



UOHSX00K9G0X

PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0140/2024/VZ

Číslo jednací: ÚOHS-36431/2024/161

Brno 2. 10. 2024

Ve správním řízení o rozkladu ze dne 19. 8. 2024 (doručeném dne 20. 8. 2024 Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) podaném obviněným -

- **městská část Praha 10**, IČO 00063941, se sídlem Vršovická 1429/68, Vršovice, 101 00 Praha 10, zastoupená na základě plné moci ze dne 11. 7. 2024 JUDr. Martinem Šenkýřem, advokátem, ev. č. ČAK 10904, advokátní kancelář ŠENKÝŘ PÁNIK, advokátní kancelář s.r.o., IČO 24722197, se sídlem Na viničních horách 1834/24, Dejvice, 160 00 Praha 6,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0523/2024/VZ, č. j. ÚOHS-30008/2024/500 ze dne 6. 8. 2024, ve věci možného spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s **poptáváním stavebních prací souvisejících s rekonstrukcí objektu Vinice, Vinohradská 3218/169, 100 00 Praha 10 – Strašnice, pro účely fungování Úřadu městské části Praha 10, mimo zadávací řízení**, na jejichž realizaci uzavřel cit. obviněný dne 3. 7. 2023 s obchodní společností U1 s.r.o., IČO 26273179, se sídlem Nejedlého 373/1, 638 00 Brno, smlouvu o dílo č. 2023/OMP/1130 a dne 27. 7. 2023 smlouvu o dílo č. 2023/OMP/1277 s jím ovládanou osobou PRAHA 10 – Majetková, a.s., IČO 27205703, se sídlem Vršovická 1429/68, 101 00 Praha 10, postupem podle § 11 cit. zákona, jsem podle § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 90 odst. 5 téhož zákona, na základě návrhu rozkladové komise jmenované podle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0523/2024/VZ, č. j. ÚOHS-30008/2024/500 ze dne 6. 8. 2024

p o t v r z u j i

a podaný rozklad

z a m í t á m.

ODŮVODNĚNÍ

I. Zadávací řízení a správní řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

1. 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 tímto zákonem, zahájil dne 3. 7. 2024 správní řízení z moci úřední ve věci možného spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona obviněným – městská část Praha 10, IČO 00063941, se sídlem Vršovická 1429/68, Vršovice, 101 00 Praha 10, zastoupená na základě plné moci ze dne 11. 7. 2024 JUDr. Martinem Šenkýřem, advokátem, ev. č. ČAK 10904, advokátní kancelář ŠENKÝŘ PÁNIK, advokátní kancelář s.r.o., IČO 24722197, se sídlem Na viničních horách 1834/24, Dejvice, 160 00 Praha 6, (dále jen „**obviněný**“ či „**zadavatel**“) v souvislosti s poptáváním stavebních prací souvisejících s rekonstrukcí objektu Vinice, Vinohradská 3218/169, 100 00 Praha 10 – Strašnice, pro účely fungování Úřadu městské části Praha 10, mimo zadávací řízení, na jejichž realizaci uzavřel obviněný dne 3. 7. 2023 s obchodní společností U1 s.r.o., IČO 26273179, se sídlem Nejedlého 373/1, 638 00 Brno (dále jen „**vybraný dodavatel U1 s.r.o.**“ či pouze „**U1 s.r.o.**“), smlouvu o dílo č. 2023/OMP/1130 (dále jen „**smlouva o dílo**“) a dne 27. 7. 2023 smlouvu o dílo č. 2023/OMP/1277 (dále jen „**smlouva o dílo ze dne 27. 7. 2023**“) s jím ovládanou osobou PRAHA 10 – Majetková, a.s., IČO 27205703, se sídlem Vršovická 1429/68, 101 00 Praha 10 (dále jen „**PRAHA 10 – Majetková, a.s.**“), postupem podle § 11 zákona.
2. Obviněný uzavřel postupem mimo zadávací řízení na základě tzv. poptávkového řízení s názvem „STAVEBNÍ ÚPRAVY OBJEKTU VINICE PRO ÚŘAD MĚSTSKÉ ČÁSTI PRAHA 10“ (dále jen „**poptávkové řízení**“) s vybraným dodavatelem U1 s.r.o smlouvu o dílo na realizaci veřejné zakázky na stavební práce.
3. Dle čl. I „Předmět smlouvy“ smlouvy o dílo jsou jejím předmětem plnění „STAVEBNÍ ÚPRAVY OBJEKTU VINICE PRO POTŘEBY ÚŘADU MĚSTSKÉ ČÁSTI PRAHA 10 dle zadávací dokumentace, která byla nedílnou součástí poptávkového řízení“. Dle bodu 2 cit. článku je přesný rozsah prací vymezen „podmínkami zadání, zpracovanou projektovou dokumentací a cenovou nabídkou zhotovitele.“
4. Dle čl. 2 „Předmět veřejné zakázky“ dokumentu „POPTÁVKOVÉ ŘÍZENÍ, STAVEBNÍ ÚPRAVY OBJEKTU VINICE PRO ÚŘAD MĚSTSKÉ ČÁSTI PRAHA 10“ ze dne 19. 6. 2023 (dále jen „**podmínky poptávkového řízení**“) jsou předmětem veřejné zakázky „*dispoziční úpravy*“

interiérů tak, aby vyhovovaly plánovanému využití uživatele – tedy úřadu Praha 10. Některé příčky budou demolovány, některé místnosti budou naopak postaveny a vytvoří tak nové místnosti. Vše je uvedeno ve výkresové dokumentaci. Součástí prací je vybavení prostor novým typizovaným i atypickým mobiliářem.“ V podrobnostech pak cit. dokument odkazuje na přílohu č. 3 – projektovou dokumentaci.

5. Obsahem „Zadání pro zpracování slepého rozpočtu a průvodní technické zprávy“ je výkresová dokumentace k 3. podzemnímu patru (dále jen „3 PP“), 2. podzemnímu patru (dále jen „2 PP“), 1. nadzemnímu patru (dále jen „1 NP“), 2. nadzemnímu patru (dále jen „2 NP“), 6. nadzemnímu patru (dále jen „6 NP“), 7. nadzemnímu patru (dále jen „7 NP“) a 8. nadzemnímu patru (dále jen „8 NP“). Vymezenému počtu pater odpovídá i nabídka dodavatele U1 s.r.o.
6. Z výše uvedeného se podává, že předmětem plnění smlouvy o dílo jsou stavební úpravy objektu Vinice pro potřeby fungování Úřadu městské části Praha 10 v rozsahu dvou podzemních pater (3 PP a 2 PP), pěti nadzemních pater (1 NP, 2 NP, 6 NP, 7 NP a 8 NP) a vybavení prostor typizovaným a atypickým mobiliářem.
7. Dle čl. II „Čas plnění“ smlouvy o dílo se zhotovitel zavazuje provést dílo do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti smlouvy.
8. Dle čl. III „Cena plnění“ smlouvy o dílo činí cena za dílo celkem 5 950 459 Kč bez DPH.
9. Zadavatel dále uzavřel smlouvu o dílo ze dne 27. 7. 2023 s jím ovládanou PRAHA 10 – Majetková, a.s., a to s odkazem na institut vertikální spolupráce, tedy postupem podle § 11 zákona.
10. Dle bodu č. 4, čl. I „Úvodní ustanovení a účel Smlouvy“ smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 je jejím účelem *„realizace stavebních úprav vnitřních prostor budovy v 3., 4. a 5. NP budovy tak, aby prostory v budově vyhovovaly plánovanému využití budovy jako Úřadu Městské části Praha 10.“*
11. Dle čl. II. „Předmět Smlouvy“ smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 je předmět smlouvy rozdělen do tří částí:
 - a. *„na základě předané dokumentace (...) zajištění vypracování realizační dokumentace včetně výkazu výměr. Dokumentace tvoří přílohu č. 1 této smlouvy.*
 - b. *úprava prostor vnitřních prostor 3., 4. a 5. NP budovy v rozsahu Dokumentace;*
 - c. *zajištění stavebně technického dozoru“.*
12. Dle čl. III „Doba plnění“ smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 je předpokládaný termín pro dokončení díla *„55 kalendářních dnů ode dne nabytí účinnosti této smlouvy“.*
13. Dle čl. V „Cena a platební podmínky“ smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 byla cena díla stanovena ve výši 4 066 000 Kč bez DPH.
14. PRAHA 10 – Majetková, a.s., (téhož) dne 27. 7. 2023 uzavřela smlouvu o dílo (dále jen „SoD EMTANDEM“) se společností EMTANDEM s.r.o., IČO 63986949, se sídlem Evropská 673/158, 160 00 Praha 6 (dále jen „společnost EMTANDEM“).
15. Podle čl. 2 „PŘEDMĚT DÍLA“ odst. 2.1. SoD EMTANDEM je předmětem smlouvy *„závazek zhotovitele na svůj náklad a nebezpečí provést pro objednatele stavební práce spočívající*

v dispozičních a konstrukčních úpravách vnitřních prostor (tzv. fit-out) (...) objektu na adrese Na Palouku 3218/1, PSČ 100 00 Praha 10 – Strašnice. (...) Dílo je blíže specifikováno v technické specifikaci (Příloha č. 1 této smlouvy) a výkazu výměr (Příloha č. 2 této smlouvy).

16. V příloze č. 1 „Technická specifikace“ SoD EMTANDEM v části A.4 „Údaje o stavbě“ písm. h) „navrhované kapacity stavby (zastavěná plocha, obestavěný prostor, užitná plocha, počet funkčních jednotek a jejich velikosti, počet uživatelů/pracovníků apod.)“ se uvádí: „*Celkově se stavební úpravy budou týkat 3NP, 4NP, 5NP*“. Dále v části B.2.6 „Základní technický popis staveb“ pod nadpisem „Stavební konstrukční a materiálové řešení – NOVÝ stav“ je uvedeno, že „*[p]rojekt se týká pouze 3., 4. a 5. NP.*“.
17. Podle čl. 3 „TERMÍN PLNĚNÍ“ odst. 3.2. SoD EMTANDEM se zhotovitel zavazuje provést dílo ve sjednané době, přičemž termín zahájení je dnem předání staveniště podle čl. 8.4. této smlouvy a termín dokončení je dán do 40 dní od předání staveniště.
18. Podle čl. 4 „CENA ZA DÍLO“ odst. 4.2. SoD EMTANDEM je cena za dílo „*sjednána v maximální výši: 3 491 094,- Kč bez DPH*“.
19. Podle čl. 8 „STAVENIŠTĚ“ odst. 8.4. SoD EMTANDEM objednatel předá zhotoviteli staveniště nejpozději do 5 pracovních dnů ode dne účinnosti této smlouvy.
20. Podle čl. 15 „ZÁVĚREČNÁ UJEDNÁNÍ“ odst. 15.1. SoD EMTANDEM smlouva nabývá platnosti dnem podpisu smlouvy oběma smluvními stranami a účinnosti okamžikem uveřejnění dle zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv.
21. SoD EMTANDEM byla dle údajů z registru smluv uzavřena dne 27. 7. 2023 a zveřejněna dne 3. 8. 2023.
22. Úřad obdržel podnět s žádostí o prošetření postupu zadavatele ve věci výše uvedeného poptávkového řízení a současně ve věci uzavření smlouvy postupem podle § 11 zákona; pisatel podnětu má za to, že se zadavatel dopustil zjevného dělení veřejné zakázky. Na základě doručeného podnětu si Úřad vyžádal od obviněného písemné vyjádření k podanému podnětu a dokumentaci o zadávacím řízení.
23. Vzhledem k tomu, že Úřad považoval skutková zjištění z předložených materiálů za dostatečná a považoval za prokázané, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, zahájil postupem podle § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „**zákon o přestupcích**“) a podle § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „**správní řád**“) řízení o přestupcích z moci úřední vydáním příkazu sp. zn. ÚOHS-S0523/2024/VZ, č. j. ÚOHS-26265/2024/500 ze dne 3. 7. 2024 (dále jen „**příkaz**“).
24. Příkaz, kterým Úřad rozhodl o tom, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona (výrok I příkazu), a současně byla obviněnému za spáchání tohoto přestupku uložena pokuta ve výši 750 000 Kč (výrok II příkazu), byl vydán dne 3. 7. 2024. Tímto dnem bylo podle § 249 zákona ve spojení s § 46 odst. 1 správního řádu a § 90 odst. 1 zákona o přestupcích ve spojení s § 150 odst. 1 správního řádu zahájeno řízení o přestupku z moci úřední. Proti uvedenému příkazu podal obviněný dne 11. 7. 2024 odpor ze dne 10. 7. 2024 (dále jen „**odpor**“).
25. Účastníkem řízení o přestupku je podle § 256 zákona obviněný.

II. Napadené rozhodnutí

26. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností vydal Úřad rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0523/2024/VZ, č. j. ÚOHS-30008/2024/500 ze dne 6. 8. 2024 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), v jehož výroku I konstatoval, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel pravidlo pro zadání veřejné zakázky stanovené v § 2 odst. 3 zákona ve spojení se zásadou transparentnosti zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona, když s úmyslem obejít zákonnou povinnost zadat veřejnou zakázku, jejíž předpokládaná hodnota odpovídá podlimitní veřejné zakázce, v jednom z druhů zadávacího řízení dle § 3 zákona záměrně rozdělil předmět plnění spočívající ve stavebních úpravách objektu Vinice na adrese Vinohradská 3218/169, 100 00 Praha 10 – Strašnice, pro účely fungování Úřadu městské části Praha 10, který představuje jeden funkční celek, na dvě části, přičemž při zadávání ani jedné z nich nepostupoval v zadávacím řízení, když
- první část předmětu plnění, která spočívala ve stavebních úpravách 3. podzemního patra, 2. podzemního patra, 1. nadzemního patra, 2. nadzemního patra, 6. nadzemního patra, 7. nadzemního patra a 8. nadzemního patra cit. objektu, zadal jako veřejnou zakázku malého rozsahu „STAVEBNÍ ÚPRAVY OBJEKTU VINICE PRO ÚŘAD MĚSTSKÉ ČÁSTI PRAHA 10“ (dále jen „**VZMR**“) bez provedení zadávacího řízení a
- na zbývající část předmětu plnění, která spočívala ve stavebních úpravách 3. nadzemního patra, 4. nadzemního patra a 5. nadzemního patra cit. objektu, uzavřel smlouvu s odkazem na institut vertikální spolupráce ve smyslu ust. § 11 zákona s jím ovládanou osobou, tedy rovněž postupem mimo zadávací řízení, a to s vědomím, že i tato druhá část plnění bude realizována třetím subjektem bez provedení zadávacího řízení,
- a tedy účelově snížil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, která spočívala v řešení jeho plánované potřeby zajištění kompletních úprav objektu Vinice, přičemž tímto nezákonným postupem mohl ovlivnit výběr dodavatele a na předmět výše uvedené veřejné zakázky uzavřel s dodavatelem U1 s.r.o. smlouvu o dílo a smlouvu o dílo ze dne 27. 7. 2023 s jím ovládanou osobou PRAHA 10 – Majetková, a.s.
27. Za výše uvedený přestupek byla obviněnému výrokiem II napadeného rozhodnutí uložena pokuta ve výši 750 000 Kč.
28. Výrokem III napadeného rozhodnutí potom Úřad obviněnému v souladu s platnými předpisy uložil uhradit paušální náklady řízení ve výši 1 000 Kč.
29. Úřad v odůvodnění výroku I napadeného rozhodnutí dospěl k závěru, že v šetřeném případě byla naplněna věcná (věcně totožné plnění v podobě stavebních úprav s jednotným záměrem zadavatele), místní (stavební úpravy téhož objektu), časová (dle data uzavření smluv i dle faktického plnění děl) i funkční (účelem zadavatele bylo zajistit fungující prostory pro sídlo úřadu městské části) souvislost. Úřad tedy uzavřel, že právě šetřený předmět plnění ve své komplexitě slouží jednomu účelu, tedy zajištění odpovídajících prostor radnice městské části, odpovídá skutečnému záměru zadavatele, tedy zajistit všechna patra, a až ve svém souhrnu naplňuje jeho potřeby, které jeho prostřednictvím hodlá zadavatel uspokojit, a tak dle Úřadu nemohou vznikat pochyby, že předmětná plnění spolu tvoří jeden funkční celek.
30. Úřad v odůvodnění výroku I napadeného rozhodnutí také doplnil, že v šetřeném případě bylo zadavateli od samého počátku známo, že jeho záměrem je zadat rekonstrukci pronajatého

objektu v celém rozsahu tak, aby od jistého termínu sloužil městské části jako sídlo úřadu. Právě uvedené ostatně potvrzuje i sám obviněný v odporu a totožně také ve svém stanovisku uvádí, že jeho záměrem bylo v daném případě uspokojit potřebu zadavatele (poskytování služeb občanům), kdy byl zadavatel nucen se stěhovat do prostor, které nevyhovovaly jeho potřebám, přičemž musel akutně zajistit odpovídající zázemí pro svou činnost. Z postupu obviněného a společnosti PRAHA 10 – Majetková, a.s., je rovněž evidentní, že k uzavření smluv o dílo nedošlo pouhou shodou okolností, ale že jednotlivé úkony dotčených subjektů (které jsou navíc mj. organizačně a majetkově propojeny, neboť obviněný je jediným akcionářem společnosti PRAHA 10 – Majetková, a.s., a vykonává funkci valné hromady společnosti), byly vzájemně koordinovány tak, aby na sebe navazovaly. Zákon zadavatelům neukládá povinnost zadávat funkční celek formou jediné veřejné zakázky, resp. umožňuje rozdělení funkčního celku na více částí, a to na základě § 35 zákona, který reflektuje předpoklad zákonodárce, že s ohledem na rozmanitost předmětů plnění veřejných zakázek může být s ohledem na potřeby zadavatele, ale i s ohledem na zachování co nejširší hospodářské soutěže (umožnění přístupu k plnění veřejné zakázky malým a středním podnikům), vhodnější přistoupit k rozdělení plnění veřejné zakázky na více částí. Nezbytnou podmínkou zákonnosti rozdělení veřejné zakázky na více částí je, že tímto postupem nedojde k obcházení povinností stanovených zákonem. Při samostatném zadávání částí veřejné zakázky je tak zadavatel povinen postupovat v režimu, který odpovídá součtu předpokládaných hodnot všech rozdělených částí.

31. Úřad při odůvodnění pokuty uložené výrokem II napadeného rozhodnutí uvedl, že pečlivě zvážil veškeré skutkové okolnosti daného případu. Na tomto místě shledal potřebným připomenout, že vyhodnotil závažnost přestupku jako velmi vysokou (z důvodu porušení základního principu zákona, kterým je zajištění co nejširší hospodářské soutěže o veřejné zakázky) a v tomto duchu se taky řídil při stanovení konkrétní výše pokuty. Naopak nezjistil žádné polehčující okolnosti, které by měly vliv na určení výše pokuty. K tomu pro úplnost vyzdvihl, že ačkoliv není povinností obviněného uvádět na svou obhajobu polehčující okolnosti, lze předpokládat, že pokud by obviněný nějaké polehčující okolnosti v právě řešeném případě identifikoval, pravděpodobně by je ve svém odporu či stanovisku uvedl. Obviněný však nic takového netvrdí, nýbrž pouze konstatuje, že Úřad nedostatečně zohlednil konkrétní okolnosti případu. Vzhledem k tomu, že se obviněný dopustil závažného porušení zákona a jeho elementárních principů, přistoupil Úřad k uložení takové pokuty, která je v souladu se základními principy správního trestání (tedy naplňuje svůj účel), akcentuje konkrétní skutkové okolnosti řešeného případu a zároveň je její výše dána v zákonem předpokládaných mezích s tím, že určení konkrétní výše je v diskreční pravomoci Úřadu.

III. Námitky rozkladu

32. Napadené rozhodnutí v plném rozsahu napadl zadavatel rozkladem ze dne 19. 8. 2024 doručeným Úřadu dne 20. 8. 2024. Napadené rozhodnutí zadavatel obdržel dne 6. 8. 2024, rozklad byl tedy podán v zákonné lhůtě.
33. Zadavatel s napadeným rozhodnutím nesouhlasí, neboť je považuje za nesprávné a nezákonné. Má za to, že se Úřad v napadeném rozhodnutí řádně a přesvědčivě nevypořádal s jeho argumentací coby obviněného z přestupku, která jím byla uplatňována v celém průběhu řízení. Dle obviněného tedy napadené rozhodnutí trpí vadami, pro které nemůže obstát.

34. Obviněný argumentuje tím, že technický stav stávající budovy neumožňoval zachovat sídlo radnice městské části v témže objektu. Obviněný byl nucen řešit tuto situaci, což Úřad opomíjí při hodnocení věci v napadeném rozhodnutí. Přitom tato situace byla vyvolána objektivními (na vůli obviněného nezávislémi) skutečnostmi. Obviněný se domnívá, že v jeho jednání není možno spatřovat jednání rozporné se zákonem či jednání zákon obcházející.
35. Využití vertikální spolupráce je dle obviněného jednou z možností, kterou zákon připouští. Taková spolupráce potom není pouhou výjimkou z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, ale není dokonce považována ani za veřejnou zakázku. Obviněný je přesvědčen, že splnil všechny podmínky pro použití vertikální spolupráce uvedené v § 11 zákona. Obviněný se nemohl dopustit porušení zákona či jeho obcházení, neboť nedošlo a ani nemohlo dojít k dělení veřejné zakázky. S touto argumentací se Úřad nevypořádal a jeho rozhodnutí tak trpí zásadními vadami a je nezákonné.
36. Rozporný se zákonem nebyl dle obviněného ani jeho postup při uzavírání smlouvy se společností U1 s.r.o., když se s ohledem na předpokládanou hodnotu jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu.
37. Zohlednit je dle obviněného nutné objektivní individuální okolnosti posuzovaného případu spočívající v akutní potřebě poskytování služeb občanům. Obviněný byl nucen stěhovat se do prostor, které ne zcela vyhovovaly jeho potřebám.
38. Obviněný se rovněž domnívá, že uložená sankce neodpovídá závažnosti přestupku. Úřad nezohlednil charakter zadavatele, situaci, která předcházela uzavření smluv, ani škodlivost (následky) jeho jednání. S těmito argumenty se Úřad dle obviněného i přes jejich opakované uplatňování řádně nevypořádal. Obviněný připomíná princip individualizace sankce, tedy aby druh, kombinace a intenzita sankcí odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem konkrétního případu.
39. Obviněný je jako veřejný zadavatel povinen uspokojovat potřeby svých občanů, a to bez prodlení a komplikací, a je povinen mít zajištěno odpovídající materiální zázemí. Při tom je třeba počítat si co nejefektivněji, způsobem, který ekonomicky co nejméně zatěžuje veřejné prostředky. Obviněný se domnívá, že mu není co vytknout, neboť cílů chráněných zákonem a účelu zákonné úpravy bylo dosaženo. Sankce by měla být uložena při samotné spodní hranici, a nikoliv v horní polovině zákonného rozpětí. Uložená sankce přesahuje 60 % maximální možné výše. Obviněný odkazuje na rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 7. 4. 2021, sp. zn. ÚOHS-R0039/2021/VZ, kde byla i přes přitěžující okolnosti uložena sankce ve výši 37 % maximální možné výše. U obviněného nebylo možné obdobné přitěžující okolnosti ani nalézt. Uložená sankce dle obviněného neplní účel, který by sankce měla plnit, je čistě represivní a nepřiměřeně přísně finančně postihuje obviněného.

Závěr rozkladu

40. Zadavatel žádá, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil v celém rozsahu.

IV. Řízení o rozkladu

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

Stanovisko předsedy Úřadu

42. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem podle § 98 odst. 1 zákona o přestupcích přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy a dále správnost napadeného rozhodnutí a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k závěru uvedenému ve výrokové části tohoto rozhodnutí, který v podrobnostech odůvodňuji níže.

V. K námitkám rozkladu

43. Zadavatel v podaném rozkladu v zásadě opakuje argumenty, které již vznášel v řízení před Úřadem. Zadavatel totiž v rozkladu proti napadenému rozhodnutí i nadále setrvává na svých námitkách uvedených již v odporu proti příkazu, aniž by reflektoval závěry Úřadu v příkazu i napadeném rozhodnutí, které tyto námitky zadavatele dle mého přesvědčení dostatečně vyvracejí. Rozklad tak nepřináší novou argumentaci, na jejímž základě by bylo možno dospět k odlišnému závěru, než který vyslovil Úřad v napadeném rozhodnutí. S podrobným přezkumem Úřadu obsaženým v odůvodnění napadeného rozhodnutí plně souhlasím a s odkazem na zásadu procesní ekonomie na něj rovněž odkazuji, neboť na správní řízení v prvním i druhém stupni je v ustálené judikatuře nahlíženo jako jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 82/2014-46 ze dne 18. 9. 2014, rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 112/2013-198 ze dne 16. 9. 2016). Pro úplnost dodávám následující.

K Úřadem konstatovanému pochybení zadavatele

44. Úvodem shrnuji základní fakta týkající se Úřadem konstatovaného protiprávního postupu zadavatele. Zadavatel v souvislosti s poptáváním stavebních prací souvisejících s rekonstrukcí objektu Vinice pro účely fungování Úřadu městské části Praha 10 postupem mimo zadávací řízení uzavřel dne 3. 7. 2023 smlouvu o dílo s vybraným dodavatelem U1 s.r.o. s cenou plnění celkem 5 950 459 Kč bez DPH. Zadavatel dále v téže souvislosti uzavřel smlouvu o dílo ze dne 27. 7. 2023 s jím ovládanou společností PRAHA 10 – Majetková, a.s., a to s odkazem na institut vertikální spolupráce, tedy postupem podle § 11 zákona, s cenou díla ve výši 4 066 000 Kč bez DPH. PRAHA 10 – Majetková, a.s., (téhož) dne 27. 7. 2023 uzavřela smlouvu o dílo (SoD EMTANDEM) se společností EMTANDEM bez provedení zadávacího řízení na obdobný předmět plnění jako ve smlouvě o dílo ze dne 27. 7. 2023 s cenou plnění potom v maximální výši 3 491 094 Kč bez DPH.
45. Z obsahu rozkladu zadavatele pro přehlednost rekapituluji, že zadavatel trvá na tom, že svým postupem nepochybil. Dle něj jeho postup při uzavírání smlouvy s vybraným dodavatelem U1 s.r.o. nebyl v rozporu se zákonem, když se s ohledem na předpokládanou hodnotu jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu. Dále se domnívá, že rovněž splnil všechny podmínky pro použití vertikální spolupráce uvedené v § 11 zákona při uzavření smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 s jím ovládanou PRAHA 10 – Majetková, a.s., dle něj se tak v případě plnění jejího předmětu nejedná o veřejnou zakázku. Zadavatel je stále přesvědčen, že se nemohl dopustit porušení zákona či jeho obcházení, neboť nedošlo a ani nemohlo dojít k dělení veřejné zakázky. Zadavatel rovněž argumentuje tím, že Úřad opomenul zohlednit „nutné objektivní individuální okolnosti posuzovaného případu spočívající v akutní potřebě poskytování služeb

občanům“. Zadavatel opakuje, že byl nucen se stěhovat do prostor, které ne zcela vyhovovaly jeho potřebám, přitom tato situace byla dle něj vyvolána objektivními (na jeho vůli nezávislými) skutečnostmi.

46. Co se týče tzv. vertikální spolupráce zadavatele na základě smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 s jím ovládanou PRAHA 10 – Majetková, a.s. a na ní navazující SoD EMTANDEM uzavřené bez provedení zadávacího řízení, tak se jí Úřad zabýval podrobně zejména v bodech 90 až 97 napadeného rozhodnutí, jejichž závěry považuji za naprosto přesvědčivé a plně s nimi souhlasím.
47. Zadavatel tvrdí, že mu Úřad přisvědčil, že byly naplněny podmínky vertikální spolupráce. Toto tvrzení zadavatele je však zavádějící a neúplné. Úřad totiž v bodě 91 napadeného rozhodnutí pouze osvědčil, že byly naplněny podmínky vertikální spolupráce mezi zadavatelem a jím ovládanou PRAHA 10 – Majetková, a.s. Pochybení zadavatele však spočívá v tom, že Společnost PRAHA 10 - Majetková, a.s. předmětné plnění dle smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 nerealizovala, nýbrž hned téhož dne, tj. 27. 7. 2023, uzavřela na jeho realizaci smlouvu se společností EMTANDEM, tj. SoD EMTANDEM, a to rovněž bez provedení zadávacího řízení. K faktické realizaci předmětné části plnění tedy nedošlo vlastními kapacitami společnosti PRAHA 10 – Majetková, a.s., ale poddodavatelem EMTANDEM, který již podmínky vertikální spolupráce se zadavatelem nenaplnuje, jedná se o třetí stranu.
48. Institut vertikální spolupráce slouží k tomu, aby zadavatel mohl zajišťovat určité své potřeby prostřednictvím ovládaných osob, pokud jsou k tomu splněny zákonné předpoklady dle § 11 zákona. V posuzovaném případě by podmínky vertikální spolupráce byly naplněny pouze tehdy, pokud by zadavatelem ovládaná PRAHA 10 – Majetková, a.s. realizovala podstatnou část předmětu smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 sama a vlastními kapacitami. Tato ovládaná společnost však předmětné plnění vůbec nerealizovala a podstatu veškeré činnosti přenechala bez zadávacího řízení společnosti EMTANDEM. Zakázka spočívající v realizaci rekonstrukce objektu Vinice tak byla fakticky rozdělena na dvě VZMR, které byly obě zadány třetímu subjektu bez zadávacího řízení (byť jedna prostřednictvím společnosti PRAHA 10 – Majetková, a.s., která je však plně ovládaná zadavatelem), ačkoliv společně jejich hodnota limit pro VZMR přesahuje.
49. Dle komentáře (viz Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, Systém Beck-online) k § 11 zákona upravujícímu vertikální spolupráci platí: *„Vzhledem k charakteru vertikální spolupráce (kdy je za splnění striktních podmínek určitá osoba – dodavatel de facto privilegována před ostatními osobami – potenciálními dodavateli, kteří by jinak byli schopni splnit předmět veřejné zakázky, a kdy je zadavateli dána možnost uzavřít smlouvu na plnění přímo s dodavatelem bez povinnosti zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení) by mohlo být považováno za obcházení zákona (vykazovat znaky netransparentnosti a vzbuzovat pochyby o skutečných záměrech veřejného zadavatele), pokud by významnější část plnění ze smlouvy uzavřené prostřednictvím vertikální spolupráce měl plnit poddodavatel. Zákaz obcházení*

zákona je vymezen i v čl. 18 odst. 1 KISm¹ a čl. 36 odst. 1 SSm², současně se k restriktivnímu výkladu pravidel vertikální spolupráce a obcházení právní úpravy vyjádřil také SD EU, např. v rozsudku SD EU ze dne 8. 4. 2014, C-15/13 Datenlotsen Informationssysteme. Nicméně jak judikoval NSS, ZVZ nijak kvantitativně neurčuje minimální nebo maximální limit, od kterého by rozsah plnění veřejné zakázky mohl být podřazen pod komentované ustanovení, a tedy mohla být uzavřena smlouva mezi veřejným zadavatelem a ovládanou osobou. I z praktického hlediska nelze vyloučit částečné plnění prostřednictvím poddodavatele, dle názoru autorů komentáře by se však mělo vždy jednat o méně podstatnou, okrajovou část plnění; hlavní podíl plnění ze smlouvy uzavřené prostřednictvím vertikální spolupráce by měl spočívat na dodavateli – ovládané právnické osobě. Ve většině případů však toto riziko může být do určité míry eliminováno skutečností, že právnická osoba, s níž bude uzavřena smlouva za účelem poskytnutí plnění, bude sama naplňovat definici zadavatele a případný výběr poddodavatele by tak rovněž byl regulován zákonem. Ostatně plnění veřejné zakázky prostřednictvím vertikální spolupráce nezabavuje dodavatele – ovládanou právnickou osobu povinnosti postupovat při výběru poddodavatelů v souladu se ZVZ.“

50. Dle rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 44/2018-261 ze dne 22. dubna 2020 platí: „Vertikální spolupráce (neboli in-house výjimka) je výjimkou z působnosti ZZVZ (stejně jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014, o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES; viz její čl. 12 odst. 1). Jak plyne nejen ze samotného textu zákona, nejedná se o zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, nýbrž o postup, který vůbec nepředstavuje zadání veřejné zakázky a který nepodléhá regulaci obsažené v ZZVZ (v podrobnostech viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 4. 2019, č. j. 62 Af 69/2017-193). Ve shodě se žalovaným má soud za to, že smysl této výjimky z působnosti ZZVZ spočívá v tom, že pokud má veřejný zadavatel možnost zajistit si určitou dodávku či službu **pomocí vlastních kapacit** (zvýrazněno předsedou Úřadu, pozn. předsedy Úřadu), není důvod, aby se obracel na vnější subjekty účastnící se hospodářské soutěže. Právní úprava veřejných zakázek nepřikazuje veřejným zadavatelům, aby veškerou svou činnost vykonávali prostřednictvím třetích osob, respektive aby veškeré dodávky a služby poptávali od třetích osob. ZZVZ pouze upravuje pravidla pro případ, že takový postup zvolí.“
51. V návaznosti na výše citovaný komentář a judikát platí, že zadavatelem ovládaná PRAHA 10 – Majetková, a.s. mohla předmět smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 s cenou díla ve výši 4 066 000 Kč bez DPH realizovat v rámci vertikální spolupráce dle § 11 zákona pouze sama vlastními kapacitami (alespoň v podstatné míře), a to z důvodu prokazatelně naplněných podmínek vertikální spolupráce se zadavatelem. Uzavření SoD EMTANDEM se společností EMTANDEM bez provedení zadávacího řízení na obdobný předmět plnění jako ve smlouvě o dílo ze dne 27. 7. 2023 s cenou plnění potom v maximální výši 3 491 094 Kč bez DPH (tedy ve výši přibližující se původně dohodnuté výši 4 066 000 Kč bez DPH) a navíc v tentýž den, kdy byla uzavřena smlouva se zadavatelem, tak je zjevným a vědomým obcházením zákona ze strany zadavatele, neboť podstatnou část plnění ze smlouvy uzavřené prostřednictvím vertikální spolupráce plní

¹ Tj. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES, pozn. předsedy Úřadu

² Tj. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb a o zrušení směrnice 2004/17/ES, pozn. předsedy Úřadu

poddodavatel coby třetí strana, který není osobou ovládanou zadavatelem. S ohledem na časový aspekt věci je pak zřejmé, že šlo o cíl zadavatele.

52. Mám tedy za prokázané, že vzhledem k realizaci předmětu smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 třetí stranou – společností EMTANDEM bez provedení zadávacího řízení namísto zadavatelem ovládanou společností PRAHA 10 – Majetková, a.s. došlo k obehnutí smyslu zákona u institutu vertikální spolupráce a následně i porušení zákona. Ačkoliv PRAHA 10 – Majetková, a.s. splňuje sama o sobě podmínky pro postup dle pravidel vertikální spolupráce, fakticky jí svěřené činnosti neprovedla a v den uzavření smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 realizaci zásadní části díla přenechala společnosti EMTANDEM. V případě smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 se tedy fakticky o vertikální spolupráci nejednalo.
53. Na základě výše uvedeného nelze mít za zákonnou a opodstatněnou argumentaci zadavatele v rozkladu směřující ke skutečnosti, že se dle něj v případě vertikální spolupráce nejedná o veřejnou zakázku, tudíž nemohlo dojít ani k dělení veřejné zakázky, a zadavatel byl oprávněn zadat předmět smlouvy o dílo uzavřené s vybraným dodavatelem U1 s.r.o. s ohledem na cenu plnění ve výši 5 950 459 Kč bez DPH jako VZMR.
54. Pokud by byla uzavřena pouze smlouva o dílo s vybraným dodavatelem U1 s.r.o. s cenou plnění ve výši 5 950 459 Kč bez DPH, mohla by být taková zakázka s ohledem na cenu plnění zadána bez zadávacího řízení jako VZMR. Vzhledem k tomu však, že se jednalo pouze o část plnění, když zbývající část plnění byla zadána opět bez zadávacího řízení s odkazem na institut vertikální spolupráce na základě smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 uzavřené mezi zadavatelem a ovládanou PRAHA 10 – Majetková, a.s., kterážto v rozporu s podmínkami vertikální spolupráce uzavřela SoD EMTANDEM se společností EMTANDEM coby třetí stranou, bylo třeba zohlednit i tuto zbývající část plnění s hodnotou dle smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 ve výši 4 066 000 Kč bez DPH.
55. Je nepochybné, že předmět smlouvy o dílo a smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 tvoří jeden funkční celek. Mám totiž za prokázané, že je u obou částí plnění daných jednáním smlouvou o dílo a jednáním smlouvou o dílo ze dne 27. 7. 2023 naplněna souvislost věcná, funkční, místní i časová, jak podrobně pojednal Úřad v bodech 80 až 87 napadeného rozhodnutí. Zadavatel ostatně tyto souvislosti nikterak nepopřel, když se vůči zjištěním Úřadu v této části ani nikterak nevyhradil ve svém rozkladu. Proto rovnou potvrzuji závěr Úřadu z bodu 86 napadeného rozhodnutí, že v šetřeném případě byla naplněna věcná (věcně totožné plnění v podobě stavebních úprav s jednotným záměrem zadavatele), místní (stavební úpravy téhož objektu), časová (dle data uzavření smluv i dle faktického plnění děl) i funkční (účelem zadavatele bylo zajistit fungující prostory pro sídlo úřadu městské části) souvislost. Lze tedy uzavřít, že právě šetřený předmět plnění ve své komplexitě slouží jednomu účelu, tedy zajištění odpovídajících prostor radnice městské části, odpovídá skutečnému záměru zadavatele, tedy zajistit všechna patra, a až ve svém souhrnu naplňuje jeho potřeby, které jeho prostřednictvím hodlá zadavatel uspokojit. Souhlasím s Úřadem, že nemohou vznikat pochyby, že předmětná plnění spolu tvoří jeden funkční celek.
56. Ztotožňuji se také se závěrem Úřadu v bodech 88 a 89 napadeného rozhodnutí týkajícím se předpokládané hodnoty daného funkčního celku v šetřeném případě. Platí zde povinnost zadavatele sečíst dílčí předpokládané hodnoty zakázek tvořících jeden funkční celek při stanovení předpokládané hodnoty za účelem zvolení odpovídajícího postupu, tedy volby

druhu zadávacího řízení při zadávání veřejné zakázky. Souhlasím se závěrem Úřadu v bodě 89 napadeného rozhodnutí, že hodnota funkčního celku, tedy součet cen díla ze smlouvy o dílo a ze smlouvy o dílo ze dne 27. 7. 2023 činí 10 016 459 Kč bez DPH, když výše prvního plnění činí 5 950 459 Kč bez DPH a výše druhého 4 066 000 Kč bez DPH. Vzhledem k tomu, že dle § 27 písm. b) zákona je zákonný limit pro veřejné zakázky malého rozsahu na stavební práce stanoven hranicí 6 000 000 Kč, a naopak limit pro nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce stanoven § 4 nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, na 140 448 000 Kč, lze potvrdit, že předpokládaná hodnota stavebních prací ve výši 10 016 459 Kč bez DPH odpovídá svou hodnotou podlimitní veřejné zakázce.

57. Dle komentáře (viz Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kolektiv. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, Systém Beck-online) k § 35 zákona platí: „V souladu s § 18 se předpokládaná hodnota veřejných zakázek rozdělených na části určí jako součet předpokládaných hodnot všech jejích částí, ať už jsou dále veřejné zakázky zadávány společně (tj. veřejná zakázka je v zadávací dokumentaci rozdělena na několik částí dle § 35, resp. § 101) či každá samostatně (tj. v samostatných zadávacích řízeních). Při samostatném zadávání částí veřejné zakázky je zadavatel povinen postupovat v režimu, který odpovídá součtové hodnotě všech rozdělených částí. Zadávání veřejných zakázek, které jsou v zadávací dokumentaci rozděleny na několik částí, podrobně upravuje v obecné rovině § 35 a pro nadlimitní veřejné zakázky § 101. (...)“. Platí současně, že při dělení zakázek zadavatel nesmí povinnosti stanovené zákonem obcházet.
58. V posuzovaném případě zadavatel nepřikročil k zadání stavebních úprav budoucího sídla radnice městské části v zadávacím řízení, nýbrž přikročil k jejich rozdělení na dvě samostatné části, resp. jednu veřejnou zakázku malého rozsahu (dle smlouvy o dílo) a jednu smlouvu uzavřenou s odkazem na institut vertikální spolupráce, která dle dikce zákona nepředstavuje veřejnou zakázku (srov. znění § 11 odst. 1 zákona), která byla dále ve své majoritní části představující stavební úpravy „delegována“ na společnost EMTANDEM, a to v režimu veřejné zakázky malého rozsahu. Takový postup však byl chybný a v rozporu se zákonem. Zadavatel mohl danou zakázku rozdělit na části a každou z nich zadat samostatně, ovšem byl povinen kalkulovat s předpokládanou hodnotou odpovídající součtu jejich dílčích předpokládaných hodnot pro účely volby druhu zadávacího řízení. Sečtená předpokládaná hodnota ve výši 10 016 459 Kč bez DPH jej každopádně neopravňovala k tomu, aby kteroukoli z těchto dvou dílčích zakázek mohl zadat jako VZMR.
59. Nelze souhlasit ani s námitkou zadavatele, že se Úřad nezabýval jeho situací s tím, že opomenul zohlednit „nutné objektivní individuální okolnosti posuzovaného případu spočívající v akutní potřebě poskytování služeb občanům“ či že byl zadavatel „nucen se stěhovat do prostor, které ne zcela vyhovovaly jeho potřebám, přitom tato situace byla dle něj vyvolána objektivními (na jeho vůli nezávislými) skutečnostmi“. Úřad tuto skutečnost několikrát zmínil v napadeném rozhodnutí (viz např. zejm. jeho body 85, 87, 92, 94, 98 či 112). Stejně jako Úřad ovšem v těchto tvrzeních zadavatele nespátřuji skutečnost, která by jej měla či mohla jakkoli „vyvinít“. Ostatně odpovědnost zadavatele za daný přestupek je objektivní bez ohledu na jeho „zavinění“. Nadto je zjevné, že nevyhovující stav předchozího sídla byl zadavateli dlouhodobě znám. Zadavatel byl povinen volit zadávací řízení dle zákona.

60. V návaznosti na výše uvedené uzavírám, že jsem neshledal žádné důvody, na základě kterých bych mohl dát námitkám zadavatele proti jeho Úřadem konstatovanému pochybení za pravdu. Naopak jsem dospěl k závěru, že se Úřad v napadeném rozhodnutí při odůvodnění pochybení zadavatele řádně a přesvědčivě vypořádal se všemi jeho námitkami.

K uložení pokuty

61. Zadavatel rovněž brojí proti výši uložené pokuty, u níž se domnívá, že neodpovídá závažnosti přestupku, je čistě represivní a nepřiměřeně přísně jej finančně postihuje. Opakuje svá dřívější tvrzení, že Úřad nedostatečně zohlednil okolnosti daného případu, zejm. charakter zadavatele coby veřejného zadavatele povinného uspokojovat potřeby svých občanů bez prodlení a situaci, která předcházela uzavření smluv. Sankce by dle něj měla být uložena při samotné spodní hranici, a nikoliv v horní polovině zákonného rozpětí.
62. Úřad se odůvodněním uložení pokuty zabýval dostatečně a podrobně v bodech 100 až 123 napadeného rozhodnutí, s jejichž závěry naprosto souhlasím.
63. Právě k závažnosti přestupku a k následkům jeho spáchání se Úřad vyjádřil opakovaně, a to v bodech 109 až 112 a 120 napadeného rozhodnutí. K závažnosti přestupku potom Úřad shrnul v bodě 111 napadeného rozhodnutí, že posoudil způsob spáchání přestupku, jeho následky a intenzitu těchto následků, a dále okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán. Stupeň společenské škodlivosti přestupku (tedy závažnosti) označil Úřad jako velmi vážný, a to vzhledem k tomu, že jednání obviněného mohlo výrazně narušit základní princip zadávání veřejných zakázek – zachování efektivního soutěžního prostředí, které má umožnit z co nejširšího okruhu podaných nabídek vybrat pro obviněného nabídku nejvhodnější, a také vzhledem k tomu, že jednání obviněného zjevně již od samotného počátku směřovalo k obejití povinností plynoucích mu ze zákona a sloužících k transparentnímu výdeji veřejných prostředků. Zadavatel jednoduše udělal vše pro to, aby se zákonné regulaci v oblasti veřejných zakázek úplně vyhnul; jeho jednání tak lze postavit na roveň úplné ignoraci existence zákona.
64. Jak pak vyplývá z bodu 112 napadeného rozhodnutí, Úřad se ohradil proti opakovanému tvrzení zadavatele, že nedostatečně zohlednil konkrétní okolnosti daného případu. Souhlasím, že Úřad dostatečně popsal, jaké okolnosti bral při ukládání sankce v úvahu, přičemž je výslovně zmíněna časová návaznost, jakož také potřeba provést stavební úpravy celého objektu. Úřad se rovněž zabýval otázkou škodlivosti (kterou zhodnotil jako velmi vážnou) a následky jednání obviněného, ve vztahu ke kterému vyzdvihl zejména porušení základního principu zadávání veřejných zakázek, který spočívá v co nejširší hospodářské soutěži. S ohledem na právě uvedené proto nelze přisvědčit názoru zadavatele, že by se Úřad dostatečně nezabýval konkrétními okolnostmi daného případu, neboť všechny zadavatelem namítané okolnosti byly v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádány.
65. K námitce zadavatele, kterou opakuje i v rozkladu, že totiž uložená sankce přesahuje 60 % maximální možné výše, a přitom v rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 7. 4. 2021, sp. zn. ÚOHS-R0039/2021/VZ byla i přes přitěžující okolnosti uložena sankce ve výši 37 % maximální možné výše, přičemž u zadavatele nebylo možné obdobné přitěžující okolnosti ani nalézt, se vyjádřil opět již Úřad v bodě 119 napadeného rozhodnutí. Úřad upozornil, že v rámci citovaného rozhodnutí předsedy Úřadu byl projednáván odlišný skutek (porušení zákazu uzavření smlouvy), než tomu je v právě projednávaném případě, z čehož vyplývá, že již z podstaty věci

budou okolnosti a důvody pro uložení pokuty odlišné. I tuto námitku zadavatele tak mám za vypořádanou.

66. K řečenému obecně dodávám, že nezpochybňuji, že Úřad musí dodržovat základní zásady činnosti správních orgánů, a to zejména těch, na něž pamatuje § 2 odst. 4 správního řádu, podle něž je nutné při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů zajistit, aby mezi nimi nevznikaly nedůvodné rozdíly. Nicméně v rámci správního uvážení je Úřad zároveň povinen stanovit pokutu při zohlednění závažnosti přestupku, zejména způsobu jeho spáchání a jeho následků a v neposlední řadě okolností, za nichž byl spáchán. Je přitom nasnadě, že způsob spáchání, následky a tím spíše okolnosti budou zcela individuální každému jednotlivému případu porušení. Má-li tedy Úřad uvedené zohlednit, pak lze logicky očekávat, že nebude možné ukládat pokuty vždy ve stejné výši u stejně „hodnotných“ veřejných zakázek. Mohu tedy uzavřít, že v každém šetřeném případě se jedná o přestupek svým charakterem jedinečný, spáchaný za rozdílných okolností a s rozdílnými následky pro zadavatele i dodavatele, protože je Úřad vždy povinen posoudit každý šetřený případ individuálně a s přihlédnutím k závažnosti přestupku určit konkrétní výši pokuty pro každý jednotlivý případ odděleně. Uvedené se v daném případě stalo, proto i tento okruh rozkladových námitek zadavatele mohu pro jejich nedůvodnost odmítnout.
67. Pro úplnost mohu odkázat i na závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 7 As 15/2013 ze dne 11. 7. 2013 deklarující, že výše pokuty je do značné míry správním uvážením Úřadu: „Nelze po správních orgánech očekávat přesné zdůvodnění, proč byla uložena pokuta zrovna ve výši 200 000 Kč a nikoliv například ve výši 210 000 Kč. Podstatou správní uvážení je, že s ohledem na pestrost možných situací není možné nastavit žádný univerzální vzorec pro výpočet konkrétní výše pokuty. Pokud by tomu tak bylo, zahrnul by jej bezesporu zákonodárce přímo do zákona. Z hlediska soudního přezkumu je rozhodné, že výše pokuty byla uložena v zákonném rozmezí a řádně zdůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a úvahy žalované se pohybují v mezích správního uvážení.“ V návaznosti na výše uvedené mohu konstatovat, že Úřad uložil pokutu ve výši 750 000 Kč v zákonném rozmezí, když maximální výše pokuty mohla být až 1 211 992 Kč, výši pokuty rovněž řádně zdůvodnil a přihlédl ke všem zákonným hlediskům, čímž dostatečně naplnil v tomto bodě citované požadavky Nejvyššího správního soudu pro uložení peněžité sankce za přestupek.
68. V duchu výše popsaného také Úřad jednal, což nachází svůj odraz i v bodě 120 napadeného rozhodnutí, když akcentoval, že je v rámci zákonných limitů v diskreční pravomoci Úřadu, jakou výši sankce (pokuty) s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu zvolí. Úřad pečlivě zvážil veškeré skutkové okolnosti daného případu. Připomínám, že Úřad vyhodnotil závažnost přestupku jako velmi vysokou (z důvodu porušení základního principu zákona, kterým je zajištění co nejširší hospodářské soutěže o veřejné zakázky) a v tomto duchu se taky řídil při stanovení konkrétní výše pokuty. Naopak Úřad nezjistil žádné polehčující okolnosti, které by měly vliv na určení výše pokuty.
69. Námitky rozkladu, že by měl Úřad zohlednit charakter zadavatele coby veřejného zadavatele povinného uspokojovat potřeby svých občanů bez prodlení a situaci, která předcházela uzavření smluv, považuji za irelevantní. Každý zadavatel je povinen dodržovat zákon, veřejnou instituci jako veřejného zadavatele nevyjímaje. Zákon ostatně skutečnost, že je zadavatel veřejným zadavatelem, jako okolnost ke zohlednění při posuzování přestupku nikde neuvádí a samozřejmě že nemůže při trestání zadavatelů vytvářet rozdíl mezi veřejnými a ostatními

zadavateli. Co se týče namítané situace, která dle zadavatele podpisu smluv předcházela, nejednalo se o žádnou havarijní situaci, kterou zadavatel nemohl předpokládat. Pokud se zadavatel skutečně chová jako řádný hospodář, jak několikrát ve svém rozkladu zmínil, musel mu být stav nemovitosti znám již delší dobu (několik let). Případná prodleva při použití zákonného zadávacího řízení (tím spíše u zjednodušeného podlimitního řízení) tak nemohla hrát již žádnou roli.

70. Porušení zákona bylo Úřadem vyhodnoceno jako velmi závažné z důvodu úplné ignorace zákona a hospodářské soutěže, proto je nepřipadné ze strany zadavatele plédovat za uložení pokuty při samotné spodní hranici zákonné sazby. Vzhledem k tomu, jak vyhodnotil Úřad jednání zadavatele coby obviněného a co uvedl zadavatel na svou obhajobu, lze považovat výši pokuty za přiměřenou. Je také třeba zohlednit, že pokuta musí plnit obě funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Pokud by pokuta byla příliš nízká, své funkce by nemohla naplnit.
71. Nad rámec závěru Úřadu, že jednání zadavatele je rovno úplné ignoraci zákona, doplňuji následující. Jak bylo konstatováno Úřadem, z jednání zadavatele je zjevné, že se již od samotného počátku snažil vyhnout zákonné povinnosti zadat zakázky v zadávacím řízení. V rozhodovací praxi Úřadu je problematika funkčních celků poměrně často posuzována, přičemž v drtivé většině případů se jedná o plnění, která určitým způsobem souvisejí, avšak zadavatelé tuto souvislost rozporují (např. proto, že se jedná o postupnou rekonstrukci dle potřeb a finančních možností zadavatele). V tomto případě však zadavatel funkční souvislost fakticky nijak nerozporoval, pouze tvrdil, že prostřednictvím vertikální spolupráce se z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení vymanil. Takový přístup je však v podstatě závažnější než situace, kdy zadavatelé funkční celek nesprávně identifikují (navzdory ustálené rozhodovací praxi). Zadavatel totiž vyvinul nemalé úsilí, aby faktické rozdělení veřejné zakázky na dvě VZMR zdánlivě „solistikovaně“ skryl pod postup dle § 11 zákona (vertikální spolupráce). Takové jednání, které je zjevným a jak správně uvedl Úřad i úmyslným obcházením zákona, je extrémně nežádoucí. I s ohledem na tuto skutečnost nelze v žádném případě vyslyšet výzvu zadavatele ke snížení výše uložené pokuty.
72. Shodně s Úřadem konstatuji, že uložená pokuta naplňuje obě funkce právní odpovědnosti, jak preventivní, tak i represivní (viz blíže body 117, 118 a 121 napadeného rozhodnutí). Neztotožňuji se s námitkou zadavatele, že je pokuta čistě represivní. Pokuta vždy je a také má mít nepříznivý zásah do majetkové sféry pachatele, jinak by její uložení postrádalo smyslu a její funkce by nebyly naplněny. V daném konkrétním případě se však rozhodně nejedná o zásah likvidační ani nepřiměřený (a tedy nespravedlivý), když zadavatel v roce 2024 plánuje hospodařit s rozpočtovými příjmy ve výši cca 1 446 milionů Kč (viz bod 115 napadeného rozhodnutí).
73. Uzavírám, že námitkám zadavatele vůči uložení pokuty nemohu dát za pravdu a mám je za neopodstatněné. Úřad pokutu důkladně a přesvědčivě odůvodnil a její výši určil na základě odpovědného správního uvážení v zákonných mezích.
74. S ohledem na výše uvedené tedy uzavírám, že Úřad v napadeném rozhodnutí řádně vymezil znaky skutkové podstaty přestupku, posoudil všechny okolnosti případu a uložil pokutu přiměřenou těmito okolnostem za současné individualizace trestu.

VI. Závěr

75. Ve smyslu § 98 odst. 1 zákona o přestupcích jsem tedy přezkoumal zákonnost napadeného rozhodnutí ve všech jeho výrocích a jeho věcnou správnost v plném rozsahu a současně jsem přezkoumal i zákonnost postupu Úřadu. Po zvážení všech aspektů dané věci jsem dospěl k závěru, že Úřad při vydání napadeného rozhodnutí postupoval v souladu se zákonem, správním řádem a zákonem o přestupcích, nejsou tak naplněny předpoklady pro jeho zrušení nebo změnu.
76. Vzhledem k výše uvedenému jsem rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

POUČENÍ

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

otisk úředního razítka

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

Obdrží

JUDr. Martin Šenkýř, advokát, advokátní kancelář ŠENKÝŘ PÁNIK, advokátní kancelář s.r.o.,
Na viničních horách 1834/24, Dejvice, 160 00 Praha 6

Vypraveno dne

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