



UOHSX00GLAGF

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-S0224/2022/VZ
Číslo jednací: ÚOHS-32057/2022/510

Brno 14. 9. 2022

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

- HLAVNÍ MĚSTO PRAHA, IČO 00064581, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha
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, byly uzavřeny následující smlouvy
- objednávka č. OBJ/35/03/011899/2021 ze dne 25. 6. 2021 sjednaná mezi jmenovaným obviněným a dodavatelem G-TERRA s.r.o., IČO 24807320, se sídlem Hlavní 293, 250 89 Lázně Toušeň, a
- objednávka č. OBJ/35/03/012101/2021 ze dne 15. 7. 2021 sjednaná mezi jmenovaným obviněným a dodavatelem DRUŽSTVOFART, družstvo, IČO 06178405, se sídlem Ringhofferova 115/1, 155 21 Praha – Třebonice,

rozhodl takto:

I.

Za spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, o němž bylo rozhodnuto výrokem I. příkazu č. j. ÚOHS-17819/2022/500 ze dne 26. 5. 2022, který nabyl právní moci dne 4. 6. 2022, se

obviněnému - HLAVNÍ MĚSTO PRAHA, IČO 00064581, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha - podle § 268 odst. 2 písm. a) citovaného zákona **ukládá**

pokuta ve výši 200 000,- Kč (dvě stě tisíc korun českých).

Pokuta je splatná do **dvou měsíců** ode dne nabytí právní moci tohoto příkazu.

ODŮVODNĚNÍ

I. POSTUP ZADAVATELE

1. Obviněný – HLAVNÍ MĚSTO PRAHA, IČO 00064581, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha (dále jen „obviněný“ nebo „zadavatel“) odeslal dodavateli – G-TERRA s.r.o., IČO 24807320, se sídlem Hlavní 293, 250 89 Lázně Toušeň (dále jen „dodavatel VZ 1“) – „Výzvu k předložení cenové nabídky“ ze dne 7. 6. 2021 (dále jen „výzva 1“), v níž ho vyzval k podání nabídky na veřejnou zakázku malého rozsahu „Provedení bouracích prací – hala 24 v Pražské tržnici, Praha 7“ (dále jen „VZ 1“). Obviněný ve výzvě uvedl, že VZ 1 je zadávaná jako veřejná zakázka malého rozsahu podle § 31 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“).
2. Dle „Protokolu o hodnocení a posouzení nabídek“ ze dne 14. 6. 2021 (dále jen „protokol 1“) obviněný obdržel 1 nabídku.
3. Obviněný podepsal dne 25. 6. 2021 dokument nazvaný „Věc: Objednávka Provedení bouracích prací – hala 24 v Pražské tržnici, Praha 7: OBJ/35/03/011899/2021“, prostřednictvím něhož objednal u dodavatele VZ 1 plnění spočívající v „*provedení bouracích prací*“; dodavatel VZ 1 téhož dne, tj. 25. 6. 2021, uvedený dokument podepsal a výslovně v něm uvedl, že objednávku v plném rozsahu a bez výhrad akceptuje. Jelikož tedy právě popsany dokument obsahuje jak objednávku učiněnou obviněným, tak její akceptaci ze strany dodavatele VZ 1, byla jeho prostřednictvím mezi obviněným a dodavatelem VZ 1 fakticky uzavřena smlouva (dále jen „smlouva 1“).
4. Cena za předmět plnění podle bodu 2. smlouvy 1 činí 2 089 789,64 Kč bez DPH, tj. 2 528 645,47 Kč vč. DPH.
5. Dle bodu 1. smlouvy 1 je předmětem plnění „*provedení bouracích prací, a to v rozsahu předané cenové nabídky. Při provedení sond byl odhalen kolektor v podlaze s nefunkčním vedením, které je potřeba odstranit. Po vybourání příček bylo odhaleno chybně vedené ÚT v nadpraží oken, s chybně vedenou trasou a nedostatečným kotvením. Toto vedení bude přeloženo do podlahy. Budou provedeny rýhy v podlaze pro provedení kolektoru a kompletní odstranění dlažby pro zjištění stavů vedení kanalizace a vodovodu, vzhledem k tomu, že v některých místech dochází k průsaku vody. Kolektor bude vybourán po celém obvodu objektu u nosných stěn a v každém modulu příčně dle výkazu výměr.*“
6. Obviněný dne 28. 6. 2021 odeslal pěti dodavatelům „Výzvu k předložení cenové nabídky“ z téhož dne (dále jen „výzva 2“), v níž je vyzval k podání nabídky na veřejnou zakázku malého rozsahu „Příprava pro interiér 1.N.P. haly 24 – areál Pražské tržnice“ (dále jen „VZ 2“). Obviněný ve výzvě uvedl, že VZ 2 je zadávaná jako veřejná zakázka malého rozsahu podle § 31 zákona.

7. Dle „Protokolu o hodnocení a posouzení nabídek“ ze dne 12. 7. 2021 (dále jen „protokol 2“) obviněný obdržel 5 nabídek.
8. Obviněný podepsal dne 15. 7. 2021 dokument nazvaný „Věc: Objednávka Příprava pro interiér 1.N.P. haly 24 – areál Pražské tržnice: OBJ/35/03/012101/2021“, prostřednictvím něhož objednal u dodavatele – DRUŽSTVOFART, družstvo, IČO 06178405, se sídlem Ringhofferova 115/1, 155 21 Praha – Třebonice (dále jen „dodavatel VZ 2“) – plnění spočívající v „*provedení přípravy pro interiér 1.N.P. haly č. 24 v areálu Pražské tržnice*“; dodavatel VZ 2 téhož dne, tj. 15. 7. 2021, uvedený dokument podepsal a výslovně v něm uvedl, že objednávku v plném rozsahu a bez výhrad akceptuje. Jelikož tedy právě popsany dokument obsahuje jak objednávku učiněnou obviněným, tak její akceptaci ze strany dodavatele přípravy interiéru, byla jeho prostřednictvím mezi obviněným a dodavatelem přípravy interiéru fakticky uzavřena smlouva (dále jen „smlouva 2“).
9. Cena za předmět plnění podle bodu 2. smlouvy 2 činí 5 923 830,29 Kč bez DPH, tj. 7 167 834,65 Kč vč. DPH.
10. Dle bodu 1. smlouvy 2 je předmětem plnění „*příprava pro interiér 1.N.P. haly 24 v areálu Pražské tržnice. Bude vybouráno schodiště, prolomeny klenby, následně dokončeny štukové vrstvy omítek. Provede se betonáž dna kolektoru, vyzdění stěn kolektoru a betonáž svislých stěn. Budou kompletně dokončeny betonové vrstvy podlahového souvrství a lité finální podlahy dle výkazu výměr.*“

II. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ PŘED ORGÁNEM PRVNÍHO STUPNĚ

11. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), který je podle § 248 zákona příslušný k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178 zákona, a pro zvláštní postupy podle části šesté, obdržel dne 27. 9. 2021 podnět k prošetření postupu obviněného, který zaevidoval pod sp. zn. ÚOHS-P0658/2021/VZ.

Obsah podnětu

12. Stěžovatel v podnětu namítá mj. souvislost mezi VZ 1 a VZ 2, k čemuž uvádí, že předmětem uvedených veřejných zakázek jsou stavební práce na jediném objektu. Dle stěžovatele se jedná o postupnou rekonstrukci haly č. 24 v areálu Pražské tržnice, k. ú. Holešovice (dále jen „hala č. 24“), kterou zadavatel věcně rozdělil do několika částí, které jsou zadávány v časové souvislosti. Stěžovatel má za to, že „*zadavatel měl minimálně při určování předpokládané hodnoty každé jednotlivé části veřejné zakázky přičíst hodnotu již zadaných veřejných zakázek, které tvoří funkční celek a které již byly zadány v časové souvislosti, a zadat příslušnou část veřejné zakázky v alespoň tomu odpovídajícím způsobem.*“
13. 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 napadaným v podnětu.
14. 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“), mj. 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 (viz body 15. až 22. odůvodnění příkazu č. j. ÚOHS-17819/2022/500 ze dne 26. 5. 2022).

Příkaz č. j. ÚOHS-17819/2022/500 ze dne 26. 5. 2022

15. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností vydal Úřad dne 26. 5. 2022 příkaz č. j. ÚOHS-17819/2022/500 z téhož dne (dále jen „napadený 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, a obviněný zadal uvedenou veřejnou zakázku, když uzavřel smlouvu 1 a smlouvu 2.
16. Za shora uvedený přestupek uložil Úřad zadavateli výrokem II. napadeného příkazu podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona pokutu ve výši 200 000 Kč.
17. Napadený příkaz byl obviněnému doručen dne 26. 5. 2022.
18. Dne 6. 6. 2022 zaslal obviněný Úřadu odpor, jenž Úřad vyhodnotil jako opožděný.

III. PODNĚT K ZAHÁJENÍ PŘEZKUMNÉHO ŘÍZENÍ

19. Dne 13. 6. 2022 zaslal obviněný Úřadu podnět k zahájení přezkumného řízení z téhož dne. V něm obviněný navrhuje, aby byl napadený příkaz zrušen, neboť Úřad vedl několik správních řízení, která měl spojit do společného řízení a uložit za přestupky jeden trest. 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 rozhodnutím č. j. ÚOHS-16357/2022/500 ze dne 16. 5. 2022 ve věci sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ (dále jen „rozhodnutí č. j. ÚOHS-16357/2022/500 ze dne 16. 5. 2022“).

Rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-26516/2022/161 ze dne 10. 8. 2022

20. 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.
21. K důvodům zrušení výroku II. napadeného příkazu předseda Úřadu uvedl, že je mu z vlastní úřední činnosti známo, že rozhodnutím č. j. ÚOHS-16357/2022/500 ze dne 16. 5. 2022 bylo rozhodnuto o přestupcích, které zadavatel dokonal ve dnech 28. 4. 2021, 4. 5. 2021 a 20. 5. 2021, a že proti tomuto rozhodnutí zadavatel podal rozklad, o němž bylo rozhodnuto rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-21416/2022/161 ze dne 22. 7. 2022 ve věci sp. zn. ÚOHS-R0069/2022/VZ, které nabylo právní moci dne 22. 7. 2022.

22. Předseda Úřadu dále uvedl, že v napadeném příkazu je „*projednáván přestupek zadavatele, kterého se dopustil 25. 6. 2021 a 15. 7. 2021. Procesně tedy došlo k situaci, kdy se v souběhu nacházejí přestupky potrestané rozhodnutím Úřadu sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ, č. j. ÚOHS-16357/2022/500, které bylo potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0069/2022/VZ, č. j. ÚOHS-21416/2022/161 a přestupek trestaný napadeným příkazem. Tato skutečnost nicméně není v napadeném příkazu nijak reflektována, Úřad neuvádí, že k předchozímu potrestání sbíhajících se skutků přihlédl.*“
23. K nápravě situace předseda Úřadu uvedl, že ačkoliv § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) zakotvuje obligatorně procesní institut společného řízení, je užití tohoto ustanovení pro oblast veřejných zakázek vyloučeno podle § 270 odst. 11 zákona. Úřad tedy nemusí vést společné řízení. Platí pro něj pouze jako možnost daná § 140 správního řádu. Předseda Úřadu dále uvedl, že v posuzované věci se společné řízení nejevilo institutem prakticky využitelným, neboť řízení ve věci sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ bylo zahájeno příkazy sp. zn. ÚOH-S0640/2021/VZ a ÚOHS-S0635/2021/VZ vydanými v prosinci 2021, kteréžto věci byly posléze spojeny a dále vedeny ve společném řízení pod sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ a toto správní řízení bylo v prvním stupni skončeno dne 16. 5. 2022 vydáním rozhodnutí č. j. ÚOHS-16357/2022/500 ze dne 16. 5. 2022, zatímco řízení v nyní posuzované věci sp. zn. ÚOHS-S0224/2022/VZ bylo napadeným příkazem doručeným zadavateli dne 26. 5. 2022 teprve zahájeno v prvním správním stupni.
24. Předseda Úřadu dále uvedl, že „*(j)akkoliv lze pominout vedení společného řízení, není možné pominout zásadu absorpce, která se i při ukládání pokuty napříč správními řízeními musí nutně projevit. Zpravidla tak, že je k předchozímu potrestání přihlédnuto. (...) V posuzované věci nelze o aplikaci absorpční zásady s určitostí ničeho uvést, neboť z odůvodnění napadeného příkazu není zřejmé, zda Úřad při ukládání pokuty k předchozímu potrestání přihlédl, či nikoliv.*“ Napadený příkaz tedy předseda Úřadu ve výroku o trestu, tj. ve výroku II. napadeného příkazu, zrušil, neboť z jeho odůvodnění nevyplývá, zda a jak Úřad předchozí potrestání zadavatele v uložené sankci zohlednil.
25. Předseda Úřadu k tomu dodal, že „*(p)ro další rozhodování Úřadu o sankci pak platí, že ani v případě, že je ukládána sankce za sbíhající se přestupek a přihlíží se k předchozímu potrestání, není možné rezignovat na to, aby sankce plnila svůj účel a své četné funkce. Je zřejmé, že mnohost přestupků zvyšuje nebezpečnost jednání pachatele při ukládání trestu by se k této skutečnosti mělo přihlížet a využívat sazbu trestu ve větší šíři než jen její spodní hranice, jako tomu bylo ve věci sp. zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ, ačkoli již o potrestání mnohosti přestupků šlo.*“
26. 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.

IV. NOVÉ PROJEDNÁNÍ VĚCI PŘED SPRÁVNÍM ORGÁNEM PRVNÍHO STUPNĚ

27. Úřad poté, co mu byla věc vrácena k novému projednání, přípisem č. j. ÚOHS-27852/2022/511 ze dne 16. 8. 2022 obviněného vyrozuměl o pokračování správního řízení.

28. Usnesením č. j. ÚOHS-28139/2022/511 ze dne 17. 8. 2022 stanovil Úřad obviněnému podle § 261 odst. 3 zákona lhůtu 7 dnů ode dne doručení tohoto usnesení, ve které se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí, přičemž dané usnesení bylo obviněnému doručeno téhož dne.
29. Úřad obdržel dne 23. 8. 2022 vyjádření obviněného k podkladům rozhodnutí z téhož dne.

Vyjádření obviněného k podkladům rozhodnutí ze dne 23. 8. 2022

30. Obviněný úvodem svého vyjádření odkazuje na svůj podnět k zahájení přezkumného řízení ze dne 13. 6. 2022 a rekapituluje rozhodnutí předsedy Úřadu.
31. K části rozhodnutí předsedy Úřadu, v níž předseda Úřadu uvedl, že se v rámci přezkumu zabýval i výrokem I. příkazu, tj. výrokem o vině a jeho odůvodněním, a vysvětlil, proč v závěrech Úřadu, neshledal pochybení, obviněný uvádí, že je velmi podstatné, zda před uzavřením smlouvy 1 věděl či nikoliv o tom, zda bude potřeba provést práce, jež byly předmětem smlouvy 2, neboť to je samotná podstata přestupku, jehož se příkaz týkal. Obviněný je toho názoru, že pokud Úřad postupuje metodou, že z veřejné zakázky vyčlení pouze hodnotu provedených sond jako práce nepředvídatelné a ohledně zbývajících činností presumuje, že o jejich potřebě obviněný musel vědět, a tudíž tyto práce ve vztahu k veřejné zakázce dle smlouvy 1 tvoří jeden funkční celek a měly být zadány jako podlimitní veřejná zakázka na stavební práce, pak tento postup je zcela v rozporu se základními zásadami provázejícími správní trestání. Úřad měl ve vztahu k jednotlivým činnostem tvořícím smlouvu 2 uvést, z čeho vychází, pokud má za to, že veškeré ostatní práce byly předvídatelné již při uzavření smlouvy 1. Dle obviněného je tedy Úřad povinen prokázat (tj. nikoli presumovat), že jeden funkční celek tvoří práce, jejichž potřebu musel obviněný předvídat.
32. Obviněný dále konstatuje, že si je vědom skutečnosti, že příkaz je ve výroku I. pravomocný, nicméně dle názoru obviněného bez toho, aby bylo postaveno najisto, jaká je skutečná hodnota stavebních prací, které mají tvořit jeden funkční celek, tzn. bez toho, aby se Úřad opětovně zabýval i otázkou naplnění skutkové podstaty spáchaného přestupku, nelze uložit sankci za přestupek ani rozhodnout o trestu za sbíhající se přestupky, neboť přesná hodnota veřejné zakázky tvoří základ pro uložení sankce.
33. Obviněný se dále zabývá absorpční zásadou, postupně se vyjadřuje k jednotlivým rozsudkům zmíněným v rozhodnutí předsedy Úřadu a následně uvádí, že žádný z těchto rozsudků se netýká přestupků souvisejících s porušením zákona o zadávání veřejných zakázek. Dle obviněného jsou přitom některé závěry plynoucí z příslušných rozsudků v případě veřejných zakázek modifikovány prostřednictvím ustanovení § 270 odst. 11 zákona.
34. Obviněný dále uvádí, že přestože vedení společného řízení o sbíhajících se přestupcích není (dle doslovného znění správního řádu) povinností Úřadu, tak pokud Úřad nemá jiný nástroj, jak dosáhnout aplikace absorpční zásady tam, kde je to nezbytné, pak tento institut užít musí, neboť jiným způsobem, než uložením úhrnného nebo souhrnného trestu, nemůže být absorpční zásada v řízeních o přestupcích dle zákona uplatněna. Obviněný k tomu odkazuje na „rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-S0148,0149/2019/VZ-34536/2019/542/MKd ze dne 13. 12. 2019“¹ (dále jen „dřívější rozhodnutí předsedy Úřadu“), ze kterého dle obviněného

¹Pozn. Úřadu: rozhodnutí pod obviněným uvedenou spisovou značkou není rozhodnutím předsedy Úřadu, ale jde o rozhodnutí Úřadu vydané v návaznosti na rozhodnutí předsedy Úřadu vydaná pod sp. zn. R0141/2019/VZ a R0142/2019/VZ.

vyplývá, že „Při trestání sbíhajících se přestupků musí být aplikována zásada absorpce a z tohoto důvodu je nutné dotčená správní řízení spojit do společného řízení a aplikovat § 41 zákona o přestupcích.“ ...“ Úřad nemá k dispozici jiný institut, při jehož použití by tuto zásadu mohl zohlednit.“ Obviněný v této souvislosti poukazuje na to, že Úřad nemá možnost mu uložit v dalším řízení o sbíhajícím se přestupku jiný trest než pokutu (tj. nemůže uložit jiný druh trestu než v původním řízení), ani nemůže upustit od potrestání, z čehož dovozuje, že absorpční zásada nemůže být na řízení o přestupcích dle zákona uplatněna jinak, než uložením úhrnného trestu ve společném řízení nebo souhrnného trestu.

35. Obviněný namítá, že z rozhodnutí předsedy Úřadu není zřejmé, z jakého důvodu se předseda odchýlil od dřívějšího rozhodnutí předsedy Úřadu, přičemž dle obviněného je takový postup v rozporu se zásadou zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu, podle níž správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.
36. Obviněný dále shrnuje dosavadní postup Úřadu ve vztahu k sbíhajícím se přestupkům v časových souvislostech a rozebírá postup Úřadu při šetření podnětů, v rámci nichž byl napadán postup obviněného při zadávání více různých veřejných zakázek, resp. při uzavření více různých smluv (dále jen „šetřené smlouvy“). Obviněný mj. zmiňuje, že dne 16. 12. 2021 Úřad vydal příkaz v řízení sp. zn. S0640/2021 (dále jen „příkaz 1“), kterým rozhodl o uložení pokuty obviněnému za spáchání přestupku v souvislosti s dvěma z šetřených smluv, a dále příkaz v řízení sp. zn. S0635/2021 (dále jen „příkaz 2“), kterým rozhodl o uložení pokuty obviněnému za spáchání přestupku v souvislosti s pěti dalšími šetřenými smlouvami, že následně tato správní řízení spojil a ve společném řízení vedeném pod sp. zn. S0635/2021 vydal dne 16. 5. 2022 rozhodnutí S0635/2021, kterým rozhodl o spáchání celkem 3 přestupků, za něž obviněnému uložil pokutu ve výši 110 000,- Kč. Obviněný dále uvádí, že dne 26. 5. 2022 vydal Úřad napadený příkaz, v němž uložil obviněnému pokutu za další 2 z šetřených smluv, a poukazuje na to, že Úřad „bez jakéhokoli rozumného důvodu“ nevedl společné řízení, v němž by řešil i šetřené smlouvy, jichž se týkalo rozhodnutí S0635/2022.
37. Dále obviněný poukazuje na to, že dle správního řádu má správní orgán podnět prošetřit do 30 dnů, avšak že Úřad vydal napadený příkaz až dne 26. 5. 2022, tedy 241 dnů po obdržení podnětu. Dle obviněného byla postupem Úřadu zkrácena jeho procesní práva, která by měl, pokud by byl účastníkem řízení. Obviněný tvrdí, že až do okamžiku vydání rozhodnutí S0635/2021 byl držen v nevědomosti o tom, na základě jakých podkladů a jakým způsobem bude Úřad o zbývajících šetřených smlouvách, resp. veřejných zakázkách uvedených v podnětu, rozhodovat. Obviněný dle svých slov po vydání rozhodnutí S0635/2021 vycházel ze skutkových zjištění popsanych Úřadem v tomto rozhodnutí, konkrétně že „Úřad ověřil, že v právě projednávaném případě není přestupek obviněného v souběhu s žádným dalším přestupkem“, z čehož obviněný dovedl, že v souvislosti s dalšími šetřenými smlouvami Úřad neshledal v postupu obviněného pochybení.
38. Obviněný pak poukazuje na postup předsedy Úřadu, který přesto, že v okamžiku rozhodování o rozkladu proti rozhodnutí S0635/2021 věděl (vzhledem k obviněným podanému podnětu k přezkumnému řízení) o tom, že přestupky řešené v rozhodnutí S0635/2022 jsou v souběhu s přestupkem dle napadeného příkazu, rozhodnutí S0635/2021 nezrušil tak, aby o sankci za všechny sbíhající se přestupky mohlo být rozhodnuto ve společném řízení. Obviněný je přesvědčen, že za dané procesní situace již za přestupek dle napadeného příkazu nemůže být

uložena žádná další sankce, aniž by tím nedocházelo k porušení zásady absorpce a zákazu kumulace trestů. Dle obviněného lze za sbíhající se přestupky dle zákona uložit pouze jeden trest (pokutu), a to za přestupek nejzávažnější, a ostatní sbíhající se přestupky jsou pouze přitěžující okolností, v důsledku níž může být výše pokuty navýšena. Obviněný pak vyjadřuje názor, že nejzávažnějším přestupkem je nyní projednávaný přestupek, a vzhledem k tomu, že sankce za přestupky dle rozhodnutí S0635/2021 nebyla zrušena, nezbývá nyní Úřadu, než nyní probíhající řízení zastavit.

39. Obviněný dále uvádí, že rozhodnutí předsedy o rozkladu proti rozhodnutí S0635/2021 a rozhodnutí předsedy Úřadu v nyní posuzované věci ohledně skutečnosti, zda tu existují sbíhající se přestupky, či nikoliv, jsou vzájemně rozporná, a závěry předsedy v obou uvedených rozhodnutích se vzájemně vylučují.
40. Závěrem svého vyjádření obviněný shrnuje, že o nyní projednávaném přestupku mělo být vedeno společné řízení s řízením vedeným pod sp. zn. S0635/2021/VZ z důvodu existence souběhu. Vzhledem k tomu, že Úřad v řízení sp. zn. S0635/2021/VZ shledal, že zde žádné sbíhající se přestupky neexistují, je současné řízení zatíženo vadou nepředvídatelnosti rozhodnutí. Obviněný uvádí, že jediným možným trestem, který může být uložen za sbíhající se přestupky šetřené Úřadem, je pokuta, a je přesvědčen, že neexistuje možnost, aby byla obviněnému uložena pokuta v nyní vedeném řízení, neboť by tím vždy byla porušena zásada kumulace trestů a zásada absorpce. Jediná cesta k uplatnění zásady absorpce v řízeních podle zákona vede skrze společné řízení o sbíhajících se přestupcích, jiný nástroj, jak tuto zásadu uplatnit, Úřad k dispozici nemá.
41. Obviněný navrhuje, aby Úřad řízení zastavil postupem podle § 257 písm. f) zákona, neboť v řízení zahájeném z moci úřední nebyly zjištěny důvody pro uložení sankce podle § 268 zákona (resp. sankci uložit nelze).

V. ZÁVĚRY ÚŘADU

42. Úřad, vázán právním názorem předsedy Úřadu vysloveným v rozhodnutí předsedy Úřadu, přezkoumal na základě § 248 a následujících ustanovení zákona případ ve všech vzájemných souvislostech a po zhodnocení všech podkladů, zejména rozhodnutí předsedy Úřadu, napadeného příkazu a na základě vlastních zjištění rozhodl o uložení pokuty. Ke svému rozhodnutí Úřad při zohlednění argumentace obviněného uvedené ve vyjádření k podkladům rozhodnutí uvádí následující rozhodné skutečnosti.
43. Jak již bylo popsáno výše, Úřad výrokem I. napadeného příkazu 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 mimo zadávací řízení, ačkoliv k tomu byl povinen. Výrok I. (tedy výrok o vině) nabyl právní moci, přičemž předseda Úřadu v rozhodnutí vydaném ve zkráceném přezkumném řízení konstatoval, že se v rámci přezkumu napadeného příkazu výrokem o vině a jeho odůvodněním zabýval a že v postupu Úřadu ani v jeho závěrech neshledal pochybení.
44. Obviněný přitom ve svém vyjádření k podkladům namítá, že Úřad a následně i předseda Úřadu postupovali nesprávně při určení přesné hodnoty veřejné zakázky, která je základem pro stanovení výše sankce, a že bez toho, aby bylo postaveno najisto, jaká je skutečná hodnota veřejné zakázky, tzn. bez toho, aby se Úřad opětovně zabýval i otázkou naplnění skutkové

podstaty přestupku, nelze za přestupek uložit sankci ani rozhodnout o trestu za sbíhající se přestupky.

45. K tomu Úřad uvádí, že hodnotou veřejné zakázky, v souvislosti s níž se obviněný dopustil přestupku, se podrobně zabýval v odůvodnění výroku I. příkazu, kde popsal i své úvahy, jimiž se při stanovení hodnoty veřejné zakázky řídil. Pokud obviněný se závěry Úřadu uvedenými v odůvodnění výroku I. napadeného příkazu nesouhlasil, měl možnost podat proti příkazu v zákonné lhůtě odpor, což však neučinil. Výrok I. příkazu, kterým bylo rozhodnuto o spáchání přestupku, tak nabyl právní moci, navíc předseda Úřadu v rozhodnutí předsedy Úřadu následně konstatoval, že v závěrech Úřadu týkajících se výroku I. napadeného příkazu neshledal pochybení. Úřad proto při stanovení výše pokuty vycházel ze svých závěrů týkajících se hodnoty veřejné zakázky učiněných v rámci odůvodnění výroku I. napadeného příkazu.
46. K argumentaci obviněného založené na závěrech plynoucích z dřívějšího rozhodnutí předsedy Úřadu, podle níž měl Úřad vést o nyní projednávaném přestupku a o přestupcích, o nichž bylo rozhodnuto rozhodnutím S0635/2021, společné řízení, neboť jinak nelze uplatnit zásadu absorpce, a pokud tak Úřad neučinil, nemůže obviněnému v nyní vedeném řízení již uložit pokutu, Úřad uvádí následující.
47. V dřívějším rozhodnutí předsedy Úřadu byla řešena situace, kdy Úřad v prvním stupni rozhodl ve dvou samostatných správních řízeních o dvou různých přestupcích spáchaných stejným zadavatelem. Předseda Úřadu následně v rámci řízení o rozkladu konstatoval, že Úřad měl vést o obou přestupcích společné řízení a následně aplikovat § 41 zákona o přestupcích a uložit úhrnný trest. Z dřívějšího rozhodnutí předsedy je však jednoznačně zřejmé, že k tomuto závěru předseda Úřadu dospěl v tehdy řešené věci proto, že obě řízení o přestupcích byla Úřadem zahájena v tentýž den a rovněž v tentýž den byla v obou řízeních vydána rozhodnutí; tedy je zřejmé, že závěry plynoucí z dřívějšího rozhodnutí předsedy se týkají právě této konkrétní specifické situace, tj. paralelního vedení obou řízení, a že právě v této situaci (tj. při současném vedení více řízení a současném vydání rozhodnutí) je vedení společného řízení a následná aplikace § 41 zákona o přestupcích jediným způsobem, kterým lze zásadu absorpce aplikovat.
48. V nynějším případě je situace odlišná, neboť o přestupcích dle rozhodnutí S0635/2021 bylo Úřadem rozhodnuto v řízení, jež bylo zahájeno o několik měsíců dříve než řízení o nyní projednávaném přestupku, a taktéž rozhodnutí S0635/2021 bylo vydáno dříve, než bylo zahájeno řízení o nyní projednávaném přestupku. S ohledem na odlišnou procesní situaci tedy závěry z dřívějšího rozhodnutí předsedy o nutnosti vést společné řízení nelze na nyní řešený případ vztahovat.
49. K tomu Úřad podotýká, že i sám předseda Úřadu v rozhodnutí předsedy Úřadu konstatoval, že v nyní posuzované věci se společné řízení nejevilo jako prakticky využitelný institut, a to s ohledem na časový odstup mezi řízeními, v nichž bylo o jednotlivých přestupcích rozhodováno, když řízení sp. zn. S0224/2022 bylo zahájeno teprve poté, co v řízení S0635/2021 bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí.
50. Z výše uvedených skutečností je tedy zřejmé, že k tomu, aby Úřad obviněnému uložil sankci za nyní šetřený přestupek, není vedení společného správního řízení nutné.

51. K vlastnímu uložení pokuty Úřad uvádí následující. Nejdříve se Úřad zabýval tím, zda v šetřeném případě nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby.
52. Podle § 270 odst. 5 zákona promlčecí doba činí 5 let. 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 běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.
53. Úřad před uložení pokuty ověřil, zda ve vztahu k přestupku neuplynula promlčecí doba podle § 270 odst. 5 zákona. Smlouva 1 byla mezi obviněným a dodavatelem VZ 1 uzavřena dne 25. 6. 2021. Smlouva 2 byla mezi obviněným a dodavatelem 2 uzavřena dne 15. 7. 2021. Ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. napadeného příkazu došlo dne 15. 7. 2021, kdy obviněný uzavřel smlouvu 2, tj. smlouvu na plnění v pořadí poslední z přezkoumávaných veřejných zakázek. Úřad konstatuje, že k uplynutí promlčecí doby stanovené v § 270 odst. 5 zákona ve vztahu k přestupku uvedenému ve výroku I. napadeného příkazu dosud nedošlo; odpovědnost obviněného za přestupek ke dni vydání tohoto rozhodnutí tedy uplynutím promlčecí doby nezanikla.
54. Podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona, lze za přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, uložit pokutu do 10 % z předpokládané ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit.
55. Úřad konstatuje, že celková cena veřejné zakázky, při jejímž zadávání se obviněný dopustil přestupku uvedeného ve výroku I. napadeného příkazu, činí 6 977 263,85 Kč bez DPH, tj. 8 442 489,26 Kč s DPH, když cena VZ 1 činí 2 528 645,47 Kč s DPH a cena části VZ 2 spočívající v provedení nutných dokončovacích prací po havárii instalací (dále jen „relevantní část VZ 2“, v podrobnostech viz bod 103. odůvodnění napadeného příkazu) činí 5 913 843,79 Kč s DPH. Horní hranice možné výše pokuty tedy v šetřeném případě činí 844 249 Kč (10 % ceny veřejné zakázky).
56. Podle § 37 písm. a) a c) zákona o přestupcích se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem.
57. Podle § 38 písm. a), b) a d) zákona o přestupcích je povaha a závažnost přestupku 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).
58. Hlavním kritériem rozhodným pro určení výměry pokuty je závažnost přestupku. Jde o obecnou kategorii poměřující rozsah dopadu konkrétního přestupku na specifický právem chráněný zájem s přihlédnutím k významu tohoto chráněného zájmu. Pokud jde o význam neurčitěho právního pojmu „závažnost přestupku“, Úřad uvádí, že stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnosti) 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 to, jaké následky byly přestupkem způsobeny, ale také jakou měly intenzitu (srov. rozsudek NSS sp. zn. 1 Afs 106/2012 ze dne 6. 6. 2013). Při zvažování závažnosti přestupku Úřad zohlednil následující skutečnosti.

59. V rámci posouzení povahy a závažnosti přestupku Úřad konstatuje, že v šetřeném případě nedošlo k zákonem předvídanému postupu spočívajícímu v zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení dle zákona, čímž 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, jelikož, jak vyplývá z konstantní judikatury správních soudů či rozhodovací praxe Úřadu, prostřednictvím férové hospodářské soutěže je dosahováno cíle a smyslu úpravy práva veřejných zakázek, tedy efektivního vynakládání veřejných prostředků. Jinými slovy, jestliže je cílem zákona zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky a jestliže zákon tohoto cíle dosahuje především vytvářením podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli, je třeba jednání obviněného, který na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel dvě samostatné smlouvy, jejichž hodnota odpovídá veřejným zakázkám malého rozsahu, a při jejich zadávání nepostupoval v zadávacím řízení dle zákona, obecně označit za typově jedno z vůbec nejzávažnějších.
60. 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 nehospodárnému výdeji veřejných prostředků.
61. Jako polehčující okolnost Úřad zohlednil fakt, že u relevantní části VZ 2 postup obviněného nevedl k úplnému vyloučení hospodářské soutěže, neboť obviněný výzvu 2 zaslal pěti dodavatelům, tj. „poptávkového řízení“ na předmět VZ 2 se účastnilo více subjektů s různými nabídkami (jak vyplývá z protokolu 2), a obviněný tak zajistil alespoň určitou míru hospodářské soutěže (i tak však nelze vyloučit, že při postupu souladném se zákonem mohla být její míra vyšší). Z obdržených dokladů tak vyplývá, že ze strany obviněného byl v části realizován alespoň určitý druh dílčího poptávkového řízení, byť mimo zákon, jež nesl znaky nasvědčující snaze učinit výběr dodavatele v rozsahu předem definovaných soutěžních podmínek. V této souvislosti Úřad poznamenává, že tato polehčující okolnost neplatí pro VZ 1, neboť výzvu 1 obviněný adresoval přímo dodavateli VZ 1 a žádné další dodavatele neoslovil, tzn., že v tomto případě postup obviněného vedl k úplnému vyloučení hospodářské soutěže.
62. Úřad neshledal žádné další polehčující ani žádné přitěžující okolnosti.
63. Úřad se dále zabýval tím, zda přestupek, za který je obviněnému nyní ukládán trest, není v souběhu s dalšími přestupky obviněného, resp. zda se obviněný nedopustil projednávaného přestupku dříve, než bylo vydáno rozhodnutí, jímž mu byla uložena pokuta za spáchání jiného přestupku. Po provedeném šetření Úřad konstatuje, že přestupek obviněného uvedený ve výroku I. napadeného příkazu je v souběhu s přestupky, o nichž bylo rozhodnuto ve výrocích I., II. a III. rozhodnutí S0635/2021, 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.

64. Na tomto místě Úřad považuje za vhodné se vyjádřit k související argumentaci obviněného. K námitce, že Úřad bez jakéhokoli rozumného důvodu nevedl společné řízení o všech přestupcích, které byly řešeny v rozhodnutí S0635/2021 a v napadeném příkazu, Úřad předně uvádí, že je jeho snahou rozhodovat bez zbytečného odkladu poté, co je dostatečně zjištěn skutkový stav věci, tj. v případě přestupků ve chvíli, kdy má postaveno najisto, že k jejich spáchání došlo. Jakmile tedy Úřad na základě prošetření podnětů dospěl k závěru, že v souvislosti s některými z šetřených smluv došlo ke spáchání přestupků, zahájil vydáním příkazu 1 a příkazu 2 správní řízení, která následně spojil do společného řízení, v němž vydal rozhodnutí S0635/2021. V době vydání příkazů 1 a 2 však ještě Úřad neměl ukončené šetření týkající se dalších šetřených smluv, proto v době vydání příkazu 1 a 2 o těchto dalších smlouvách, resp. o postupu obviněného při jejich uzavírání, rozhodnout nemohl. Důvodem, proč nebylo vedeno společné řízení, byl tedy fakt, že ke zjištění Úřadu o tom, že v souvislosti s různými šetřenými smlouvami byl spáchán přestupek, došlo v jiný časový okamžik, v důsledku čehož byly příkazy 1 a 2 vydány (a příslušná správní řízení zahájena) o několik měsíců dříve než napadený příkaz. V této souvislosti Úřad podotýká, že sám obviněný je jistě dobře obeznámen s tím, jak šetření podnětu ve vztahu ke smlouvám řešeným v napadeném příkazu probíhalo, tedy že šlo o šetření složité, v jehož průběhu Úřad od obviněného za účelem zjištění skutkového stavu opakovaně žádal množství informací, přičemž obviněný opakovaně poskytl informace neúplné či nejasné, což vyvolávalo nutnost jejich dalšího dovysvětlování. Taktéž je obviněnému jistě známo, že v rámci šetření podnětu opakovaně vznášel žádosti o prodloužení Úřadem stanovených lhůt k poskytnutí informací a že Úřad všem těmito žádostem vyhověl. Úřad tedy konstatuje, že na délce šetření, které předcházelo vydání napadeného příkazu, má podstatný podíl i sám obviněný.
65. Pokud jde o námitku obviněného týkající se krácení jeho procesních práv, Úřad konstatuje, že podstatě námitky nerozumí. Obviněný byl účastníkem všech správních řízení, která Úřad prostřednictvím vydaných příkazů zahájil, a všechna svá procesní práva mohl v těchto řízeních uplatňovat. V době před vydáním jednotlivých příkazů, tedy v době šetření podnětů, účastníkem řízení být nemohl, neboť žádné správní řízení vedeno nebylo (neboť jednotlivá řízení byla zahájena právě až vydáním příslušných příkazů). Úřad tedy uzavírá, že ke krácení procesních práv obviněného nedošlo.
66. K tvrzení obviněného, že z toho, že Úřad v rozhodnutí S0635/2021 konstatoval, že tam řešený přestupek není v souběhu s jiným přestupkem, má být zcela zřejmé, že v souvislosti s dalšími šetřenými smlouvami Úřad pochybení obviněného neshledal, Úřad uvádí, že předmětné tvrzení Úřadu uvedené v rozhodnutí znamenalo pouze to, že v době vydání rozhodnutí S0635/2021 žádný sbíhající se přestupek neexistoval. Pokud má obviněný za to, že již v době vydání rozhodnutí S0635/2021 byl tam řešený přestupek v souběhu s nyní projednávaným přestupkem, pak je tento jeho názor mylný, neboť o nyní projednávaném přestupku v té době ještě nebylo rozhodnuto (neboť napadený příkaz ještě nebyl vydán). Souběh přitom může existovat pouze mezi přestupky, o jejichž spáchání již správní orgán rozhodl. Taková situace nastala v okamžiku vydání napadeného příkazu, kdy napadeným příkazem bylo rozhodnuto o spáchání nyní projednávaného přestupku a současně již dříve rozhodnutím S0635/2021 bylo rozhodnuto o dalších přestupcích obviněného.
67. Obviněný dále vyjádřil názor, že pokud minimálně v části týkající se uložení pokuty nedošlo ke zrušení rozhodnutí S0635/2021, nemůže již Úřad za nyní projednávaný přestupek uložit

pokutu, což obviněný dovozuje z toho, že za více sbíhajících přestupků se má uložit pouze jeden trest, a to za přestupek nejzávažnější, a k ostatním přestupkům se má přihlídnout jako k přitěžující okolnosti. Dle obviněného je přitom nejzávažnějším ze sbíhajících se přestupků nyní projednávaný přestupek, za něj však vzhledem k tomu, že pokuta za ostatní přestupky nebyla zrušena, nelze již pokutu uložit, neboť by tím došlo k porušení zásady absorpce a zásady zákazu kumulace trestů.

68. Úřad k tomu uvádí, že názor obviněného, podle něhož za nyní projednávaný přestupek již nelze uložit pokutu, je nesprávný. I v případě, že o sbíhajících se přestupcích nebylo vedeno společné řízení je možné za později projednávaný přestupek pokutu uložit. Ostatně nedávalo by žádný smysl, kdyby jen proto, že o určitém přestupku bylo rozhodnuto výrazně později než o jiných přestupcích, které jsou s ním v souběhu, nemohl být jeho pachatel potrestán. Úřad k tomu uvádí, že většinu správních řízení o přestupcích zahajuje na základě obdržených podnětů, přičemž podněty týkající se téhož zadavatele, na základě nichž jsou následně zahájena správní řízení o přestupcích, může logicky obdržet v různých časových obdobích (tj. s odstupem např. několika měsíců či dokonce let), a i v takových případech se stává, že později řešený přestupek je v souběhu s přestupkem již dříve odstíhaným. Pokud by přitom platilo, že o všech sbíhajících přestupcích má být vždy rozhodováno ve společném řízení, resp. že za všechny sbíhající se přestupky může být uložen pouze jeden trest, jak tvrdí obviněný, znamenalo by to, že by Úřad za řadu přestupků nemohl jejich pachatele potrestat jen proto, že se o jejich spáchání dozvěděl (a tedy správní řízení o daném přestupku mohl zahájit) později, než rozhodl o přestupcích, které jsou s daným přestupkem v souběhu. Úřad proto v situacích, kdy sbíhající se přestupky nebyly projednány ve společném řízení, řeší uplatnění institutu souhrnného trestu způsobem, který se Úřadu jeví v oblasti správního práva jako jediný možný, kdy nevzniká riziko, že by se Úřad jako správní orgán dopustil nedodržení zásady legality zakotvené v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
69. Má-li tedy Úřad uložit obviněnému pokutu za přestupek, který je v souběhu s jiným přestupkem, za nějž již byla obviněnému uložena pokuta, pak s ohledem na to, že nemá zákonné zmocnění zrušit předcházející „výrok o trestu“, lze absorpční zásadu aplikovat pouze tím způsobem, že Úřad v rámci uložení pokuty za přestupek, o němž rozhoduje později, zohlední předchozí uloženou pokutu za přestupek, jenž jsou se sankcionovaným přestupkem v souběhu. „Zohlednění“ dříve uložené pokuty provede Úřad tak, že za později projednávaný přestupek uloží 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.
70. Jak již Úřad uvedl výše, nyní projednávaný přestupek je v souběhu s přestupky obviněného, o nichž bylo rozhodnuto výroky I., II. a III. rozhodnutí S0635/2021, tj. s celkem třemi přestupky podle § 268 odst. 1 zákona spáchanými tím, že obviněný nezadal příslušné veřejné zakázky v zadávacím řízení, ačkoliv k tomu byl povinen; za tyto přestupky byla obviněnému uložena pokuta 110 000,- Kč. V nynějším řízení ukládá Úřad za spáchaný přestupek pokutu 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 (ve shodě s obviněným) za nejzávažnější ze sbíhajících se přestupků nyní projednávaný přestupek,

neboť s ohledem na cenu veřejné zakázky, v souvislosti s níž byl spáchán, za něj lze uložit nejvyšší pokutu (až 844 249 Kč). Pokud by tedy Úřad vedl společné řízení, ukládal by pokutu za nyní projednávaný přestupek a k ostatním sbíhajícím se přestupkům by přihlédl jako k přitěžujícím okolnostem. Celková výše pokuty za všechny sbíhající se přestupky (310 000 Kč) přitom představuje 36,7 % z maximální možné výše pokuty za nyní projednávaný přestupek. Úřad připomíná, že nyní projednávaný přestupek, spočívající v nezákonném zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, je typově jedním z nejzávažnějších přestupků, navíc je zde závažná přitěžující okolnost spočívající ve spáchání tří dalších přestupků stejného typu. Pokud by tedy obviněnému byla v takové situaci ve společném řízení byla uložena pokuta ve výši necelých 40 % její maximální možné výše, rozhodně nelze mluvit o pokutě nepřiměřeně vysoké.

71. Úřad tedy při ukládání pokuty za nyní projednávaný přestupek zohlednil výše popsáním způsobem pokutu uloženou již dříve za sbíhající se přestupky. Nelze tak přisvědčit námitce obviněného, že uložením pokuty za nyní projednávaný přestupek by došlo k porušení zásady absorpce, neboť právě výše popsáním zohledněním již dříve uložené pokuty za sbíhající se přestupky byla zásada absorpce naplněna. Rovněž nedochází k porušení zákazu kumulace trestů, neboť výše nyní ukládaného trestu je adekvátně modifikována (snížena) právě díky zohlednění dříve uloženého trestu.
72. S ohledem na výše uvedené Úřad rekapituluje, že obviněnému uložil za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. napadeného příkazu pokutu ve výši 200 000,- Kč, a to při respektování veškerých okolností daného případu a při zohlednění pokuty uložené za sbíhající se přestupky.
73. Při stanovení výše pokuty Úřad dále přihlédl i 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. Dle rozpočtu obviněného na rok 2022 (dostupný z https://www.praha.eu/file/3366155/Z_9892_Usneseni_Zastupitelstva_HMP.pdf) činí objem příjmů obviněného 82 938 825,60 tis. Kč. Úřad proto tyto skutečnosti při stanovení výše pokuty rovněž zohlednil, aby ji nebylo možno považovat vůči obviněnému za likvidační ani za nepřiměřeně zasahující do ekonomické podstaty obviněného (a v tomto smyslu nespravedlivou).
74. V souvislosti s právě uvedeným Úřad uvádí, že pokuta uložená obviněnému za spáchání přestupku dle zákona má splnit dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a především funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování tohoto zákona, resp. k jednání, které je s citovaným zákonem v souladu. Úřad uvádí, že peněžité sankce ze své podstaty vždy představuje nepříznivý zásah do majetkové sféry pachatele přestupku, který je spojen s úbytkem finančních prostředků, které mohly být případně investovány jinam. Korektivem tu tedy nemůže být tento nepříznivý zásah samotný, ale až situace, kdy by tento zásah nabyl likvidačního charakteru. Kromě toho se v konečném důsledku nemusí uložená pokuta projevit (výlučně jen) ve sféře obviněného, neboť je na něm, aby případně využil jiné právní nástroje, pomocí kterých je možno uplatnit nárok na náhradu škody proti konkrétním osobám, které zavinily protiprávní stav, jenž vyústil v uložení pokuty. Po zvážení všech okolností případu Úřad uložil, i přes vysokou závažnost přestupku, pokutu pouze ve výši 200 000,- Kč, která dle jeho

názoru naplňuje dostatečně vzhledem k okolnostem případu obě funkce právní odpovědnosti, aniž by se zároveň jednalo o pokutu likvidační.

75. Na základě výše uvedených skutečností a po zhodnocení všech okolností a důkazů, a to jak jednotlivě, tak v jejich vzájemné souvislosti, Úřad rozhodl o sankci za porušení právní povinnosti tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí.
76. Pokuta je splatná do dvou měsíců 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 rozhodnutí lze do 15 dnů ode dne jeho doručení podat rozklad k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – Sekce veřejných zakázek. Včas podaný rozklad má odkladný účinek. Rozklad a další podání účastníků učiněná v řízení o rozkladu se podle § 261 odst. 1 písm. b) zákona činí výhradně prostřednictvím datové schránky nebo jako datová zpráva podepsaná uznávaným elektronickým podpisem.

otisk úředního razítka

v z. Mgr. Michal Kobza

Mgr. Markéta Dlouhá
místopředsedkyně

Obdrží

HLAVNÍ MĚSTO PRAHA, Mariánské náměstí 2/2, 110 00 Praha 1

Vypraveno dne

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