba nevstupuje do obratu dodavatele, potažmo nenaplnuje doslovně definici uvedenou v § 175 odst. 1 zákona, neznamená, že nemůže být zahrnuta do předpokládané hodnoty koncese v souladu s § 175 odst. 3 zákona.
74. Jak Úřad vyložil výše, předpokládanou hodnotu koncese musí zadavatel stanovit předtím, než přistoupí k realizaci případného koncesního řízení, neboť musí zjistit, zda má povinnost koncesi zadat v koncesním řízení, či nikoliv. Jak ze samotného pojmu „předpokládaná hodnota“ plyne, jde o hodnotu, kterou zadavatel předpokládá, tedy kterou stanoví předem za použití jemu známých údajů a informací o předmětu koncese. Nemusí se tedy jednat o hodnotu zcela přesnou. V šetřeném případě z informací a podkladů předložených obviněným (zejména z kalkulace výnosů ze dne 18. 3. 2020) plyne, že obviněný předtím, než s PATROL group uzavřel smlouvu o PCO, předpokládanou hodnotu koncese stanovil, resp. se jí zabýval a stanovil ji ve výši 18 030 000 Kč bez DPH včetně předpokládané míry roční inflace. Obviněný přitom dospěl k závěru, že se jedná o koncesi malého rozsahu, a tedy není povinen ji zadávat v koncesním řízení.
75. Z výpočtu předpokládané hodnoty koncese, na základě kterého obviněný dospěl k závěru, že se jedná o koncesi malého rozsahu, vyplývá, že obviněný kalkuloval pouze s platbou ve výši 3 900 Kč, což je výše měsíčních poplatků za služby PCO poskytované PATROL group na jeden objekt. Platba 3 900 Kč je pak vynásobena počtem objektů a násobkem celkového počtu měsíců za 5 let trvání smlouvy. Jak však již Úřad vyložil výše, tento výpočet, kdy do hodnoty koncese vstupuje pouze částka 3 900 Kč, je, jak plyne ze závěrů rozhodnutí předsedy Úřadu, nesprávný, resp. neúplný, neboť do hodnoty koncese je v souladu s § 173 odst. 3 písm. f) zákona nutno připočítat i částku za služby HZS Pardubického kraje ve výši 3 135 Kč. Úřad tak konstatuje, že v kalkulacích mělo být kalkulováno s částkou 7 035 Kč (3 900 Kč + 3 135 Kč) namísto částky 3 900 Kč.
76. Úřad současně dodává, že s ohledem na čl. VI bodu 3 smlouvy o podmínkách, kde je uvedeno, že společnost PATROL group je oprávněna upravovat platbu za služby PATROL group vyplývající ze vzorové smlouvy podle meziročního nárůstu indexu spotřebitelských cen vyhlášeného Českým statistickým úřadem za uplynulý kalendářní rok, měla být v kalkulaci zohledněna i tato skutečnost, což obviněný, jak Úřad ověřil, reflektoval, tzn. předpokládanou výši inflace do svého výpočtu započítal. Podle sdělení České národní banky přitom bylo možno předpokládat, že vývoj meziroční inflace bude v průměru odpovídat inflačnímu cíli České národní banky, který je stanoven na 2 % pro meziroční růst spotřebitelských cen, přičemž

celoroční hodnoty pro jednotlivé kalendářní roky uvedené v předpovědi dle České národní banky činily 2 % pro rok 2020 (viz body 38. – 42. odůvodnění tohoto příkazu), tzn. v tomto směru postup zadavatele vycházel ze stejných predikcí, k nimž dospěl i Úřad.

77. Úřad s ohledem na výše uvedené provedl vlastní výpočet předpokládané hodnoty koncese, při němž vycházel z údajů o počtu objektů uvedených v kalkulaci výnosů ze dne 18. 3. 2020, avšak namísto měsíční ceny služby za objekt ve výši 3 900 Kč použil částku představující součet částky 3 135 Kč s částkou 3 900 Kč, kterou v jednotlivých letech upravil o předpokládanou výši inflace (tj. vždy o 2 % dle předpovědi pro předcházející rok). Tato částka je pak vynásobena počtem objektů dle údajů obsažených v kalkulaci výnosů ze dne 18. 3. 2020 a násobkem celkového počtu měsíců za 5 let trvání smlouvy, neboť z čl. IV smlouvy o PCO vyplývá, že smlouva o PCO se uzavírá na dobu určitou do 31. 5. 2025. Výpočet po zjednodušení (pouze s údaji ke konci každého kalendářního roku) je zachycen v následující tabulce:

Kalkulace předpokládaných výnosů ze systému PCO u HZS Pardubického kraje						
Rok/ část roku	Přepojeno objektů z původního PCO	Připojen o objektů nově	Odpojeno výpovědí	Stav objektů PCO na konci roku	Cena služby za objekt (měsíčně Kč)	Celkem za rok (Kč)
2020	5	1	0	6	3135 + 3900	42 210
2021	42	6	0	54	3135 + 3978	2 958 540
2022	24	6	0	84	3135 + 4057,6	9 043 479,6
2023	17	6	0	107	3135 + 4138,8	17 655 658,8
2024	0	6	0	113	3135 + 4221,6	27 410 510,4
2025	0	3	0	116	3135 + 4306	31 681 644,4
Celkem:						31 681 644,4

78. Výpočet Úřadu vychází z kalkulace výnosů a je v něm kalkulováno s tím, že se vždy v průběhu roku v jednotlivých měsících průběžně přepojuje několik nových objektů z původního PCO a zároveň se připojují nové objekty. Na konci každého měsíce je tedy různý stav objektů PCO. Tabulka reflektuje stav vždy ke konci roku.
79. Dle výpočtu Úřadu tak předpokládaná hodnota koncese činí 31 681 644,40 Kč bez DPH. Úřad tak shrnuje, že v případě smlouvy o PCO se nejedná o koncesi malého rozsahu dle § 178 zákona, neboť předpokládaná hodnota této koncese je výrazně vyšší než 20 000 000 Kč. Podle § 2 odst. 2 zákona je koncese na služby dle § 174 odst. 3 zákona veřejnou zakázkou, kterou je zadavatel dle § 2 odst. 3 zákona povinen zadat v zadávacím řízení. Z § 176 odst. 1 zákona pak plyne, že koncese musí být zadána v koncesním řízení, případně v jiném druhu zadávacího řízení podle § 55 zákona. Obviněný však v daném případě smlouvu o PCO uzavřel přímo s dodavatelem PATROL group mimo zadávací řízení.
80. S ohledem na výše uvedené Úřad dále konstatuje, že postup obviněného mohl ovlivnit výběr dodavatele, neboť nelze jakkoliv vyloučit možnost, že pokud by obviněný zadával koncesi v zadávacím řízení, mohl obdržet další nabídky od jiných dodavatelů, z nichž některá mohla být ekonomicky výhodnější než smlouva uzavřená se společností PATROL group.
81. Z uvedeného vyplývá, že postup obviněného naplnil formální znaky skutkové podstaty přestupku dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, tedy obviněný nedodržel pravidlo stanovené zákonem pro zadání veřejné zakázky, svým postupem mohl ovlivnit výběr dodavatele a uzavřel

smlouvu o PCO. K tomu, aby mohl být učiněn závěr o tom, že byl přestupek spáchán, však musí jednání zadavatele kromě formálních znaků skutkové podstaty naplnit též znak materiální, tj. společenskou škodlivost. Úřad k tomu uvádí, že materiální znak skutkové podstaty přestupku je naplněn, pokud nezákonné jednání naplňující formální znaky skutkové podstaty přestupku reálně vede k ohrožení či narušení právem chráněného zájmu; za takový zájem je v šetřeném případě nutno považovat zajištění řádné soutěže o zakázku (koncesi), resp. řádného výběru koncesionáře. Dle Úřadu je přitom nepochybné, že k narušení tohoto právem chráněného zájmu došlo, neboť obviněný tím, že smlouvu o PCO uzavřel přímo s PATROL group, aniž by provedl zadávací řízení, soutěž o zakázku omezil. To že si obviněný udělal před uzavřením smlouvy vlastní průzkum trhu, když oslovil pouze tři společnosti, na věci nic nemění. Zadávacímu řízení se nedostalo patřičné publicity, jelikož zadavatel nepřistoupil k uveřejnění zahájení zadávacího řízení dle zákona, tzn. hospodářská soutěž byla tím, že nebylo realizováno zadávací (koncesní) řízení v intencích zákona, do značné míry omezena. Materiální stránka přestupku je tedy v šetřeném případě naplněna.

82. Úřad tedy uzavírá, 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 ve spojení s § 176 odst. 1 zákona, když uzavřel smlouvu o PCO mimo zadávací řízení, a tedy koncesi, jež je předmětem smlouvy o PCO, nezadal v koncesním řízení nebo v jiném v úvahu připadajícím druhu zadávacího řízení podle § 55 citovaného zákona, ačkoliv se jednalo o koncesi, jejíž předpokládaná hodnota je vyšší než 20 000 000 Kč bez DPH, přičemž tento postup mohl ovlivnit výběr dodavatele. S ohledem na to rozhodl Úřad tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto příkazu.

K výroku II. příkazu – uložení pokuty

83. Úřad posoudil postup obviněného ve všech vzájemných souvislostech a vzhledem ke zjištěným skutečnostem přistoupil k uložení pokuty, neboť obviněný svým postupem naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona.
84. Odpovědnost za přestupek zaniká mj. uplynutím promlčecí doby, která podle § 270 odst. 5 zákona činí 5 let.
85. Podle § 31 odst. 1 zákona o přestupcích promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.
86. V návaznosti na výše uvedené Úřad před uložení pokuty ověřil, zda neuplynula promlčecí doba stanovená v § 270 odst. 5 zákona. Ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. došlo dne 25. 6. 2020 tím, že obviněný uzavřel smlouvu o PCO. Řízení o přestupku je zahájeno doručením tohoto příkazu. Z uvedeného vyplývá, že promlčecí doba ve vztahu k projednávanému přestupku neuplynula a odpovědnost obviněného za projednávaný přestupek uplynutím promlčecí doby nezanikla.
87. V daném případě se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona. Podle ustanovení § 268 odst. 3 písm. a) zákona za přestupek podle odstavce 1, jde-li o porušení pravidel stanovených pro postup pro zadávání koncesí, lze uložit pokutu do 5 %

z předpokládané hodnoty koncese, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li předpokládanou hodnotu koncese zjistit, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a), b) nebo c).

88. Při určení druhu správního trestu a jeho výměry je správní orgán povinen přihlídnout k okolnostem demonstrativně uvedeným v § 37 písm. a) až i) přestupkového zákona. Při stanovení výše pokuty Úřad zohlednil pouze ta z kritérií vyjmenovaných v § 37 přestupkového zákona, která mají význam ve vztahu k projednávanému přestupku. V tomto případě Úřad přihlédl zejména k povaze a závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Pokud jde o druh správního trestu za spáchání předmětného přestupku, zákon v tomto ohledu předkládá Úřadu jediný druh správního trestu, který je možno uložit za přestupek podle § 268 zákona, a to je pokuta.
89. Podle § 38 zákona o přestupcích povaha a závažnost přestupku je dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, dále významem a rozsahem následku přestupku a okolnostmi jeho spáchání (Úřad zde uvádí pouze ty skutečnosti citovaného ustanovení zákona o přestupcích, které jsou relevantní ve vztahu k posuzovanému případu).
90. Pokud jde o význam neurčitého právního pojmu „závažnost přestupku“, Úřad uvádí, že stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnost) je dán také konkrétní intenzitou naplnění znaků skutkové podstaty přestupku. Při posuzování závažnosti přestupku není hlavním kritériem jeho skutková podstata, ale intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. Z hlediska určení výměry pokuty je proto nutno hodnotit nejen jaké následky byly přestupkem způsobeny, ale také jakou měly intenzitu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 106/2012 ze dne 6. 6. 2013).
91. Po zvážení všech okolností šetřeného případu a přihlídnutí k výše uvedenému uvádí Úřad následující.
92. Obecně lze konstatovat, že za nejzávažnější stupeň intenzity porušení zákona je nutno považovat postup zadavatele spočívající v ignoraci ustanovení zákona a základních zásad, na nichž je tento zákon postaven, neboť takový postup zpravidla zcela vylučuje soutěžní prostředí, které je základním předpokladem dosažení efektivního vynakládání veřejných prostředků. Nezákonným zadáním veřejné zakázky mimo zadávací řízení dochází k vyloučení jednoho ze základních principů zadávání veřejných zakázek, jímž je zajištění otevřené hospodářské soutěže, která je základním předpokladem výběru ekonomicky nejvýhodnější nabídky a prostředkem k realizaci základních principů uvedených v § 6 zákona. Následkem nezákonného postupu obviněného tak bylo minimálně potenciální vyloučení řádné hospodářské soutěže mezi možnými zájemci o realizaci koncese, kteří by byli schopni předmět plnění realizovat, v důsledku čehož nebyl naplněn základní cíl zákona, kterým je zajištění transparentního prostředí pro soutěž za účelem následného výběru dodavatele z co nejširšího okruhu potenciálních dodavatelů. Obviněný tak svým postupem zcela prokazatelně nenaplnil elementární účel zákona, jímž je zajištění účinné konkurence a efektivní hospodářské soutěže. Postupem obviněného mohlo dojít k omezení okruhu potenciálních dodavatelů veřejné zakázky, přičemž tak nelze vyloučit, že plnění na základě nabídky jiného dodavatele mohlo být pro obviněného z pohledu množství vynaložených finančních prostředků výhodnější. Jedná se tedy o přestupek vysokého stupně závažnosti.

93. Úřad při zvažování výše pokuty zohlednil fakt, že v případě výpočtu předpokládané hodnoty koncese plynoucí ze smlouvy o PCO šlo díky kombinaci více různých typů plateb, kdy část plateb inkasoval koncesionář PATROL group a část plateb plynula přímo obviněnému, o skutkově značně specifický případ, k němuž v době uzavření smlouvy o PCO neexistovala rozhodovací praxe. Úřad připomíná, že v nyní šetřeném případě byla smlouva o PCO uzavřena dne 25. 6. 2020, přičemž rozhodnutí předsedy Úřadu ve věci sp. zn. R0078/2021/VZ a ve věci sp. zn. R0135/2021, v nichž předseda Úřadu konstatoval, že do předpokládané hodnoty koncese se musí započítávat i platba za služby HZS s ohledem na § 175 odst. 3 písm. f) zákona, byla vydána dne 9. 6. 2021, resp. dne 29. 10. 2021. Úřad ale zároveň dodává, že uvedeným rozhodnutím předsedy Úřadu předcházelo ještě jedno rozhodnutí, v němž předseda Úřadu ve skutkově obdobné věci konstatoval (byť s odlišným právním odůvodněním), že do předpokládané hodnoty koncese se musí započítávat i platba za služby HZS; jednalo se o rozhodnutí ve věci sp. zn. R0223/2019/VZ. Toto rozhodnutí bylo vydáno dne 9. 3. 2020, což bylo před uzavřením smlouvy o PCO a samotný obviněný na tuto praxi Úřadu upozornil v zaslaném sdělení dne 13. 12. 2021. V této souvislosti je navíc možno odkázat na přílehlavou úvahu Nejvyššího správního soudu, která je obsažena v odůvodnění jeho rozsudku ze dne 10. 12. 2020 sp. zn. 5 As 85/2018, a sice, že *»vždy zde totiž bude ve vztahu ke každému zákonnému ustanovení někdy první rozhodnutí, které má do jisté míry právo dotvářející povahu, zejména ve vztahu k ustanovením obecným... Takovéto „první“, či snad „precedentní“ rozhodnutí ovšem není retroaktivním trestáním, nýbrž rozhodnutím interpretujícím normu, která je svou povahou nezbytně obecná.«*.
94. Dále Úřad zohlednil jako polehčující okolnost fakt, že obviněný si dříve, než uzavřel smlouvu o PCO se společností PATROL group, udělal průzkum trhu a oslovil tři potenciální dodavatele a nabídl jim spolupráci, resp. možnost ucházet se o poskytování služeb na území, které spadá do působnosti obviněného. Teprve na základě těchto jednání byl vybrán dodavatel.
95. Po pečlivém posouzení šetřeného případu ve všech vzájemných souvislostech neshledal Úřad žádné další polehčující či přitěžující okolnosti, které by měly vliv na uloženou výši pokuty.
96. Při určení výměry pokuty se Úřad v souladu s ustanovením § 268 odst. 3 písm. a) zákona zabýval výší pokuty, kterou lze obviněnému uložit.
97. Jak plyne z § 268 odst. 3 písm. a) zákona, za přestupek podle § 268 odst. 1 a) týkající se koncesí se uloží pokuta, jejíž horní hranice je stanovena buď částkou odpovídající 5 % z předpokládané hodnoty koncese, nebo, nelze-li předpokládanou hodnotu zjistit, částkou 20 000 000,- Kč.
98. Úřad konstatuje, že v nyní šetřeném případě činí předpokládaná hodnota koncese dle výpočtu Úřadu částku 31 681 644,40 Kč (viz bod 79. odůvodnění tohoto příkazu). 5 % z předpokládané hodnoty koncese, tj. z částky 31 681 644,40 Kč, je 1 584 082,20 Kč, přičemž do této částky může Úřad podle § 268 odst. 3 písm. a) zákona uložit pokutu.
99. Při určení výše pokuty Úřad přihlédl k majetkovým poměrům obviněného, neboť v určitém případě se pokuta, byť uložená v minimální výši, může jevit jako krajně „nespravedlivá“. Nepřípustné jsou pak takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Podle „Roční zprávy o stavu požární ochrany v kraji a o činnosti a hospodaření HZS Pardubického kraje“ za rok 2020, dostupné na <https://www.hzscr.cz/clanek/rocní-zprava-o-stavu-pozarní-ochrany-v-kraji-a-o-činnosti-a-hospodareni-hzs-pardubického-kraje-2020.aspx> obviněný v roce 2020 hospodařil s celkovými příjmy ve výši 88 708 807,- Kč. Na základě výše uvedeného Úřad konstatuje, že

vyměřenou výši pokuty nelze v tomto případě považovat za likvidační ani za nepřiměřeně zasahující ekonomickou podstatu obviněného (a v tomto smyslu nespravedlivou).

100. Pokuta uložená obviněnému za nedodržení postupu stanoveného zákonem má splnit mimo jiné dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a především funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Po zvážení všech okolností případu Úřad při určení výměry uložené pokuty preferoval preventivní charakter uložení sankce a stanovenou pokutu vzhledem k souvislostem případu posoudil jako dostačující. Úřad uložil pokutu ve výši 56 000,- Kč, (tj. cca 3,5 % z její maximální možné výše). I přesto, že tedy byla pokuta stanovena při samé dolní hranici její možné výše, dle názoru Úřadu naplňuje dostatečně vzhledem k okolnostem případu obě funkce právní odpovědnosti.
101. S ohledem na výše uvedené Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto příkazu.
102. Pokuta je splatná do jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto příkazu na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj – pracoviště Brno zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO obviněného.

POUČENÍ

Proti tomuto příkazu lze podle § 150 odst. 3 správního řádu podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne jeho oznámení, a to u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – sekce veřejných zakázek, tř. Kpt. Jaroše 1926/7, Černá Pole, 604 55 Brno. Lhůta pro podání odporu běží ode dne následujícího po dni doručení tohoto příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení ve věci pokračuje. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu.

otisk úředního razítka

Mgr. Markéta Dlouhá
místopředsedkyně

Obdrží

Česká republika – Hasičský záchranný sbor Pardubického kraje, Teplého 1526, 530 02 Pardubice

Vypraveno dne

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