UOHSX004V0Q1

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

ROZHODNUTÍ

Č. j.:ÚOHS-S737/2012/VZ-3984/2013/532/KŠe V Brně 4. 3. 2013

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení zahájeném dne 7. 1. 2013 z moci úřední, jehož účastníkem je

- zadavatel – Středočeský kraj, IČO: 708 91 095, se sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5,

ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zadavatelem při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu:

- „Analýza současného stavu kraje v oblasti školství“, na kterou byla dne 18. 4. 2011 uzavřena smlouva o dílo se společností NEXIA AP a.s., IČO: 481 17 013, se sídlem Sokolovská 5/49, 186 00 Praha 8 – Karlín,
- „Analýza současného stavu kraje v oblasti sociálních věcí“, na kterou byla dne 6. 4. 2011 uzavřena smlouva o dílo s občanským sdružením M´AM´ALOCA, o. s., IČO: 266 62 159, se sídlem Havelská 3, Štolmíř, 282 01 Český Brod,
- „Analýza inovačního potenciálu Středočeského kraje“, na kterou byla dne 3. 2. 2012 uzavřena smlouva o dílo s PhDr. Mgr. Ivem Říhou, IČO: 765 41 746, s místem podnikání Neustupného 1833, 155 00 Praha 5,
- „Analýza současného stavu venkova v kontextu regionálního rozvoje Středočeského kraje“, na kterou byla dne 24. 10. 2011 uzavřena smlouva o dílo se společností HOPE - E.S., v.o.s., IČO: 253 42 282, se sídlem Palackého 10, 612 00 Brno,

rozhodl takto:

I.

Zadavatel – Středočeský kraj, IČO: 708 91 095, se sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5 – se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, tím, že nedodržel postup stanovený v § 13 odst. 3 a v § 21 odst. 2 a 3 citovaného zákona, když rozdělil předmět veřejné zakázky, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v § 12 citovaného zákona, a veřejnou zakázku nezadal v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 citovaného zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel již uzavřel smlouvy s vybranými uchazeči.

II.

Za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. se zadavateli - Středočeský kraj, IČO: 708 91 095, se sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5 – podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, **ukládá**

pokuta ve výši 70 000,- Kč (sedmdesát tisíc korun českých).

Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

ODŮVODNĚNÍ

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), který je podle § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), příslušný k dohledu nad dodržováním tohoto zákona, obdržel dne 11. 10. 2012 podnět týkající se postupu zadavatele - Středočeský kraj, IČO: 708 91 095, se sídlem Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5 (dále jen „zadavatel“) – při zadávání veřejných zakázek malého rozsahu v rámci realizace projektu „STRATEGY4IMPROVEMENT: Strategickým plánováním ke zvýšení kvality řízení Krajského úřadu Středočeského kraje“.

2. Předkladatel podnětu napadl, že zadavatel při zadávání veřejných zakázek „Analýza současného stavu kraje v oblasti školství“, „Analýza současného stavu kraje v oblasti sociálních věcí“, „Analýza inovačního potenciálu Středočeského kraje“ a „Analýza současného stavu venkova v kontextu regionálního rozvoje Středočeského kraje“ rozdělil předmět veřejné zakázky v rozporu s § 13 odst. 3 zákona, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v zákoně. Podle předkladatele podnětu vykazovaly předmětné veřejné zakázky vzájemnou souvislost věcnou, časovou i místní a tvořily proto předmět jediné veřejné zakázky.

3. Úřad si na základě skutečností uvedených v podnětu vyžádal dopisem ze dne 19. 10. 2012 pod č. j. ÚOHS-P1029/2012/VZ-19695/2012/710/KŠe od zadavatele dokumentace související se zadáním předmětných veřejných zakázek a jeho vyjádření k obsahu podnětu. Z obdržených dokumentací Úřad zjistil následující skutečnosti.

4. Při zadání veřejné zakázky „Analýza současného stavu kraje v oblasti školství“ odeslal zadavatel dne 28. 2. 2011 výzvu k podání nabídky celkem pěti dodavatelům. V bodě 1.1 této výzvy je uvedeno, že cílem předmětné zakázky je aktualizace dat z jednotlivých oblastí školské vzdělávací soustavy na území Středočeského kraje a zmapování současného stavu a vývoje v této oblasti v souvislosti se socioekonomickým rozvojem kraje. Analýza měla sloužit jako podklad pro zpracování Programu rozvoje územního obvodu Středočeského kraje na období 2014 – 2020. Předpokládaná hodnota předmětné zakázky byla stanovena v bodě 6. výzvy na 720 000,- Kč bez DPH. Lhůta pro podání nabídek byla stanovena do 11. 3. 2011 do 10:00 hod. Nabídku podali čtyři uchazeči, přičemž žádná z podaných nabídek nebyla zadavatelem vyřazena. Zadavatel vybral jako nejvhodnější nabídku uchazeče NEXIA AP a.s., IČO: 481 17 013, se sídlem Sokolovská 5/49, 186 00 Praha 8 – Karlín. Zadavatel s vybraným uchazečem uzavřel dne 18. 4. 2011 smlouvu o dílo.

5. Při zadání veřejné zakázky „Analýza současného stavu kraje v oblasti sociálních věcí“ odeslal zadavatel dne 28. 2. 2011 výzvu k podání nabídky celkem pěti dodavatelům. V bodě 1.1 této výzvy je uvedeno, že cílem předmětné zakázky je zmapování současného stavu sociálních služeb, tj. nabídky poskytovatelů sociálních služeb, poptávky uživatelů sociálních služeb, potřeb poskytovatelů a uživatelů sociálních služeb, postoje zadavatelů sociálních služeb, zjištění povědomí veřejnosti o sociálních službách a podnětů veřejnosti. Analýza měla sloužit jako podklad pro zpracování Programu rozvoje územního obvodu Středočeského kraje na období 2014 – 2020. Předpokládaná hodnota předmětné zakázky byla stanovena v bodě 6. výzvy na 720 000,- Kč bez DPH. Lhůta pro podání nabídek byla stanovena do 11. 3. 2011 do 10:00 hod. Nabídku podalo pět uchazečů, přičemž žádná z podaných nabídek nebyla zadavatelem vyřazena. Zadavatel vybral jako nejvhodnější nabídku uchazeče M´AM´ALOCA, o. s., IČO: 266 62 159, se sídlem Havelská 3, Štolmíř, 282 01 Český Brod. Zadavatel s vybraným uchazečem uzavřel dne 6. 4. 2011 smlouvu o dílo.

6. Při zadání veřejné zakázky „Analýza inovačního potenciálu Středočeského kraje“ odeslal zadavatel dne 4. 11. 2011 výzvu k podání nabídky celkem třem dodavatelům. V bodě 2. této výzvy je uvedeno, že cílem předmětné analýzy je zachycení současného potenciálu Středočeského kraje v oblasti inovací jako jednoho z budoucích faktorů dalšího růstu ekonomiky regionu. Analýza měla přinést základní shrnutí současné situace včetně střednědobého výhledu. Předpokládaná hodnota předmětné zakázky byla stanovena v bodě 3.1 výzvy na 720 000,- Kč bez DPH. Lhůta pro podání nabídek byla stanovena do 18. 11. 2011 do 10:00 hod. Nabídku podali dva uchazeči, přičemž žádná z podaných nabídek nebyla zadavatelem vyřazena. Zadavatel vybral jako nejvhodnější nabídku uchazeče PhDr. Mgr. Iva Říhy, IČO: 765 41 746, s místem podnikání Neustupného 1833, 155 00 Praha 5. Zadavatel s vybraným uchazečem uzavřel dne 3. 2. 2012 smlouvu o dílo.

7. Při zadání veřejné zakázky „Analýza současného stavu venkova v kontextu regionálního rozvoje Středočeského kraje“ odeslal zadavatel dne 24. 8. 2011 výzvu k podání nabídky celkem třem dodavatelům. V bodě 2. této výzvy je uvedeno, že cílem předmětné analýzy bylo zachycení současného stavu, vývoje a trendů ve venkovských oblastech Středočeského kraje a návrh na podporu jeho dalšího rozvoje. Předpokládaná hodnota předmětné zakázky byla stanovena v bodě 3.1 výzvy na 720 000,- Kč bez DPH. Lhůta pro podání nabídek byla stanovena do 5. 9. 2011 do 10:00 hod. Nabídku podalo sedm uchazečů, přičemž žádná z podaných nabídek nebyla zadavatelem vyřazena. Zadavatel vybral jako nejvhodnější

nabídku uchazeče HOPE - E.S., v.o.s., IČO: 253 42 282, se sídlem Palackého 10, 612 00 Brno. Zadavatel s vybraným uchazečem uzavřel dne 24. 10. 2011 smlouvu o dílo.

8. Zadavatel u každé výzvy k podání nabídky uvedl, že zakázka je realizovaná v rámci projektu „STRATEGY4IMPROVEMENT: Strategickým plánováním ke zvýšení kvality řízení Krajského úřadu Středočeského kraje“ financovaného z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost a krajského rozpočtu.

I. Řízení před správním orgánem

9. Na základě posouzení obsahu podnětu a dokumentací zaslaných zadavatelem získal Úřad pochybnosti o tom, zda zadavatel při zadání čtyř veřejných zakázek malého rozsahu neporušil § 13 odst. 3 a § 21 odst. 2 a 3 zákona tím, že rozdělil předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v zákoně, a nezadal veřejnou zakázku v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona. Z uvedeného důvodu zahájil Úřad správní řízení z moci úřední vedené pod sp. zn. S737/2012/KŠe.

10. Účastníkem správního řízení je podle § 116 zákona zadavatel.

11. Zahájení správního řízení ve věci možného spáchání správního deliktu zadavatelem oznámil Úřad zadavateli dopisem č. j. ÚOHS-S737/2012/VZ-23697/2012/531/KŠe ze dne 7. 1. 2013, ve kterém účastníka řízení seznámil se zjištěnými skutečnostmi, které budou podkladem pro rozhodnutí. Současně Úřad usnesením č. j. ÚOHS-S737/2012/VZ-23701/2012/531/KŠe z téhož dne stanovil účastníku řízení lhůtu, v níž mohl navrhovat důkazy či činit jiné návrhy, a lhůtu, ve které se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí.

12. Dne 7. 1. 2013, kdy bylo oznámení o zahájení správního řízení doručeno zadavateli, bylo podle § 113 zákona zahájeno správní řízení.

13. Ke zjištěním Úřadu uvedeným v oznámení o zahájení správního řízení se zadavatel vyjádřil ve svém stanovisku ze dne 15. 1. 2013.

Vyjádření zadavatele ze dne 15. 1. 2013

14. Zadavatel v úvodu svého vyjádření uvádí, že toto vyjádření doplňuje jeho předchozí vyjádření k podnětu ze dne 1. 11. 2012.

15. Ve vyjádření k podnětu ze dne 1. 11. 2012 zadavatel vysvětluje, že vypracování sektorových analýz bylo částí projektu „STRATEGY4IMPROVEMENT: Strategickým plánováním ke zvýšení kvality řízení Krajského úřadu Středočeského kraje“ a analýzy měly popisovat jednotlivé odborné oblasti – školství, zdravotnictví, sociální oblast, venkov, cestovní ruch, inovační potenciál. Jednotlivé analýzy měly být následně využívány věcně příslušnými odbory Krajského úřadu Středočeského kraje pro další činnost a pro sestavování střednědobých plánů. Analýzy měly být dále využity pro, v té době připravovanou, aktualizaci programu rozvoje územního obvodu Středočeského kraje na léta 2014 – 2020.

16. Zadavatel v obou svých vyjádřeních sděluje, že cílem jednotlivých analýz bylo získání odborných informací z daného prostředí, přičemž se vždy jednalo o naprosto odlišné odborné oblasti. Jako příklad uvádí odlišné věcné zaměření „Analýzy inovačního potenciálu Středočeského kraje“, jejímž cílem bylo popsání potenciálu pro aplikaci poznatků z výzkumu a vývoje do nových produktů průmyslových firem a „Analýzy současného stavu kraje v oblasti

sociálních věcí“, jejímž cílem bylo zanalyzování způsobu, rozsahu a financování sociálních služeb na území Středočeského kraje a zpracování návrhu řešení na jejich optimalizaci.

17. Zadavatel připouští, že součástí každé z analýz je sběr dostupných dat, terénní šetření, socioekonomická analýza a SWOT analýza, skutečnou podstatou těchto analýz je však podle zadavatele odborné zpracování a kvalifikovaná interpretace takto sebraných dat, čehož jsou schopni pouze kvalifikovaní odborníci s patřičnými zkušenostmi z daného oboru. Za tímto účelem zadavatel oslovoval pouze takové společnosti, u nichž se na základě průzkumu z veřejně dostupných zdrojů domníval, že jejich odborné zaměření bude garantovat kvalifikovaný výstup veřejné zakázky.

18. Zadavatel dále uvádí, že zakázky byly vyhlašovány v otevřeném řízení a byly tak přístupné jakémukoli uchazeči, který by splňoval nastavené základní, profesní a technické kvalifikační předpoklady. To dokládá skutečnost, že u některých zakázek bylo doručeno více nabídek, než kolik bylo osloveno potenciálních uchazečů.

19. Zadavatel ve svém vyjádření ze dne 15. 1. 2013 závěrem uvádí, že cílem jím zvoleného postupu při zadávání veřejných zakázek bylo dodržení zásady transparentnosti (zakázky byl vyhlašovány v otevřeném řízení), rovného zacházení (všichni uchazeči měli k dispozici shodné informace pro podání nabídek) a zákazu diskriminace a zadavatel chtěl především získat co nejkvalitnější výstupy.

II. Závěry správního orgánu

20. Úřad přezkoumal na základě § 112 a následujících ustanovení zákona případ ve všech vzájemných souvislostech, přičemž po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentací, včetně obsahu zadávacích dokumentací a smluv a na základě vlastního zjištění konstatuje, že zadavatel při uzavírání těchto smluv nepostupoval v souladu se zákonem, tak jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí.

III. Relevantní ustanovení zákona

21. Podle § 12 odst. 2 zákona se podlimitní veřejnou zakázkou rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota činí v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby nejméně 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce nejméně 6 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty a nedosáhne finančního limitu podle odstavce 1.

22. Ustanovení § 13 odst. 1 zákona stanoví, že předpokládanou hodnotou veřejné zakázky se pro účely tohoto zákona rozumí zadavatelem předpokládaná výše peněžitého závazku vyplývající z plnění veřejné zakázky, který je zadavatel povinen stanovit pro účely postupu v zadávacím řízení před jeho zahájením. Při stanovení předpokládané hodnoty je vždy rozhodná cena bez daně z přidané hodnoty.

23. Podle § 13 odst. 3 zákona nesmí zadavatel rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v tomto zákoně.

24. Podle § 13 odst. 4 zákona platí, že pokud je veřejná zakázka rozdělena na části, je pro stanovení předpokládané hodnoty rozhodující součet předpokládaných hodnot všech částí veřejné zakázky.

25. Podle § 13 odst. 8 věty první zákona je zadavatel při stanovení předpokládané hodnoty povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období.

26. Podle § 21 odst. 2 zákona může zadavatel pro zadání veřejné zakázky použít otevřené řízení nebo užší řízení a za podmínek stanovených v § 22 a 23 rovněž jednací řízení s uveřejněním nebo jednací řízení bez uveřejnění.

27. Podle § 21 odst. 3 zákona může veřejný zadavatel pro zadání veřejné zakázky použít za podmínek stanovených v § 24 soutěžní dialog a za podmínek podle § 25 zjednodušené podlimitní řízení.

IV. K výroku I. tohoto rozhodnutí

28. Pro postup zadavatele podle zákona je rozhodující zejména celková předpokládaná hodnota veřejné zakázky. Pokud je předmět veřejné zakázky rozdělen na části, pak je zákonnou povinností zadavatele předpokládané hodnoty jednotlivých částí sečíst a s ohledem na celkovou výši plnění posléze postupovat při zadávání veřejné zakázky podle příslušných ustanovení zákona. Jestliže zadavatel hodlá předmět veřejné zakázky rozdělit a zadávat plnění samostatně, musí dbát na omezení uvedené v § 13 odst. 3 zákona tak, že rozdělením předmětné veřejné zakázky nesmí předpokládaná hodnota poklesnout pod finanční limity stanovené zákonem. Smyslem citovaného ustanovení je zabránit umělému snižování předpokládané hodnoty veřejné zakázky a zabránit tak zadavatelům vyhýbat se zákonným postupům pro zadání veřejné zakázky.

29. Při stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na dodávky či služby je zadavatel povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období.

30. Pro posouzení otázky, zda se v konkrétním případě jedná o obdobná, spolu související plnění, je dle ustáleného názoru Nejvyššího správního soudu třeba vycházet z tzv. pravidla totožnosti či obdobnosti plnění. Podle něj se o jedinou veřejnou zakázku podle zákona jedná tehdy, pokud je plnění, jež má být ve prospěch zadavatele podle předmětu veřejné zakázky uskutečňováno, svým charakterem totožné či obdobné. Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 2 Afs 198/2006 dále uvedl, že „*zadáním jedné veřejné zakázky, spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu, je totiž nutno rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění spolu úzce souvisejících zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických*.“ Z téhož pojetí vyšel Nejvyšší správní soud i ve svém pozdějším rozsudku ve věci sp. zn. 2 Afs 55/2010 vztahujícímu se k zákonu nyní aplikovanému.

31. Pro posouzení, zda se v šetřeném případě jedná o dílčí části jedné veřejné zakázky, či o zakázky samostatné, je rozhodující věcný charakter poptávaného plnění, tj. zda se jedná o plnění totožné či obdobné, které je uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období za týchž podmínek.

32. Předmětem čtyř šetřených zakázek bylo zpracování vybraných sektorových analýz, jejichž cílem bylo popsání aktuálního stavu Středočeského kraje s návrhem na možný rozvoj kraje v dané oblasti. Z jednotlivých výzev k podání nabídky i z následně uzavřených smluv vyplývá, že předmětné analýzy zpravidla zahrnovaly standardní analytické postupy, jako sběr

dostupných dat, terénní šetření, socioekonomickou analýzu či SWOT analýzu. Je zřejmé, že předmětem veřejné zakázky a tedy službou podle § 7 odst. 2 zákona bylo „zpracování sektorových analýz“, tedy plnění svým charakterem totožné, přičemž zásadně bylo bez významu, jakých oblastí se dané analýzy týkaly.

33. Pro posouzení věcné souvislosti čtyř předmětných zakázek je významná i skutečnost, že zadavatel opakovaně vyzýval obdobný okruh dodavatelů, popř. dodavatelé nabídku opakovaně podali, aniž by byli zadavatelem vyzváni. V případě zakázek „Analýza současného stavu kraje v oblasti školství“ a „Analýza současného stavu venkova v kontextu regionálního rozvoje Středočeského kraje“ byl opakovaně vyzván k podání nabídky dodavatel TRIFID CONSULT a.s., IČO: 253 59 541, se sídlem V Celnici 1028/10, 110 00 Praha 1 - Nové Město. Do obou těchto výběrových řízení podal nabídku uchazeč NEXIA AP a.s., IČO: 481 17 013, se sídlem Sokolovská 5/49, 186 00 Praha 8 – Karlín. K podání nabídky do výběrových řízení „Analýza inovačního potenciálu Středočeského kraje“ a „Analýza současného stavu venkova v kontextu regionálního rozvoje Středočeského kraje“ byl opakovaně vyzván dodavatel CAMER – centrum aplikovaného manažerského a ekonomického výzkumu, VŠE, Fakulta podnikohospodářská VŠE Praha, IČO VŠE: 613 84 399, se sídlem Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3 – Žižkov.

34. Skutečnost, že nabídku podali i dodavatelé, kteří k jejímu podání nebyli zadavatelem vyzváni, svědčí o tom, že předmět jednotlivých plnění nebyl natolik specifický, aby zadavatel musel jednotlivá plnění zadávat samostatně a vyzývat k podání nabídek jen určité dodavatele. V případě zakázky „Analýza současného stavu venkova v kontextu regionálního rozvoje Středočeského kraje“ podalo nabídku celkem sedm uchazečů, přestože zadavatel k jejímu podání vyzval pouze tři dodavatele. Smlouva o dílo byla následně uzavřena s uchazečem, který k jejímu podání zadavatelem vyzván nebyl.

35. Úřad dodává, že v případě, kdy předmět veřejné zakázky obsahuje několik plnění, která vykazují určitá specifika, má zadavatel možnost rozdělit předmět veřejné zakázky na části podle § 98 zákona s tím, že umožní podávání nabídek jen na její jednotlivé části. Zákon rovněž nevylučuje možnost zadavatele rozdělit předmět plnění veřejné zakázky na více veřejných zakázek ovšem za předpokladu, že rozdělením předmětu veřejné zakázky nedojde ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v zákoně. Zadavatel by byl proto oprávněn rozdělit předmět podlimitní veřejné zakázky na více podlimitních veřejných zakázek podle svého uvážení. Zadavatel proto mohl využít některé z těchto možností, pokud byl přesvědčen, že kvalifikovaný výstup jednotlivých analýz mohli garantovat jen určití dodavatelé.

36. Nezanedbatelnou okolností pro určení věcné souvislosti je dále skutečnost, že všechny čtyři předmětné zakázky byly realizovány v rámci téhož projektu „STRATEGY4IMPROVEMENT: Strategickým plánováním ke zvýšení kvality řízení Krajského úřadu Středočeského kraje“. Z detailu projektu uveřejněného na internetových stránkách Regionálního Informačního Servisu (http://www.risy.cz/cs) Úřad zjistil, že cílem projektu bylo *„zvýšení kvality řízení a managementu Krajského úřadu Středočeského kraje pomocí kvalitně, efektivně a metodicky připravovaných, realizovaných a vyhodnocovaných strategických plánů a koncepcí rozvoje jednotlivých oblastí působnosti Krajského úřadu Středočeského kraje, a na jejich základě i celého územního obvodu Středočeského kraje.“* Nedílnou součástí mělo být zpracování vybraných sektorových analýz, které měly popisovat aktuální stav

Středočeského kraje. Zadavatel plánoval zadání předmětných zakázek již v žádosti o poskytnutí dotace na realizaci projektu a lze taktéž konstatovat, že předmětné zakázky tvořily jeden funkční celek, neboť bez realizace projektu by se staly ve vztahu k cíli projektu nevyužitelné. Jak vyplývá z rozsudku Krajského soudu v Brně ve věci sp. zn. 62 Af 58/2010, skutečnost, že předmětné zakázky byly realizovány v rámci téhož projektu, sama o sobě věcnou souvislost nezakládá, ve spojení s dalšími okolnostmi však závěr o věcné souvislosti předmětných zakázek podporuje.

37. S ohledem na výše uvedené skutečnosti Úřad konstatuje, že věcná i funkční souvislost plnění předmětných zakázek je dána tím, že předmětem čtyř předmětných zakázek bylo vypracování sektorových analýz vztahujících se k územnímu obvodu Středočeského kraje. Sektorové analýzy zahrnovaly standardní analytické postupy a jejich cílem bylo popsání aktuální situace s návrhem na možný rozvoj kraje v dané oblasti. Zadavatel vyzýval k podání nabídky obdobné dodavatele, popř. stejní dodavatelé podali nabídku, aniž by byli zadavatelem k jejímu podání vyzváni. Předmětné zakázky byly realizovány v rámci téhož projektu „STRATEGY4IMPROVEMENT: Strategickým plánováním ke zvýšení kvality řízení Krajského úřadu Středočeského kraje“ a bez jeho realizace by byly získané dílčí výstupy ve vztahu k naplnění cíle projektu nevyužitelné.

38. Úřad dále zkoumal, zda byla v konkrétním případě naplněna časová a místní souvislost plnění veřejných zakázek.

39. Podle § 13 odst. 8 zákona je zadavatel při stanovení předpokládané hodnoty povinen sečíst předpokládané hodnoty obdobných, spolu souvisejících dodávek či služeb, které hodlá pořídit v průběhu účetního období.

40. Jelikož byla všechna čtyři zadávací řízení zahájena v průběhu roku 2011, tedy v průběhu jednoho účetního období, a v případě veřejných zakázek „Analýza současného stavu kraje v oblasti školství“ a „Analýza současného stavu kraje v oblasti sociálních věcí“ byly výzvy k podání nabídky odeslány dokonce ve stejný den, Úřad konstatuje, že časová souvislost byla naplněna.

41. Úřad dále uvádí, že místní souvislost vyplývá z předmětů plněné jednotlivých veřejných zakázek, které se vždy vztahovaly k územnímu obvodu Středočeského kraje. Lze proto konstatovat, že předmětné zakázky spolu místně souvisí.

42. Jelikož spolu předmětné veřejné zakázky věcně, funkčně, časově i místně souvisely, měl zadavatel zakázku na zpracování dílčích sektorových analýz zadat jako zakázku jedinou. Předpokládaná hodnota této veřejné zakázky by činila 2 880 000,- Kč bez DPH a přesáhla by limit stanovený v § 12 odst. 2 zákona pro podlimitní veřejnou zakázku na služby. Na rozdíl od zakázek malého rozsahu, které zadavatel podle § 18 odst. 3 zákona není povinen zadávat podle zákona a je mu pouze uloženo dodržet zásady uvedené v § 6 zákona, je při zadávání podlimitní veřejné zakázky zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v jednom z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona.

43. V případě, že by zadavatel veřejnou zakázku zadal v jednom z druhů zadávacích řízení podle § 21 odst. 1 písm. a), b), c) a e) zákona, byl by rovněž podle § 26 odst. 4 a § 146 zákona povinen uveřejnit oznámení o zahájení zadávacího řízení ve Věstníku veřejných zakázek, který je oficiálním zdrojem informací a slouží všem dodavatelům k získání základních

informací o veřejných zakázkách. Tím, že předmětná veřejná zakázka nebyla uveřejněna ve Věstníku veřejných zakázek, přestože její předpokládaná hodnota byla ve výši podlimitní veřejné zakázky, mohlo dojít k omezení okruhu dodavatelů, kteří by se zúčastnili zadávacího řízení, pokud by byla takto zadávána.

44. Z tohoto důvodu nelze souhlasit s tvrzením zadavatele, že zakázky byly zadávány v otevřeném řízení ve smyslu § 21 odst. 1 písm. a) a § 27 zákona, a byly tak přístupné kterémukoli dodavateli, když zadavatel nesplnil povinnost uveřejnit oznámení ve Věstníku veřejných zakázek vyplývající z § 26 odst. 4 zákona.

45. Pokud by zadavatel použil pro zadání zjednodušeného podlimitního řízení podle § 38 v návaznosti na § 25 zákona, byl by povinen vyzvat k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace nejméně pět zájemců, což v případě zakázek „Analýza inovačního potenciálu Středočeského kraje“ a „Analýza současného stavu venkova v kontextu regionálního rozvoje Středočeského kraje“ nebylo splněno. Zároveň by byl zadavatel povinen písemnou výzvu uveřejnit po celou dobu trvání lhůty pro podání nabídek na svém profilu, který byl uveřejněn v informačním systému v souladu s § 38 odst. 2 a 3 zákona. Tímto mohlo dojít k omezení okruhu zájemců, kteří by se zúčastnili zadávacího řízení v případě, že by k podání nabídky byli zadavatelem přímo vyzváni, popř. by se o zadávacím řízení dozvěděli na základě uveřejněné výzvy.

46. Tím, že zadavatel omezil okruh potenciálních dodavatelů, mohlo dojít k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky pro realizaci předmětné veřejné zakázky.

47. S ohledem na výše uvedené skutečnosti Úřad konstatuje, že zadavatel porušil zákaz stanovený v § 13 odst. 3 zákona, když rozdělil předmět jedné veřejné zakázky do čtyř samostatných zakázek, přestože mezi jednotlivými plněními prokazatelně existuje věcná, funkční, časová i místní souvislost, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod zákonem stanovený finanční limit pro podlimitní veřejnou zakázku na služby. V návaznosti na toto pochybení zadavatel nezadal předmětnou veřejnou zakázku v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona, což mu ukládá ustanovení § 21 odst. 2 a 3 zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, neboť nelze vyloučit, že by zadavatel v rámci zadávacího řízení obdržel jiné, pro něj výhodnější nabídky.

V. Uložení sankce

48. Podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku.

49. Zadavatel se při zadání předmětné veřejné zakázky dopustil správního deliktu tím, že nedodržel postup stanovený v § 13 odst. 3 a v § 21 odst. 2 a 3 zákona, když rozdělil předmět veřejné zakázky, čímž došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v zákoně, a veřejnou zakázku nezadal v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a zadavatel již uzavřel smlouvy s vybranými uchazeči.

50. Podle § 121 odst. 3 zákona odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán.

51. V návaznosti na posledně citované ustanovení zákona Úřad před uložením pokuty ověřil, zda je naplněna podmínka uvedená v ustanovení § 121 odst. 3 zákona. V šetřeném případě se Úřad o spáchání správního deliktu dozvěděl na základě podnětu, který obdržel dne 11. 10. 2012. Ke spáchání správního deliktu došlo uzavřením smluv dne 18. 4. 2011, 6. 4. 2011, 3. 2. 2012 a 24. 10. 2011, kdy zadavatel uzavřel s vybranými uchazeči smlouvy o dílo. Správní řízení bylo zahájeno dne 7. 1. 2013, z čehož tedy vyplývá, že v šetřeném případě odpovědnost zadavatel za správní delikt nezanikla a nedošlo k uplynutí lhůty vymezené zákonem pro zahájení správního řízení.

52. Podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona se za správní delikt uloží pokuta do 5 % ceny zakázky, nebo do 10 000 000,- Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. a), c) nebo d) zákona.

53. Cena veřejné zakázky, při jejímž zadání se zadavatel dopustil správního deliktu, a za kterou může být zadavateli uložena pokuta, činí celkem 2 467 200,- Kč vč. DPH. Horní hranice možné pokuty (5 % ceny veřejné zakázky) tedy činí 123 360,- Kč.

54. Podle § 121 odst. 2 zákona se při určení výměry pokuty zadavateli, který je právnickou osobou, přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán.

55. Vzhledem k zjištěnému správnímu deliktu zadavatele Úřad přistoupil k uložení pokuty, neboť veřejná zakázka je již realizována a nápravy nelze dosáhnout jinak.

56. Při stanovení výše pokuty vycházel Úřad především ze skutečnosti, že při zadávání veřejné zakázky došlo dělením jejího předmětu plnění k dílčímu zadání zcela mimo režim zákona, což představuje jedno z nejzávažnějších porušení zákona.

57. V souvislosti s následky spáchání správního deliktu Úřad uvádí, že zadavatel tím, že nezadal veřejnou zakázku v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 21 odst. 1 zákona, mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Nelze vyloučit, že by v případě řádně uskutečněného zadávacího řízení ve smyslu zákona obdržel i jiné, pro něj výhodnější nabídky na požadované služby. Zadavatel tak nemohl dostát elementárnímu účelu zákona, kterým je zajištění efektivního vynakládání veřejných prostředků prostřednictvím otevřené soutěže mezi dodavateli.

58. Při určení výše pokuty přihlédl Úřad k polehčujícím okolnostem, za které považuje skutečnost, že součet cen za dílo uvedených ve smlouvách o dílo ve výši 2 056 000,- Kč bez DPH jen těsně překračuje limit stanovený pro podlimitní veřejnou zakázku na služby. Úřad rovněž zohlednil postup zadavatele, který v jednotlivých zadávacích řízeních vždy vyzval k podání nabídky tři, popř. pět dodavatelů a neeliminoval tak zcela soutěžní prostředí.

59. Pokuta uložená zadavateli za nedodržení postupu stanoveného zákonem 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 zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. S ohledem na polehčující okolnosti stanovil Úřad výši pokuty tak, aby naplnila spíše funkci preventivní. Po zvážení

všech okolností případu a uvážení všech argumentů Úřad stanovenou výši pokuty vzhledem k souvislosti případu posoudil jako dostačující. Proto Úřad zadavateli uložil pokutu ve výši 70 000,- Kč.

60. Úřad při stanovení výše pokuty dále přihlédl i k ekonomické situaci zadavatele, neboť v určitém případě se pokuta, byť uložená v minimální výši, může jevit jako krajně „nespravedlivá“. V této souvislosti Úřad odkazuje na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02. Podle uvedeného nálezu je v případě ukládání pokut vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla „zničena“ majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Nepřípustné jsou takové pokuty, které mají likvidační charakter. Z dokumentu Schválené rozpočty Středočeského kraje v letech 2001 – 2013 umístěného na internetových stránkách zadavatele (http://www.kr-stredocesky.cz/portal) Úřad zjistil, že rozpočet zadavatele se pohybuje v řádech miliard korun českých ročně. Vzhledem k této skutečnosti Úřad konstatuje, že stanovenou výši pokuty nelze vzhledem k výši finančních prostředků, jimiž zadavatel v rámci svého rozpočtu disponuje, považovat za likvidační.

61. Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu v Brně u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO zadavatele.

62. Na základě výše uvedených skutečností a po zhodnocení všech okolností Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozhodnutí.

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, tř. Kpt. Jaroše 7, Brno. Včas podaný rozklad má odkladný účinek. Rozklad se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každému účastníku řízení mohl Úřad zaslat jeden stejnopis.

otisk úředního razítka

JUDr. Eva Kubišová
místopředsedkyně

Obdrží:
Středočeský kraj, Zborovská 81/11, 150 21 Praha 5

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