



UOHSX00E2PFG

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-S0358/2020/VZ

Brno: 3. listopadu 2020

Číslo jednací: ÚOHS-35016/2020/500/ISo

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení zahájeném z moci úřední dne 14. 9. 2020, jehož účastníkem je

- obviněný – Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5,

ve věci možného spáchání přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) téhož zákona cit. obviněným v souvislosti s

- veřejnou zakázkou „**Obnova VDZ KSÚS oblast Benešov 2016**“, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 27. 1. 2016 cit. obviněný se společností Quo s.r.o., IČO 26487985, se sídlem Křížíkova 2158, 256 01 Benešov, Smlouvu o dílo č. 580/KSÚS/2015,
- veřejnou zakázkou „**Obnova vodorovného dopravního značení oblast Kutná Hora**“, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 22. 7. 2016 cit. obviněný se společností 3K značky s.r.o., IČO 25056271, se sídlem Jiráskova 1519, 251 01 Říčany u Prahy, Smlouvu o dílo č. 397/00066001/2016,
- veřejnou zakázkou „**Obnova vodorovného dopravního značení oblast Kladno**“, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 15. 8. 2016 cit. obviněný se společností ČNES dopravní stavby, a.s., IČO 47781734, se sídlem Milady Horákové 2764, 272 01 Kladno - Kročehlavy, Smlouvu o dílo č. 446/00066001/2016,

- veřejnou zakázkou „**Obnova vodorovného dopravního značení oblast Mnichovo Hradiště**“, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 29. 8. 2016 cit. obviněný se společností JAZNAK spol. s r.o., IČO 48952621, se sídlem Vinec 26, 293 01 Mladá Boleslav, Smlouvu o dílo č. 453/00066001/2016,
- veřejnou zakázkou „**Obnova vodorovného dopravního značení oblast Benešov**“, na jejíž předmět plnění uzavřel dne 7. 9. 2016 cit. obviněný se společností Údržba silnic s.r.o., IČO 61681199, se sídlem Na Červeném Hrádku 294, 264 01 Sedlčany, Smlouvu o dílo č. 458/00066001/2016,

rozhodl takto:

I.

Obviněný – Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5 – se dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, tím, že v rozporu s § 13 odst. 3 cit. zákona rozdělil předmět veřejné zakázky vymezený

- **Smlouvou o dílo č. 580/KSÚS/2015** uzavřenou dne 27. 1. 2016 se společností Quo s.r.o., IČO 26487985, se sídlem Křížíkova 2158, 256 01 Benešov, **na veřejnou zakázku malého rozsahu „Obnova VDZ KSÚS oblast Benešov 2016“**,
- **Smlouvou o dílo č. 397/00066001/2016** uzavřenou dne 22. 7. 2016 se společností 3K značky s.r.o., IČO 25056271, se sídlem Jiráskova 1519, 251 01 Říčany u Prahy, **na veřejnou zakázku malého rozsahu „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Kutná Hora“**,
- **Smlouvou o dílo č. 446/00066001/2016** uzavřenou dne 15. 8. 2016 se společností ČNES dopravní stavby, a.s., IČO 47781734, se sídlem Milady Horákové 2764, 272 01 Kladno - Kročehlavy, **na veřejnou zakázku malého rozsahu „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Kladno“**,
- **Smlouvou o dílo č. 453/00066001/2016** uzavřenou dne 29. 8. 2016 se společností JAZNAK spol. s r.o., IČO 48952621, se sídlem Vinec 26, 293 01 Mladá Boleslav, **na veřejnou zakázku malého rozsahu „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Mnichovo Hradiště“ a**
- **Smlouvou o dílo č. 458/00066001/2016** uzavřenou dne 7. 9. 2016 se společností Údržba silnic s.r.o., IČO 61681199, se sídlem Na Červeném Hrádku 294, 264 01 Sedlčany, **na veřejnou zakázku malého rozsahu „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Benešov“**,

a jímž je realizace vodorovného dopravního značení, tedy úplatné provedení stavebních prací ve smyslu § 7 odst. 1 cit. zákona, **takovým způsobem, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limity stanovené v § 12 odst. 2 cit. zákona, a nezadal plnění vyplývající z uvedených smluv, které tvoří jednu veřejnou zakázku na stavební práce ve smyslu § 9 odst. 1 cit. zákona, v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení dle § 21 odst. 1 cit. zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a obviněný na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel shora uvedené smlouvy o dílo.**

II.

Za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí se obviněnému – Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5 – podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, ukládá

pokuta ve výši 90 000,- Kč (devadesát tisíc korun českých).

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

III.

Podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výtěžku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, se obviněnému – Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5 – ukládá

uhradit náklady řízení ve výši 1 000,- Kč (jeden tisíc korun českých).

Náklady řízení jsou splatné **do dvou měsíců** od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

ODŮVODNĚNÍ

I. POSTUP OBVINĚNÉHO V SOUVISLOSTI S UZAVÍRÁNÍM SMLUV O DÍLO

Veřejná zakázka „Obnova VDZ KSÚS oblast Benešov 2016“

1. Obviněný – Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5 (dále jen „obviněný“ nebo „zadavatel“) – na základě výzvy k podání nabídky ze dne 23. 11. 2015 zahájil výběr dodavatele na veřejnou zakázku malého rozsahu „Obnova VDZ KSÚS oblast Benešov 2016“ (dále jen „VZ Benešov 2016“).
2. Předmětem plnění VZ Benešov 2016 byla dle čl. 2 „Předmět plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky „*obnova vodících proužků 12,5 cm vodorovného dopravního značení na silnici II/105 v kilometru 15,378 až 63,659 a na silnici II/118 v kilometru 4,000 až 9,172 jednosložkovou rozpouštědlovou barvou, před nástřikem bude provedeno strojní čištění vozovky. VDZ bude provedeno v souladu se zákonem č. 361/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů a prováděcí vyhlášky č. 30/2001 Sb. Veškeré provedené práce budou dle platných norem ČSN, TP.*“.
3. Předpokládaná hodnota VZ Benešov 2016 byla stanovena ve výši 1 635 500,- Kč bez DPH.
4. Dne 27. 1. 2016 uzavřel obviněný se společností Quo s.r.o., IČO 26487985, se sídlem Křížíkova 2158, 256 01 Benešov (dále jen „společnost Quo“), Smlouvu o dílo č. 580/KSÚS/2015.

Veřejná zakázka „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Kutná Hora“

5. Obviněný na základě výzvy k podání nabídky ze dne 20. 6. 2016 zahájil výběr dodavatele na veřejnou zakázku malého rozsahu „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Kutná Hora“ (dále jen „VZ Kutná Hora“).
6. Předmětem plnění VZ Kutná Hora byla dle čl. 2 „Předmět plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky *„realizace vodorovného dopravního značení spočívající v jeho kompletní obnově a dodání. Práce budou prováděny v souladu s platnými zákony, TP 65-Zásady pro dopravní značení na PK, TP 70-zásady pro provádění a zkoušení DZ na PK, TP 133-zásady pro VDZ na PK. Součástí realizace bude čištění vozovek před samotnou realizací VDZ a práce blíže nespécifikované, které však jsou k řádnému plnění díla nezbytné a o kterých uchazeč vzhledem ke své kvalifikaci a zkušenostem měl nebo mohl vědět.“*.
7. Předpokládaná hodnota VZ Kutná Hora byla stanovena ve výši 2 088 237,28 Kč bez DPH.
8. Dne 22. 7. 2016 uzavřel obviněný se společností 3K značky s.r.o., IČO 25056271, se sídlem Jiráskova 1519, 251 01 Říčany u Prahy (dále jen „společnost 3K značky“), Smlouvu o dílo č. 397/00066001/2016.

Veřejná zakázka „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Kladno“

9. Obviněný na základě výzvy k podání nabídky ze dne 22. 7. 2016 zahájil výběr dodavatele na veřejnou zakázku malého rozsahu „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Kladno“ (dále jen „VZ Kladno“).
10. Předmětem plnění VZ Kladno byla dle čl. 2 „Předmět plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky *„realizace vodorovného dopravního značení spočívající v jeho kompletní obnově a dodání v rozsahu viz příloha č. 2 – Neoceněný soupis stavebních prací s výkazem výměr. Práce budou prováděny v souladu s platnými zákony, TP 65-Zásady pro dopravní značení na PK, TP 70-zásady pro provádění a zkoušení DZ na PK, TP 133-zásady pro VDZ na PK. Součástí realizace bude čištění vozovek před samotnou realizací VDZ, práce blíže nespécifikované, které však jsou k řádnému plnění díla nezbytné a o kterých uchazeč vzhledem ke své kvalifikaci a zkušenostem měl nebo mohl vědět.“*.
11. Předpokládaná hodnota VZ Kladno byla stanovena ve výši 1 626 056,88 Kč bez DPH.
12. Dne 15. 8. 2016 uzavřel obviněný se společností ČNES dopravní stavby, a.s., IČO 47781734, se sídlem Milady Horákové 2764, 272 01 Kladno – Kročehlavy (dále jen „společnost ČNES“), Smlouvu o dílo č. 446/00066001/2016.

Veřejná zakázka „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Mnichovo Hradiště“

13. Obviněný na základě výzvy k podání nabídky ze dne 22. 7. 2016 zahájil výběr dodavatele na veřejnou zakázku malého rozsahu „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Mnichovo Hradiště“ (dále jen „VZ Mnichovo Hradiště“).
14. Předmětem plnění VZ Mnichovo Hradiště byla dle čl. 2 „Předmět plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky *„realizace vodorovného dopravního značení spočívající v jeho kompletní obnově a dodání v rozsahu viz příloha č. 2 – Neoceněný soupis stavebních prací s výkazem výměr. Práce budou prováděny v souladu s platnými zákony, TP 65-Zásady pro dopravní značení na PK, TP 70-zásady pro provádění a zkoušení DZ na PK, TP 133-zásady pro*

VDZ na PK. Součástí realizace bude čištění vozovek před samotnou realizací VDZ, práce blíže nespécifikované, které však jsou k řádnému plnění díla nezbytné a o kterých uchazeč vzhledem ke své kvalifikaci a zkušenostem měl nebo mohl vědět.“

15. Předpokládaná hodnota VZ Mnichovo Hradiště byla stanovena ve výši 1 730 834,50 Kč bez DPH.
16. Dne 29. 8. 2016 uzavřel obviněný se společností JAZNAK spol. s r.o., IČO 48952621, se sídlem Vinec 26, 293 01 Mladá Boleslav (dále jen „společnost JAZNAK“), Smlouvu o dílo č. 453/00066001/2016.

Veřejná zakázka „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Benešov“

17. Obviněný na základě výzvy k podání nabídky ze dne 15. 8. 2016 zahájil výběr dodavatele na veřejnou zakázku malého rozsahu „Obnova vodorovného dopravního značení oblast Benešov“ (dále jen „VZ Benešov“).
18. Předmětem plnění VZ Benešov byla dle čl. 2 „Předmět plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky *„realizace vodorovného dopravního značení spočívající v jeho kompletní obnově a dodání. Práce budou prováděny v souladu s platnými zákony, TP 65-Zásady pro dopravní značení na PK, TP 70-Zásady pro provádění a zkoušení DZ na PK, TP 133-Zásady pro VDZ, práce blíže nespécifikované, které však jsou k řádnému plnění díla nezbytné a o kterých uchazeč vzhledem ke své kvalifikaci a zkušenostem měl nebo mohl vědět.“*
19. Předpokládaná hodnota VZ Benešov byla stanovena ve výši 954 761,30 Kč bez DPH.
20. Dne 7. 9. 2016 uzavřel obviněný se společností Údržba silnic s.r.o., IČO 61681199, se sídlem Na Červeném Hrádku 294, 264 01 Sedlčany¹ (dále jen „společnost Údržba silnic“), Smlouvu o dílo č. 458/00066001/2016.

II. POSTUP ÚŘADU PŘED ZAHÁJENÍM SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

21. Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), jako orgánu příslušnému podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“), 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 ZZVZ, a pro zvláštní postupy podle části šesté ZZVZ, jakož i k projednání přestupků podle tohoto zákona, včetně ukládání pokut za jejich spáchání, byla podle § 159a odst. 1 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, Policií České republiky odevzdána věc k projednání přestupku obviněného týkajícího se mj. možného nezákonného dělení veřejných zakázek na veřejné zakázky malého rozsahu, jejichž předmětem plnění byla realizace vodorovného dopravního značení. Úřad přípisem č. j. ÚOHS-18220/2020/521/OPI ze dne 17. 6. 2020 požádal obviněného o zaslání veškerých dokumentů pořízených v souvislosti s uzavíráním výše uvedených smluv o dílo a současně požádal obviněného o vyjádření, na základě jakých skutečností/důvodů obviněný nezadával poptávané stavební práce, na jejichž realizaci byly uzavřeny výše zmíněné smlouvy o dílo, postupem dle zákona.
22. Dne 3. 7. 2020 obdržel Úřad vyjádření obviněného z téhož dne.

¹ Do 26. 4. 2019 se sídlem Osečany 80, 264 01 Osečany.

Vyjádření obviněného ze dne 3. 7. 2020

23. Obviněný v daném vyjádření uvádí, že „[k]aždá z omezeného počtu firem, schopných realizovat takovou akci, disponuje také omezeným počtem prostředků i pracovníků z důvodu sezónnosti této práce. Firmy si nemohou dovolit zaměstnávat větší počty pracovníků, pro které po část roku nebudou mít práci. Objem, vypsáný pro jednotlivý rok z rámcové zakázky činí cca 2 mil. Kč. To představuje pro dodavatele (při započtení vlivů počasí, organizace doprav a další []) práci na min. 3 měsíce. Při sloučení zakázky podle požadavku kontroly by jedna firma na jejím splnění pracovala 12 měsíců, což je z hlediska technologie, podmínek a zvláště BESIP zcela nepřijatelné, zadavatel potřebuje zajistit obnovu především bezpečnostních prvků (přechody pro chodce u škol, stíny apod.) každoročně ještě před zahájením školního roku, což je [z] hlediska BESIP zcela nepřijatelné. Současně je třeba vzít v úvahu i skutečnost, že Středočeský kraj má velikost jedné oblasti, odpovídající v řadě případů celému kraji, nejvýraznější je tato situace u Karlovarského kraje.“
24. Obviněný dále dodává, že vodorovné dopravní značení „je významným prvkem a součástí BESIP. Aby toto značení bylo platné a právně obhajitelné, je nezbytné, aby jeho provedení vykazovalo minimálně alespoň 50% znaků a čar a je zřejmé, že nelze čekat na tuto kritickou hranici a poskytnout tak nezodpovědným řidičům možnost obrany před postihy argumentací, že značení nebylo dostatečně zřetelné a zpochybňovali jeho platnost i u soudů. Proto je včasná obnova velmi důležitá a nelze ji zajistit jedním zhotovitelem s omezenou kapacitou.“
25. Dle obviněného byl „[d]alším důležitým důvodem vypisování samostatných zakázek v jednotlivých oblastech (...) tlak na urychlené odstranění komunikačních závad ve značení, zasílaných hlídkami PČR z její kontrolní činnosti. Snahou všech zúčastněných je odstranit takové závady maximálně do 3 týdnů od jejich zjištění, což zákon o zadávání VZ neumožňuje a k dosažení rychlé reakce je nezbytné mít takovou službu zajištěnu předem. Vynucení vypsání VZ na VDZ si rovněž vyžádala i další změna přístupu Dopravní služby PČR, která v době zadání začala s rozbory příčin dopravních nehod. Výsledkem těchto rozborů je řada úprav značení včetně vodorovného, součástí je často doplnění o další značení či bezpečnostní prvky s cílem vyřešit kritická místa a předcházet dalším nehodám.“
26. Obviněný shrnuje, že „[r]ozhodujícím kritériem pro vypsání zakázek po oblastech je tedy rozsah těchto prací, je nezbytné si uvědomit, že každá oblast STC kraje je o velikosti běžné SUS ostatních krajů a se stoupající rozlohou klesá rychlost a akceschopnost zhotovitelů. (...) V této souvislosti je třeba si uvědomit, že STC kraj je nejvýrazněji zatížený kraj, přepravní výkon, realizovaný na jeho silnicích vysoce překračuje průměr ČR a absolutně nejvyšší zatížení je v blízkosti Prahy, kde řada komunikací je na hranici kapacity.“

III. PRŮBĚH SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

27. Po přezkoumání podkladů, které jsou součástí spisu v této věci vedeného pod sp. zn. S0358/2020/VZ, Úřad dospěl k závěru, že obviněný nepostupoval v souvislosti s veřejnou zakázkou, jejíž předmět plnění je vymezen smlouvami o dílo na veřejné zakázky malého rozsahu VZ Benešov 2016, VZ Kutná Hora, VZ Kladno, VZ Mnichovo Hradiště a VZ Benešov, v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“ nebo „ZVZ“), a proto dne 11. 9. 2020 vydal podle § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „zákon o přestupcích“), příkaz č. j. ÚOHS-28520/2020/521/OPI z téhož dne (dále jen „příkaz“), jímž rozhodl

- ve výroku I. příkazu, že obviněný se dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že v rozporu s § 13 odst. 3 zákona rozdělil předmět veřejné zakázky vymezený
 - Smlouvou o dílo č. 580/KSÚS/2015 uzavřenou dne 27. 1. 2016 se společností Quo na veřejnou zakázku malého rozsahu VZ Benešov 2016,
 - Smlouvou o dílo č. 397/00066001/2016 uzavřenou dne 22. 7. 2016 se společností 3K značky na veřejnou zakázku malého rozsahu VZ Kutná Hora,
 - Smlouvou o dílo č. 446/00066001/2016 uzavřenou dne 15. 8. 2016 se společností ČNES na veřejnou zakázku malého rozsahu VZ Kladno,
 - Smlouvou o dílo č. 453/00066001/2016 uzavřenou dne 29. 8. 2016 se společností JAZNAK na veřejnou zakázku malého rozsahu VZ Mnichovo Hradiště a
 - Smlouvou o dílo č. 458/00066001/2016 uzavřenou dne 7. 9. 2016 se společností Údržba silnic na veřejnou zakázku malého rozsahu VZ Benešov,

a jímž je realizace vodorovného dopravního značení, tedy úplatné provedení stavebních prací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona, takovým způsobem, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limity stanovené v § 12 odst. 2 zákona, a nezadal plnění vyplývající z uvedených smluv, které tvoří jednu veřejnou zakázku na stavební práce ve smyslu § 9 odst. 1 zákona, v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení dle § 21 odst. 1 zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejhodnější nabídky, a obviněný na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel shora uvedené smlouvy o dílo,

- ve výroku II. příkazu podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona o uložení pokuty obviněnému za spáchání přestupku dle výroku I. příkazu ve výši 90 000,- Kč.

28. Dnem 14. 9. 2020, kdy byl příkaz doručen obviněnému, bylo podle § 113 zákona ve spojení s § 46 odst. 1 a § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zahájeno předmětné správní řízení. Účastníkem řízení o přestupku je podle § 116 zákona obviněný.

29. Proti uvedenému příkazu podal obviněný dne 21. 9. 2020 odpor z téhož dne.

Odpor ze dne 21. 9. 2020 proti příkazu

30. Obviněný předně zastává názor, že pro posouzení souvislosti mezi plněními dle jednotlivých smluv o dílo *„je určující skutečnost, že Obviněný dbal zájmu, resp. též povinnosti na umožnění účasti co nejširšího okruhu potencionálních dodavatelů. Obviněný současně dbal zájmu na řádném plnění předmětů Veřejných zakázek, kdy s ohledem na rozsah plnění a rozlohu území, na kterém je potřeba takové plnění poskytnout, by sloučení předmětů Veřejných zakázek do jedné veřejné zakázky znamenalo, že by se o takto vymezenou ‚velkou‘ zakázku nemohli*

ucházet dodavatelé, kteří by jinak byli reálně schopni Veřejné zakázky realizovat. Obviněný také při zadávání Veřejných zakázek zohlednil geografické aspekty. Při plnění Veřejných zakázek je totiž nezbytné poskytovat plnění na několika místech současně. To nezáleží pouze na potřebách Obviněného, nýbrž může být zapříčiněno i okolnostmi nezávislými na vůli Obviněného (např. odstranění/obnova vodorovného dopravního značení na základě pokynů Policie ČR – zejména v rámci odstraňování následků dopravních nehod, nebo obnova přechodů atd.). Nejednalo se přitom o předmět jedné veřejné zakázky, ale o předměty pěti samostatných Veřejných zakázek, (...).“.

31. *Obviněný dále akcentuje, že pro posouzení plnění dle smluv o dílo jako samostatných veřejných zakázek „jsou určující především geografická hlediska, jakož i přizpůsobení rozsahu jednotlivých veřejných zakázek dodavatelům, kteří poskytují plnění, které je předmětem Veřejných zakázek, přičemž tento rozsah rovněž úzce souvisí s geografickým vymezením předmětů jednotlivých Veřejných zakázek.“.*
32. *Jde-li o posouzení časové souvislosti mezi jednotlivými plněními, pak je obviněný přesvědčen, že i pro její posouzení je stěžejní zejména geografické vymezení předmětů plnění, nikoli datování výzev k podání nabídek či termíny plnění.*
33. *V případě dovozování místní souvislosti mezi jednotlivými veřejnými zakázkami obviněný zmiňuje, že ta není naplněna, neboť „právě vzdálenost mezi jednotlivými oblastmi, v rámci kterých má probíhat plnění, je onou geografickou překážkou, a to bez ohledu na skutečnost, že pozemní komunikace na sebe navazují, plní stejný účel apod.“. V této souvislosti obviněný dodává, že „jednotlivé oblasti, pro které byly zadány samostatné Veřejné zakázky, jsou samy o sobě samostatným funkčním celkem.“. Obviněný rovněž uvádí, že „není bez významu, že Obviněný je vnitřně organizačně členěn na 4 provozní úseky – oblasti (Kladno, Kutná Hora, Benešov, Mnichovo Hradiště – srov. <http://www.ksus.cz/kontakty>), které odpovídají geografickému vymezení předmětů Veřejných zakázek. Argument, že na vyšší organizační či administrativní úrovni je takové „dělení“ veřejných zakázek opodstatněné, zatímco na nižší organizační úrovni, tj. v rámci konkrétního kraje, takové rozdělení dle interní odpovědnosti není odůvodnitelné či odůvodněné, tak není dle Obviněného udržitelný. V této souvislosti pak Úřad nesprávně posoudil oprávnění Obviněného zadat Veřejné zakázky, resp. vymežit jejich předmět tak, aby korespondoval s vnitřním organizačním členěním Obviněného, tj. podle jednotlivých oblastí. V této souvislosti není dle Obviněného nezbytné, aby Veřejné zakázky byly formálně zadány přímo těmito provozními jednotkami. Tyto provozní jednotky totiž ani nemusí mít a zpravidla ani nemají samostatnou právní subjektivitu a nemohou tedy samy svým jménem a na svůj účet uzavírat smlouvy na plnění veřejných zakázek. Podstatné je, zda tyto provozní jednotky mají funkční samostatnost, což v případě Obviněného jeho jednotlivé oblastní správy mají, neboť samostatně obhospodařují jednotlivé oblasti, bez ohledu na to, že formálně je smlouva uzavřena „centrálou“ Obviněného. Příprava podkladů pro zadávací řízení, participace na průběhu zadávacího řízení, jakož i následná realizace veřejných zakázek je však v režii těchto oblastních správ (provozních jednotek) Obviněného a v tomto ohledu lze konstatovat, že mají funkční samostatnost při zadávání veřejných zakázek.“.*
34. *Obviněný je dále názoru, že šetřené veřejné zakázky jsou určeny zejména lokálním („menším“) dodavatelům, kteří „nevěnují takovou pozornost formálním uveřejněním zadávacích řízení ve Věstníku veřejných zakázek či na profilech zadavatelů. V daném případě lze mít tedy důvodně za to, že naopak nezadání Veřejných zakázek v režimu dle ZVZ,*

nýbrž přímé oslovení dodavatelů, kteří standardně toto plnění v předemtné geografické oblasti poskytují, zaručuje mnohem vyšší stupeň soutěže, než by tomu bylo v případě formálního zadávacího řízení dle ZVZ.“

35. Obviněný dále poukazuje na skutečnost, že *„strojná technika určena pro plnění Veřejných zakázek je robustní a obtížně přepravitelná, její pohyb po území velmi rozlehlého Středočeského kraje je nevhodný, ne-li v některých případech obtížně proveditelný. V této souvislosti pak nelze při posouzení geografických aspektů ignorovat specifický tvar území Středočeského kraje, který tvoří ‚prstenec‘ okolo hlavního města Prahy. Hlavní město Praha přitom tvoří onu prostorovou, fyzickou překážku mezi jednotlivými místy plnění jednotlivých Veřejných zakázek, neboť přesun robustní a těžké techniky, potřebné pro plnění předmětu Veřejných zakázek, není přes tento ‚střed‘, tj. přes hlavní město Prahu, možný.“*. Dle obviněného je tak nevhodné, aby všechna jednotlivá plnění realizoval jeden dodavatel, což by se stalo, kdyby tato plnění byla zadávána jako jedna veřejná zakázka.
36. S ohledem na shora uvedené je obviněný přesvědčen, že nepostupoval v rozporu se zákonem, protože tedy není naplněna skutková podstata přestupku dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona, a to i ve vztahu k možnému vlivu na výběr nejvhodnější nabídky, který musí být dle obviněného s ohledem na zásadu *in dubio pro reo* prokázán nade vší pochybnost. Obviněný je taktéž názoru, že jeho jednání nenese žádné znaky škodlivosti či společenské nebezpečnosti, a není tak naplněna materiální stránka přestupku. K tomu obviněný dodává, že zadavateli musí být – s ohledem na stanovisko Generálního advokáta v případě rozhodovaném Soudním dvorem Evropské unie ve věci C-16/98 – prokázán úmysl účelově rozdělit předmět veřejné zakázky.
37. Obviněný je dále názoru, že přestupek projednávaný v tomto správním řízení měl být projednán ve společném řízení se správním řízením sp. zn. S0325/2019/VZ, neboť se jedná o sbíhající se přestupky (správní řízení sp. zn. S0325/2019/VZ bylo pravomocně ukončeno dne 13. 1. 2020, přičemž o možném spáchání nyní projednávaného přestupku se Úřad dozvěděl dne 2. 1. 2020). Neučinil-li tak Úřad, dopustil se dle obviněného porušení zásady dle § 6 odst. 2 správního řádu. Úřad se dále dle obviněného dopustil porušení zásady absorpce, když v rámci příkazu nepřihlédl k pokutě uložené obviněnému v rámci správního řízení sp. zn. S0325/2019/VZ. K tomu obviněný dodává, že pochybení spočívající v nevedení společného řízení lze dle § 43 zákona o přestupcích zhojit upuštěním od správního trestu.
38. S ohledem na vše shora uvedené obviněný navrhuje, aby Úřad předmětné správní řízení zastavil.

Další průběh správního řízení

39. Úřad usnesením č. j. ÚOHS-29902/2020/521/OPi ze dne 23. 9. 2020 určil obviněnému lhůtu, v níž mohl navrhnout důkazy, činit jiné návrhy a vyjádřit v řízení své stanovisko.
40. Usnesením č. j. ÚOHS-30812/2020/521/OPi ze dne 2. 10. 2020 Úřad stanovil obviněnému lhůtu, v níž se mohl vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí. Obviněný se ve lhůtě stanovené Úřadem ani později k podkladům pro vydání rozhodnutí nevyjádřil.

IV. ZÁVĚRY ÚŘADU

41. Úřad přezkoumal na základě § 112 a násl. ustanovení zákona případ ve všech vzájemných souvislostech a po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentace pořízené v souvislosti s šetřenými smlouvami o dílo, vyjádření obviněného a na základě vlastního zjištění rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že v rozporu s § 13 odst. 3 zákona rozdělil předmět veřejné zakázky vymezený

- Smlouvou o dílo č. 580/KSÚS/2015 uzavřenou dne 27. 1. 2016 se společností Quo na veřejnou zakázku malého rozsahu VZ Benešov 2016,
- Smlouvou o dílo č. 397/00066001/2016 uzavřenou dne 22. 7. 2016 se společností 3K značky na veřejnou zakázku malého rozsahu VZ Kutná Hora,
- Smlouvou o dílo č. 446/00066001/2016 uzavřenou dne 15. 8. 2016 se společností ČNES na veřejnou zakázku malého rozsahu VZ Kladno,
- Smlouvou o dílo č. 453/00066001/2016 uzavřenou dne 29. 8. 2016 se společností JAZNAK na veřejnou zakázku malého rozsahu VZ Mnichovo Hradiště a
- Smlouvou o dílo č. 458/00066001/2016 uzavřenou dne 7. 9. 2016 se společností Údržba silnic na veřejnou zakázku malého rozsahu VZ Benešov,

a jímž je realizace vodorovného dopravního značení, tedy úplatné provedení stavebních prací ve smyslu § 7 odst. 1 zákona, takovým způsobem, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limity stanovené v § 12 odst. 2 zákona, a nezadal plnění vyplývající z uvedených smluv, které tvoří jednu veřejnou zakázku na stavební práce ve smyslu § 9 odst. 1 zákona, v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení dle § 21 odst. 1 zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a obviněný na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel shora uvedené smlouvy o dílo.

42. Ke svému rozhodnutí uvádí Úřad následující rozhodné skutečnosti.

K aplikaci právní úpravy

43. Podle § 274 odst. 1 písm. a) ZZVZ se postupuje podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v řízeních o přezkoumání úkonů zadavatele a řízení o správních deliktech zahájených Úřadem po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, jestliže se týkají zadávání veřejných zakázek nebo rámcových smluv podle zákona č. 137/2006 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

44. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

45. Úřad uvádí, že byt' výběr dodavatelů, jakož i uzavření smluv pro realizaci VZ Benešov 2016, VZ Kutná Hora, VZ Kladno, VZ Mnichovo Hradiště a VZ Benešov proběhlo za účinnosti ZVZ, a nyní účinný ZZVZ ve svých přechodných ustanoveních mj. stanoví, že v řízeních o správních deliktech (přestupcích) zahájených Úřadem po dni nabytí účinnosti tohoto zákona se postupuje podle ZVZ, týkají-li se zadávání veřejných zakázek dle ZVZ, je Úřad povinen

v souladu s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny přihlédnout ve prospěch pachatele k příznivější právní úpravě.

46. Před tím, než Úřad přistoupí k posouzení, která právní úprava je pro obviněného příznivější, považuje za vhodné uvést, že vzhledem ke skutečnosti, že dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon o přestupcích, je třeba s ohledem na § 112 odst. 1 zákona o přestupcích na dosavadní jiné správní delikty, tedy i na správní delikty upravené zákonem, ode dne účinnosti zákona o přestupcích hledět jako na přestupky podle zákona o přestupcích (pro úplnost Úřad uvádí, že v tomto ohledu došlo pouze ke změně odborného názvosloví, kdy pojem „správní delikt“ byl nahrazen pojmem „přestupek“). Tatáž argumentace se pak vztahuje i k pojmu „obviněný“, kdy podle § 69 zákona o přestupcích se podezřelý z přestupku stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učiní první úkon v řízení. Vzhledem ke skutečnosti, že předmětné správní řízení je vedeno ve věci možného spáchání přestupku, je zadavatel v tomto rozhodnutí označován v souladu se zákonem o přestupcích jako obviněný.
47. K již výše zmíněnému ústavnímu pravidlu zakotvenému v čl. 40 odst. 6 větě druhé Listiny (na úrovni mezinárodního práva v čl. 15 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech) pak Úřad uvádí, že dané pravidlo je základem výjimky z jinak obecně platného zákazu retroaktivity trestních norem, která se uplatní v případě, kdy je pozdější právní úprava pro pachatele příznivější, přičemž podle judikatury vyšších soudů je v otázce použití pozdější právní úpravy příznivější pro pachatele přípustná analogie mezi soudním (trestněprávním) a správním trestáním.
48. Předmětné správní řízení je vedeno v souvislosti s postupem obviněného při uzavírání smluv na plnění VZ Benešov 2016, VZ Kutná Hora, VZ Kladno, VZ Mnichovo Hradiště a VZ Benešov. Přezkoumávané postupy byly realizovány za účinnosti ZVZ, který v § 13 odst. 3 stanoví, že zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v tomto zákoně, přičemž porušení dané povinnosti bylo kvalifikováno jako přestupek dle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ.
49. Dne 1. 10. 2016 nabyl účinnosti ZZVZ, který staví na shodném přístupu k posuzování existence „jedné veřejné zakázky“ (dovozování konkrétních souvislostí mezi rozděleným plněním), a skrze ni i k zákonným povinnostem při stanovování předpokládané hodnoty celého poptávaného plnění (blíže § 18 ZZVZ). Uvedené dokazuje nejen kontinuita přístupu k těmto případům ze strany Úřadu, nýbrž ke stejnému závěru se hlásí také širší odborná veřejnost² a zřetelně jej akcentuje i důvodová zpráva k ZZVZ, která v této věci uvádí, že „[k]oncept jedné veřejné zakázky vychází z dosavadní judikatury, dle které je za jednu

² Doposud přítomné prvky určující dle rozhodovací praxe k ZVZ jednu veřejnou zakázku (posouzení existence místní, časové, funkční a věcné souvislosti) jsou *de facto* obsaženy také v § 18 odst. 2 ZZVZ, který hovoří o časové souvislosti a existenci funkčního celku. Z tohoto důvodu lze konstatovat, že i dosavadní rozhodovací praxe Úřadu a soudních orgánů je z tohoto pohledu principiálně aplikovatelná i nadále. Blíže k uvedenému např.:

HERMAN, P.; FIDLER, V. a kol. *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, str. 46, 47. ISBN 978-80-7380-595-1

DVOŘÁK, D.; MACHUREK, T.; NOVOTNÝ, P. a kol.: *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, str. 112. ISBN 978-80-7400-651-7

KRUTÁK, T.; KRUTÁKOVÁ, L.; GERYCH, J. *Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1. 10. 2016*. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2016, str. 84. ISBN 978-80-7554-040-9

veřejnou zakázku považováno plnění, které spolu souvisí, a to na základě funkčních (věcných a místních) a časových hledisek.“

50. Aplikovatelnost dosavadní rozhodovací praxe je patrná také z rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 29 Af 141/2016-56 ze dne 5. 12. 2018, v rámci kterého zmíněný soud „po prostudování změn v relevantní právní úpravě, dospěl k závěru, že v mezidobí nedošlo k přijetí příznivější právní úpravy pro žalobce, byť s účinností od 1. 10. 2016 byla přijata nová právní úprava veřejných zakázek (zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Tato nová právní úprava totiž obsahuje obdobné ustanovení, jako citovaná ustanovení § 12 odst. 2 a § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, a to § 18 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek (...) § 18 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek (...) § 18 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek (...). Za situace, kdy se tedy nezměnily stanovené výše finančních limitů pro rozlišení veřejných zakázek, žalobce by ani za nové právní úpravy v zákoně o zadávání veřejných zakázek nebyl oprávněn zadávat obě veřejné zakázky samostatně jako zakázky malého rozsahu, když jejich souhrnná hodnota přesáhla limit 2 000 000 Kč (...).“ Obdobně lze odkázat i na aktuální rozsudek zmíněného soudu č. j. 62 Af 63/2019-88 ze dne 19. 8. 2020, v němž bylo mj. konstatováno: „To, zda plnění tvoří jeden funkční celek či nikoli, lze určit zejména podle věcné (a zpravidla též místní) souvislosti předmětu plnění, jež je dána jeho obsahovou náplní. Není tedy žádného důvodu, aby se ve vztahu k této otázce stala nepoužitelnou veškerá dřívější rozhodovací praxe, která totožnost (vymezení) jedné veřejné zakázky vázala na věcnou a místní souvislost předmětu plnění (společně s kritériem časové souvislosti). Pokud tedy žalovaný své úvahy principiálně vystavěl právě na základě dosavadní rozhodovací praxe (byť jde o rozhodovací praxi k předchozímu zákonu upravujícímu zadávání veřejných zakázek), nelze mu nic vytknout; pohled zaměřený na zkoumání věcné, místní a časové souvislosti (dříve na základě § 13 odst. 8 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ukládajícího povinnost sčítat předpokládané hodnoty připadající na plnění obdobné, spolu související) věcně odpovídá pohledu zaměřenému na zkoumání existence funkčního celku a časové souvislosti (nyní podle § 18 odst. 2 ZZVZ).“
51. Jednání obviněného, který poruší povinnost dle § 2 odst. 3 ZZVZ ve spojení s § 18 odst. 2 ZZVZ, je tedy kvalifikováno jako přestupek i dle ZZVZ [§ 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ].
52. Úřad uzavírá, že jednání spočívající v rozdělení jedné veřejné zakázky (kdy její jednota je dána věcnou, časovou a místní souvislostí předmětu plnění) takovým způsobem, že předpokládaná hodnota jednotlivých takto rozdělených veřejných zakázek klesne pod hodnoty, se kterými zákon spojuje povinnost uzavřít smlouvu na základě zákonem upraveného zadávacího řízení, v důsledku čehož zadavatel žádné takové zadávací řízení neprovede, naplňuje skutkovou podstatu přestupku jak dle ZVZ [§ 120 odst. 1 písm. a) ZVZ], tak dle ZZVZ [§ 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ].
53. Úřad tak s ohledem na shora uvedené přistoupil k posouzení postupu obviněného dle ZVZ, neboť právní úprava dle ZZVZ není pro obviněného příznivější.

K výroku I. tohoto rozhodnutí

Relevantní ustanovení zákona

54. Podle § 7 odst. 1 zákona je veřejnou zakázkou zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či

služeb nebo úplatné provedení stavebních prací. Veřejná zakázka, kterou je zadavatel povinen zadat podle tohoto zákona, musí být realizována na základě písemné smlouvy.

55. Podle § 9 odst. 1 zákona je veřejnou zakázkou na stavební práce veřejná zakázka, jejímž předmětem je
- a) provedení stavebních prací, které se týkají některé z činností uvedených v příloze č. 3,
 - b) provedení stavebních prací podle písmene a) a s nimi související projektová nebo inženýrská činnost, nebo
 - c) zhotovení stavby, která je výsledkem stavebních nebo montážních prací, případně i související projektové či inženýrské činnosti, a která je jako celek schopna plnit samostatnou ekonomickou nebo technickou funkci.
56. Podle § 12 odst. 1 zákona se nadlimitní veřejnou zakázkou rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota podle § 13 zákona bez daně z přidané hodnoty dosáhne nejméně finančního limitu stanoveného prováděcím právním předpisem pro jednotlivé kategorie zadavatelů, oblasti a druhy veřejných zakázek, případně kategorie dodávek nebo služeb. Tento prováděcí právní předpis stanoví rovněž seznam zboží pořizovaného Českou republikou - Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a výši tohoto limitu.
57. 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 § 12 odst. 1 zákona.
58. Podle § 12 odst. 3 zákona se veřejnou zakázkou malého rozsahu rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosáhne v případě veřejné zakázky na dodávky nebo veřejné zakázky na služby 2 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo v případě veřejné zakázky na stavební práce 6 000 000 Kč bez daně z přidané hodnoty.
59. Podle § 13 odst. 1 zákona 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.
60. Podle § 13 odst. 3 zákona zadavatel nesmí rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby tím došlo ke snížení předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené v tomto zákoně.
61. Podle § 13 odst. 4 zákona je-li veřejná zakázka rozdělena na části, je pro stanovení předpokládané hodnoty rozhodující součet předpokládaných hodnot všech částí veřejné zakázky.
62. Podle § 21 odst. 1 zákona tento zákon upravuje tyto druhy zadávacích řízení
- a) otevřené řízení (§ 27 zákona),
 - b) užší řízení (§ 28 zákona),
 - c) jednací řízení s uveřejněním (§ 29 zákona),

- d) jednací řízení bez uveřejnění (§ 34 zákona),
- e) soutěžní dialog (§ 35 zákona),
- f) zjednodušené podlimitní řízení (§ 38 zákona).

63. Podle § 21 odst. 2 zákona zadavatel může pro zadání veřejné zakázky použít otevřené řízení nebo užší řízení a za podmínek stanovených v § 22 a 23 zákona rovněž jednací řízení s uveřejněním nebo jednací řízení bez uveřejnění; otevřené řízení se nepoužije v případě veřejných zakázek v oblasti obrany nebo bezpečnosti.
64. Podle § 21 odst. 3 zákona veřejný zadavatel může pro zadání veřejné zakázky použít za podmínek stanovených v § 24 zákona soutěžní dialog a za podmínek podle § 25 zákona zjednodušené podlimitní řízení.
65. 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.

K postupu obviněného

66. Úřad v obecné rovině uvádí, že hlavním účelem zákona je zajištění hospodárného nakládání s veřejnými prostředky, a to prostřednictvím vytváření podmínek pro co nejširší hospodářskou soutěž mezi různými dodavateli při poptávání plnění, které je předmětem veřejné zakázky. Co možná nejširší hospodářské soutěže v právě uvedeném smyslu pak zákon dosahuje tím, že stanoví pro osoby v postavení zadavatele povinnost zadávat veřejné zakázky ve formalizovaném zadávacím řízení, ve kterém je kladen důraz zejm. na jeho transparentní provedení. Zákonodárce tak v § 21 odst. 2 a 3 zákona stanovil, že zadavatel, resp. veřejný zadavatel může pro zadání veřejné zakázky použít tam uvedené druhy zadávacích řízení. Úřad tedy uzavírá, že má-li být naplněn hlavní účel zákona, a sice zajištění soutěžního prostředí při zadávání veřejných zakázek, musí zadavatelé postupovat dle § 21 odst. 2 a 3 zákona a – nestanoví-li zákon výslovně jinak (např. v případě výjimek dle § 18 zákona) – použít pro zadání veřejné zakázky některý z druhů zadávacího řízení dle výše citovaných ustanovení zákona, resp. dle § 21 odst. 1 zákona, zásadně tedy řízení otevřené nebo užší (použití ostatních druhů zadávacích řízení je vázáno na splnění zákonných podmínek pro takový postup).
67. Jednou z prvotních fází zadávání veřejné zakázky, která předchází samotnému zadávacímu řízení a kterou je zadavatel povinen provést, je stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Přestože se jedná o stanovení hodnoty „předpokládané“, tedy pravděpodobné, nesmí ze strany zadavatele docházet k situacím, kdy by nesprávné stanovení výše předpokládané hodnoty vedlo k neoprávněnému užití některé z výjimek či mírnějšího režimu pro zadávání veřejných zakázek. Dělení předmětu veřejných zakázek jako takové je přípustné, přičemž institut rozdělení veřejné zakázky na jednotlivé části upravuje § 98 zákona, který umožňuje v situacích, kdy to je z hlediska charakteru předmětu plnění vhodné, definovat rozdílné zadávací podmínky pro jednotlivé části zakázky včetně samotného vymezení jednotlivých předmětů plnění. Nepřípustným se však stává ve chvíli, kdy jeho prostřednictvím dojde ke snížení předpokládané hodnoty veřejné zakázky pod finanční limity stanovené v zákoně a následné zařazení do jiné kategorie veřejných zakázek. Takový postup je protiprávní právě proto, že takovýmto umělým dělením se zadavatel může dostat do

situace, kdy může při zadávání (právě díky snížené předpokládané hodnotě dosažené dělením zakázky) užívat méně přísných pravidel, tj. není povinen postupovat podle některých ustanovení zákona či není povinen podle zákona postupovat vůbec.

68. Pro posouzení postupu zadavatele podle zákona je tedy rozhodující zejména celková předpokládaná hodnota veřejné zakázky. Jestliže zadavatel hodlá předmět veřejné zakázky rozdělit a zadávat 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 v § 12 zákona. Smyslem citovaného ustanovení je zabránit umělému a účelovému snižování předpokládané hodnoty veřejné zakázky, a zabránit tak zadavatelům vyhýbat se zákonným postupům pro zadání veřejné zakázky.
69. K samotné problematice „dělení“ veřejných zakázek se v minulosti vyjádřil Krajský soud v Brně např. v rozsudku č. j. 62 Af 68/2011-50 ze dne 7. 3. 2013, v němž judikoval: *„Postup při určení toho, co je v konkrétním případě jedinou veřejnou zakázkou a jaká plnění již představují více samostatných veřejných zakázek, musí zohledňovat účel a smysl právní úpravy, nesmí atakovat zásady, na nichž je ZVZ vystavěn, a nesmí být nástrojem k obcházení ZVZ. (...) Při tomto určování je zapotřebí vycházet z obecného pravidla, racionálně a logicky zdůvodnitelného, podle něhož jde-li o plnění, jež má být ve prospěch zadavatele podle předmětu veřejné zakázky uskutečňováno, svým charakterem totožné či obdobné, pak jde o plnění stejného nebo srovnatelného druhu, a tedy jde o plnění, které je jedinou veřejnou zakázkou. (...) O jedinou veřejnou zakázku podle (současného) ZVZ se tedy jedná tehdy, pokud plnění, jež v ní byla zahrnuta, jsou plněními svým charakterem vzájemně neodlišujícími se – stejného nebo srovnatelného druhu, tedy co do jejich skutečného obsahu totožnými, obdobnými. Tu lze využít prejudikatury Nejvyššího správního soudu, který ve věci sp. zn. 2 Afs 198/2006 (právě ve vztahu k § 67 odst. 1 prvního ZVZ) rozhodl, že zadáním jedné veřejné zakázky, spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu, je 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...‘ (www.nssoud.cz). Z téhož pojetí pak vyšel Nejvyšší správní soud i ve svém pozdějším rozsudku ve věci sp. zn. 2 Afs 55/2010 (www.nssoud.cz), tu již k právě účinnému ZVZ. V tomto svém rozsudku Nejvyšší správní soud odkázal na svůj předchozí rozsudek, právě shora uvedený, a zobecnil, že pro určení, zda konkrétní plnění ve prospěch zadavatele je jedinou veřejnou zakázkou nebo několika jednotlivými veřejnými zakázkami, je rozhodující věcný charakter takového plnění; poptává-li zadavatel plnění svým charakterem totožné či obdobné (např. plnění stejného nebo srovnatelného druhu uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění), pak takové plnění musí zadávat jako jedinou veřejnou zakázku podle ZVZ, není však v případě zadávání takové jediné veřejné zakázky vyloučeno připustit podávání nabídek jen na její jednotlivé části.“*
70. Úřad tedy musí v tomto kontextu v případě jednotlivých smluv posoudit, zda plnění poskytovaná na jejich základě spolu souvisí z hlediska věcného, časového a místního, popř. zda předměty plnění veřejných zakázek tvoří jeden funkční celek (v daném případě nemá smysl uvažovat o hlediscích urbanistických nebo technologických).
71. Úřad ve vztahu k **časové souvislosti** uvádí, že obecně jsou pro její naplnění určující především dohodnuté lhůty plnění na základě zadávacích podmínek a dále další časové

souvislosti spojené s plněním či s jednáním stran obecně, přičemž klíčové jsou také termíny uzavření smluv, včetně event. dodatků. K tomu Úřad doplňuje, že pro shledání časové souvislosti není nezbytné, aby se jednotlivé termíny plnění či termíny uzavření smluv shodovaly; časovou souvislost lze dovodit i při jejich odstupu nejen v řádu dnů či týdnů, ale v odůvodněných případech i v rámci měsíců (k tomu srov. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 Af 53/2015-184 ze dne 26. 7. 2017).

72. V šetřeném případě obviněný stanovil v dokumentaci k jednotlivým veřejným zakázkám následující termíny plnění:

a) VZ Benešov 2016

- Dle čl. 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 návrhu smlouvy o dílo je zhotovitel „*povinen zahájit stavební práce do 10 dnů od převzetí Staveniště a Dílo dokončit a předat Objednateli do 1 měsíce od předání Staveniště Zhotoviteli.*“
- V příloze č. 2 „Plán prací“ Smlouvy o dílo č. 580/KSÚS/2015 uzavřené dne 27. 1. 2016 bylo sjednáno, že „*[p]ředpokládaný termín provádění je 5 – 6/2016.*“

b) VZ Kutná Hora

- Dle čl. 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 návrhu smlouvy o dílo je zhotovitel „*povinen zahájit stavební práce do 5 pracovních dnů od uzavření Smlouvy a Dílo dokončit a předat Objednateli nejpozději do 30. 9. 2016.*“

c) VZ Kladno

- Dle čl. 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 Smlouvy o dílo č. 446/00066001/2016 je zhotovitel „*povinen zahájit stavební práce do 5 pracovních dnů od uzavření Smlouvy a Dílo dokončit a předat Objednateli nejpozději do 30. 9. 2016.*“

d) VZ Mnichovo Hradiště

- Dle čl. 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 návrhu smlouvy o dílo je zhotovitel „*povinen zahájit stavební práce do 5 pracovních dnů od uzavření Smlouvy a Dílo dokončit a předat Objednateli nejpozději do 30. 9. 2016.*“

e) VZ Benešov

- Dle čl. 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 návrhu smlouvy o dílo je zhotovitel „*povinen zahájit stavební práce do 5 pracovních dnů od uzavření Smlouvy a Dílo dokončit a předat Objednateli nejpozději do 31. 10. 2016.*“

73. S ohledem na skutečnost, že bylo sjednáno, že předmět všech šetřených smluv o dílo musí být realizován v průběhu roku 2016 (u některých i dokončen ke stejnému datu), přičemž i samotné smlouvy o dílo byly uzavřeny v rámci roku 2016 (tj. ve dnech 27. 1. 2016, 22. 7. 2016, 15. 8. 2016, 29. 8. 2016 a 7. 9. 2016), má Úřad za to, že předmětné smlouvy o dílo spolu souvisí z hlediska časového.

74. Úřad se v rámci posuzování, zda se v daném případě jedná o plnění, která tvoří jeden funkční celek, zabýval rovněž **místní souvislostí**. Úřad obecně uvádí, že pro posouzení její existence či neexistence je třeba vzít v potaz větší množství faktorů, a to vždy v závislosti na individuální povaze veřejné zakázky. Rozhodné mohou být, vedle prosté vzdálenosti mezi místy plnění, také okolnosti týkající se předmětu plnění, konkrétního subjektu vystupujícího

v postavení zadavatele, budoucí funkce výsledků plnění, eventuálních objektivních překážek mezi místy, na kterých má plnění probíhat, apod., neboť, jak konstatoval předseda Úřadu v rozhodnutí č. j. ÚOHS-R270/2014/VZ-03137/2016/322/PSe ze dne 29. 1. 2016, *„místní souvislost neznamena totéž místo, ale souvislost v prostoru. (...) Přitom se intenzita takové místní souvislosti může výrazně lišit v závislosti na různých faktorech, které ji mohou ovlivnit. (...) Aby pak mohla být místní souvislost vyloučena, či výrazně oslabena, musela by existovat nějaká prostorově relevantní překážka mezi těmi místy, jejichž prostorová souvislost má být poměřována.“*

75. Úřad konstatuje, že plnění vyplývající z jednotlivých smluv o dílo je spjato výhradně s územím Středočeského kraje, přičemž mezi místy jednotlivých plnění neexistuje žádná prostorově relevantní překážka a všechny silnice II. a III. třídy spadající do předmětu plnění smluv o dílo jsou s ohledem na § 9 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, ve vlastnictví Středočeského kraje, tj. zřizovatele obviněného. Obviněnému pak jsou dle § 9 odst. 3 téhož zákona a dle zřizovací listiny obviněného ze dne 25. 4. 2015 tyto svěřeny do správy. Úřad neshledává problém ani s možnou relativně větší vzdáleností mezi jednotlivými místy plnění, neboť stavební práce spočívající v opravě či obecně provedení vodorovného dopravního značení už samy o sobě předpokládají nutnost vypořádat se s většími nebo menšími vzdálenostmi mezi dílčími místy plnění. Nadto obviněného vzhledem k jeho celkové působnosti nemůže překvapit nutnost koordinace stavebních činností, probíhajících na více místech ve stejný čas, byť by tato místa od sebe měla být relativně více vzdálena; jedná se o poměrně běžný jev spojený s výkonem činností obviněného, kterými jsou mj. *„Výstavba, správa, oprava, údržba a majetková správa silnic a jejich součástí a příslušenství ve vlastnictví Středočeského kraje“, „Zajištění a ochrana silnic za účelem plynulosti a bezpečnosti silničního provozu“, „Opravy, údržba a zimní údržba silnic ve vlastnictví České republiky na území Středočeského kraje, u nichž je tato činnost na příspěvkovou organizaci převedena a vymezena smlouvou ve smyslu [u]st. § 9 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění, včetně případného výkonu jejich majetkové správy“* apod.
76. V této souvislosti Úřad odkazuje rovněž na rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R0203/2019/VZ-01249/2020/322/JSr ze dne 13. 1. 2020, který ve skutkově obdobné věci, kdy účastníkem daného řízení byl rovněž obviněný, konstatoval, že *„[k]ritérium místní souvislosti je v tomto případě také dáno. Oblast jednoho kraje je na jednu stranu sice velmi rozsáhlým územním celkem, na stranu druhou je však potřeba přihlídnout k aspektům konkrétní veřejné zakázky. Obviněný, zde v pozici zadavatele, je příspěvkovou organizací pověřenou správou silniční sítě II. a III. tříd na území Středočeského kraje a v rámci veřejných zakázek poptává obnovu vodorovného dopravního značení v celém tomto území. (Bez relevance je zde skutečnost, že značení zřejmě nebude obnovováno v rámci celé délky předmětných silnic, jelikož na některých místech je opotřebení vyšší a jiných nižší – podstatné je, že obviněný poptával plnění v rámci celé délky pozemních komunikací.) Neshledávám nic absurdního na skutečnosti dovození místní souvislosti vzájemným a ničím nerušeným propojením silnic II. a III. tříd, když argument ad absurdum obviněného, že by pak bylo nutno považovat za souvislý celek silniční síť tříd této kategorie v rámci celé České republiky, nebo i celé Evropy nelze použít právě z toho důvodu, že správa silnic II. a III. tříd je svěřena krajům, jakožto vyšším samosprávným celkům, a tyto proto nemohou požadovat zhotovení plnění mimo svou oblast správy. Úřad v napadeném rozhodnutí tento závěr jasně vysvětluje v bodě*

124., když obviněnému jsou silnice II. a III. třídy svěřeny do správy a údržby zřizovací listinou ze dne 25. 4. 2015.“.

77. Zmiňuje-li obviněný v tomto kontextu „specifický“ tvar území Středočeského kraje, který tvoří „prstenec“ okolo hlavního města Prahy, jež tvoří dle obviněného onu prostorovou překážku bránící přesunu robustní a těžké techniky mezi jednotlivými místy plnění, pak tato skutečnost nezakládá dle Úřadu oprávnění obviněného poptávat jednotlivá plnění samostatně v rámci jednotlivých veřejných zakázek malého rozsahu, resp. není důvodem pro konstatování místní „nesouvislosti“ plnění, neboť obviněnému ničeho nebránilo zadávat veřejnou zakázku jako jednu zakázku rozdělenou na části (např. dle jednotlivých oblastí), kdy v rámci jednotlivých částí mohl uzavřít smlouvu s rozdílnými vybranými dodavateli a přesun zmíněné techniky by v takovém případě nebyl nutný, příp. mohl obviněný postupovat tak, že mohl realizovat předmětnou veřejnou zakázku na základě s dostatečným předstihem uzavřené rámcové smlouvy, která může být uzavřena s jedním či více uchazeči, a na jejím základě pak zadávat (dle aktuální potřeby) jednotlivé veřejné zakázky. V této souvislosti Úřad dodává, že poměrně značná část argumentace obviněného obsažená v odporu ze dne 21. 9. 2020 vychází z představy, že dospěl-li Úřad v šetřeném případě k závěru, že obviněný se dopustil nezákonného dělení veřejné zakázky na realizaci vodorovného dopravního značení, je „nucen“ napříště obdobné plnění zadávat jako jednu ucelenou veřejnou zakázku. Tak tomu však není, obviněný je oprávněn rozdělit předmět plnění veřejné zakázky na části a pro tyto části nastavit konkrétní (pro danou část vhodné) podmínky a zadávat je jednotlivě, avšak v režimu/zadávacím řízení odpovídajícím celkové předpokládané hodnotě všech částí veřejné zakázky (viz §§ 18 a 24 ZZVZ), čímž bude zaručena širší a formalizovaná publicita veřejné zakázky, a tedy potenciál hospodářské soutěže o takovou zakázku bude vyšší. Tvrzení obviněného, že zadávání veřejné zakázky rozdělené na části by mohlo vést k menšímu počtu podaných nabídek, Úřad shledává za pouhé (do jisté míry nelogické) spekulace.
78. Obviněný dále vyjadřuje názor, že jednotlivé oblasti předmětu plnění smluv o dílo představují samostatné funkční celky, resp. provozní jednotky, neboť „samostatně obhospodařují jednotlivé oblasti, bez ohledu na to, že formálně je smlouva uzavřena ‚centrálou‘ Obviněného. Příprava podkladů pro zadávací řízení, participace na průběhu zadávacího řízení, jakož i následná realizace veřejných zakázek je však v režii těchto oblastních správ (provozních jednotek) Obviněného (...)“.
79. V této souvislosti lze odkázat na důvodovou zprávu k ZZVZ, konkrétně k § 17 ZZVZ (který toto upravuje), která v dané věci uvádí: „V případě, že některá provozní jednotka vykazuje funkční samostatnost při zadávání veřejných zakázek, může být předpokládaná hodnota stanovena na úrovni této provozní jednotky. Tento předpoklad lze považovat za splněný v případě, že samostatná provozní jednotka nezávisle provádí zadávací řízení, činí rozhodnutí o výběru dodavatele a uzavírá smlouvu. Taková provozní jednotka přitom samostatně hospodaří s finančními prostředky, z nichž je veřejná zakázka financována. To však neznamená, že by vždy muselo jít o samostatnou rozpočtovou kapitolu ve smyslu rozpočtových pravidel, tato samostatnost může být založena i interními předpisy zadavatele. (...) Přestože předchozí zákon o veřejných zakázkách takovéto ustanovení neuváděl, byla obdobná možnost již vykládána a v praxi realizována.“

80. Úřad konstatuje, že skutečnost, že plnění jednotlivých veřejných zakázek je posléze „v gesci“ těchto ryze vnitřních útvarů obviněného nemá a ani nemůže mít vliv na otázku posouzení existence místní (či jakékoliv jiné) souvislosti. Obviněným zmiňované „oblasti“ nehospodaří samostatně s finančními prostředky, z nichž by měla být předmětná plnění financována (obviněný ostatně ani nic takového netvrdí/nedokládá), neprovádí samy zadávací řízení, nečiní rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, a ani s dodavateli neuzavírají smlouvy – nejedná se tedy o provozní jednotky ve smyslu § 17 odst. 2 ZZVZ (nelze tedy ve smyslu čl. 40 odst. 6 věty druhé Listiny aplikovat dotčené ustanovení ZZVZ na postup obviněného). V opačném případě by určitým zadavatelům nic nebránilo vytvořit bohatou vnitřní organizační strukturu menších či větších útvarů, navázanou na jejich určité oblastní působení, která by posléze sloužila k rozdělení jinak jednotlivých plnění do kýženého množství samostatných veřejných zakázek (s nemožností dovození místní souvislosti), a skrze ni dospět k narušení hospodářské soutěže. V obdobném duchu se k otázce organizačního uspořádání zadavatelů vyjádřil také Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 62 Af 56/2010-350 ze dne 9. 12. 2010 (potvrzený rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Afs 24/2011 – 497 ze dne 19. 1. 2012), v rámci něhož soud uvedl mj. následující: *„Jednotlivá místa náležející k jednotlivým územním smluvním jednotkám však nejsou odlišná svým charakterem (...). Rozdělení území, pro které je celkové plnění poptáváno, je tak provedeno výlučně administrativně. (...) Skutečnost, zda toto územní dělení má souvislost s vnitřním organizačním uspořádáním zadavatele, též není rozhodující; administrativní okolnosti, které mohou provázet přípravu a realizaci činností v jednotlivých územních smluvních jednotkách, nemohou mít a nemají vliv na posouzení samotného věcného charakteru plnění, jež mělo být ve prospěch zadavatele uskutečňováno, neboť se jej nijak nedotýkají, tedy nijak jej nedeterminují.“*
81. S ohledem na shora uvedené tedy Úřad konstatuje, že šetřené smlouvy o dílo spolu souvisí i z hlediska místního.
82. Ve vztahu k posouzení **věcné souvislosti** pak Úřad odkazuje na předmět plnění jednotlivých smluv o dílo (viz body 2., 6., 10., 14. a 18. odůvodnění tohoto rozhodnutí), z nichž vyplývá, že předmětem plnění u všech těchto smluv je realizace vodorovného dopravního značení na vybraných úsecích silnic. Úřad tedy konstatuje, že šetřené smlouvy o dílo spolu souvisí rovněž z hlediska věcného.
83. Jde-li o **funkční souvislost**, jejíž ne/existence se dovozuje na základě účelu/jednotného cíle, pro který jsou veřejné zakázky zadávány (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 211/2015-31 ze dne 17. 9. 2015), pak ta je v šetřeném případě dána skutečností, že vodorovné dopravní značení, jehož realizace je předmětem všech zkoumaných smluv o dílo, je klíčovým prvkem silniční bezpečnosti (což potvrzuje i obviněný ve svém vyjádření ze dne 3. 7. 2020, když uvádí, že vodorovné dopravní značení je významným prvkem a součástí BESIP), neboť řidiče informuje, navádí a vymezuje na silnici prostor jim určený, čímž jim pomáhá vozidlo bezpečně udržovat na vozovce.
84. Vzhledem k výše uvedenému Úřad konstatuje, že VZ Benešov 2016, VZ Kutná Hora, VZ Kladno, VZ Mnichovo Hradiště a VZ Benešov tvoří jeden funkční celek, resp. jednu veřejnou zakázku, přičemž je nutno dodat, že daná plnění nepředstavují „nepředvídatelné“ či „nárázové“ plnění, neboť, jak se podává z vyjádření obviněného ze dne 3. 7. 2020, ten

„potřebuje zajistit obnovu především bezpečnostních prvků (přechody pro chodce u škol, stíny apod.) každoročně ještě před zahájením školního roku, (...).“

85. Nyní tedy vyvstává otázka, zda byl obviněný v případě předmětné veřejné zakázky povinen v její souvislosti postupovat v některém z v úvahu připadajících zadávacích řízení. Při posouzení této věci je nezbytné s ohledem na § 13 zákona vycházet z předpokládaných hodnot veřejných zakázek. V této souvislosti Úřad uvádí, že zákon zadavatelům nezakazuje dělit předmět veřejné zakázky na části. Ust. § 13 zákona toto naopak umožňuje, nicméně předpokládaná hodnota musí být vždy dána součtem všech těchto od sebe oddělených částí.
86. Z dokumentace pořízené v souvislosti se smlouvami o dílo vyplývá, že jejich celková předpokládaná hodnota činí 8 035 389,96 Kč bez DPH.
87. Vzhledem k této skutečnosti Úřad konstatuje, že šetřené veřejné zakázky představují podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce ve smyslu § 12 odst. 2 zákona, neboť celková předpokládaná hodnota přesahuje finanční limit 6 mil. Kč stanovený v § 12 odst. 3 zákona pro veřejné zakázky malého rozsahu na stavební práce a současně nedosahuje finančního limitu pro nadlimitní veřejné zakázky dle § 12 odst. 1 zákona, který činí dle nařízení vlády č. 393/2015 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 77/2008 Sb., o stanovení finančních limitů pro účely zákona o veřejných zakázkách, o vymezení zboží pořizovaného Českou republikou - Ministerstvem obrany, pro které platí zvláštní finanční limit, a o přepočtech částek stanovených v zákoně o veřejných zakázkách v eurech na českou měnu, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení vlády č. 78/2008 Sb., kterým se stanoví finanční limity pro účely koncesního zákona, ve znění pozdějších předpisů, částku 142 668 000,- Kč. K tomu Úřad pouze pro úplnost dodává, že ke stejnému závěru by bylo možné dojít i při posouzení z hlediska ZZVZ, neboť dle této právní úpravy činí finanční limit pro veřejné zakázky malého rozsahu na stavební práce rovněž 6 mil. Kč bez DPH a finanční limit pro nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce je stanoven nařízením vlády č. 335/2019 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění nařízení vlády č. 471/2017 Sb., ve výši 137 366 000,- Kč.
88. Úřadu tak nezbyvá než konstatovat, že obviněný nepostupoval v souladu se zákonem, když podlimitní veřejnou zakázku, jejíž předmět je vymezen smlouvami o dílo na VZ Benešov 2016, VZ Kutná Hora, VZ Kladno, VZ Mnichovo Hradiště a VZ Benešov, nezadával s ohledem na její celkovou předpokládanou hodnotu v některém z v úvahu připadajících zadávacích řízení dle § 21 odst. 1 zákona, nýbrž jednotlivě jako veřejné zakázky malého rozsahu. V této souvislosti Úřad opětovně doplňuje, že uvedené nevylučuje možnost obviněného zadat předmětnou veřejnou zakázku jako jednu veřejnou zakázku rozdělenou na části (viz § 13 odst. 4 zákona), tj. např. dle příslušných oblastí tak, jak byly uzavírány šetřené smlouvy o dílo (avšak postupy platnými pro zadávací řízení dle zákona). Pro úplnost Úřad dodává, že rovněž ověřil, zda obviněný – byť jsou dané veřejné zakázky označeny jako veřejné zakázky malého rozsahu – fakticky nepostupoval při „zadávání“ jednotlivých veřejných zakázek postupy platnými pro zadávací řízení, zde pro zjednodušené podlimitní řízení, přičemž musí konstatovat, že nikoli, a to již s ohledem na skutečnost, že lhůta pro podání nabídek v rámci jednotlivých veřejných zakázek byla kratší než zákonem požadovaných 15 dnů³ [§ 39 odst. 3

³ Lhůty pro podání nabídek byly stanoveny v délce 14 dnů v rámci VZ Benešov 2016 a VZ Kutná Hora, 11 dnů v rámci VZ Kladno a VZ Mnichovo Hradiště a 8 dnů v rámci VZ Benešov.

písm. b) bod 2. zákona]. Uvedené platí i pro případnou aplikaci ZZVZ, neboť ten stanoví v § 54 odst. 1 lhůtu pro podání nabídek ve zjednodušeném podlimitním řízení v délce nejméně 11 pracovních dnů od zahájení zadávacího řízení, přičemž v případě VZ Benešov 2016 a VZ Kutná Hora byla lhůta pro podání nabídek stanovena v délce 10 pracovních dnů, v rámci VZ Kladno a VZ Mnichovo Hradiště v délce 7 pracovních dnů a v rámci VZ Benešov v délce 6 pracovních dnů.

89. Úřad dále konstatuje, že postup obviněného mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, neboť nelze vyloučit možnost, že pokud by obviněný postupoval při zadávání předmětné veřejné zakázky dle zákona, mohl obdržet další nabídky od jiných (nejenom lokálních) dodavatelů, kteří mohli obviněnému nabídnout výhodnější plnění. S postupem dle zákona, tj. s postupem v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacích řízení, je spojená mj. i uveřejňovací povinnost, která nabývá různých podob v závislosti na konkrétním druhu zadávacího řízení. Ve všech případech tato uveřejnění umožňují širokému okruhu dodavatelů na trhu zúčastnit se soutěže o veřejnou zakázku, což má za následek vyšší míru konkurence než obviněným zvolený postup mimo režim zákona. Tvrdí-li obviněný v této souvislosti, že menší/lokální dodavatelé zpravidla „*nevěnují takovou pozornost formálním uveřejněním zadávacích řízení ve Věstníku veřejných zakázek či na profilech zadavatelů*“, pak uvedené představuje toliko ničím nepodložené spekulace, kdy ani paušalizování domnělého chování menších dodavatelů na trhu není způsobilé vyvrátit potencialitu vlivu na výběr u šetřeného postupu zadavatele.
90. Úřad pro úplnost dodává, že zákon v případě přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona nevyžaduje výlučně prokázání (podstatného) vlivu na výběr nejvhodnější nabídky, postačí takové jednání (postup) zadavatele, které mohlo mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky. V této souvislosti je možno poukázat např. na rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R180/2008/VZ-1837/2009/310/ASc ze dne 12. 2. 2009, ve kterém je k dané problematice uvedeno, že „*[s]kutková podstata správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona je navíc naplněna, i pokud jednání zadavatele má pouze potenciál podstatně ovlivnit výběr nabídky, tedy je pouze schopno tohoto ovlivnění, aniž by k němu nutně došlo. Z dikce zákona jasně plyne, že slovo „podstatně“ se vztahuje jak na skutečné ovlivnění (ovlivnil) tak i na potenciální možnost ovlivnění (mohl ovlivnit) výběru nabídky. (...) k uložení pokuty Úřadem postačí pouze potenciální možnost ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Úřad tedy není nucen zkoumat, zda k ovlivnění skutečně došlo či nedošlo, neboť z hlediska ustanovení § 120 zákona stačí pouhá možnost tohoto ovlivnění.*“. K obdobným závěrům dospěl rovněž Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 62 Af 36/2012-104 ze dne 9. 5. 2013 či v rozsudku č. j. 62 Af 14/2011-74 ze dne 19. 7. 2012, ve kterém mj. judikoval, že „*[z] uvedeného ustanovení [§ 120 odst. 1 písm. a) zákona] je zřejmé, že se deliktu dopustí již ten zadavatel, který nedodrží ZVZ, přičemž tím pouze hypoteticky ovlivní výběr nejvhodnější nabídky.*“.
91. Z výše uvedeného vyplývá, že pouhá potencialita vlivu na výběr nejvhodnější nabídky je tak s ohledem na znění zákona zcela postačující z hlediska spáchání přestupku dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona [a to i ve vztahu k ZZVZ – viz § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ], a Úřadu tedy nezbývá než uzavřít, že obviněný svým jednáním naplnil všechny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona.
92. Jde-li o obviněným namítanou absenci materiálního znaku přestupku, kterým je určitý stupeň nebezpečnosti, resp. škodlivosti pro společnost, pak v této věci lze odkázat např.

na rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R116/2014/VZ-27819/2014/323/BRy ze dne 5. 1. 2015, v němž bylo konstatováno, že „v případě pojmů *společenská nebezpečnost* či *společenská škodlivost* se jedná o neurčité právní pojmy. Z obecného výkladu těchto pojmů však lze dospět k takovému závěru, že za jednání nebezpečné či škodlivé pro společnost, je možné považovat takové jednání, které směřuje proti veřejnému zájmu společnosti, a to proti takovému zájmu, který má být právem chráněn a současně dosahuje určité intenzity. Z hlediska znění a obsahu zákona je možné za právem chráněný zájem považovat zejména efektivní vynakládání veřejných prostředků a existenci spravedlivé a otevřené soutěže o veřejné zakázky. K naplnění materiálního znaku správního deliktu tak dojde tehdy, pokud jednání zadavatele jednak ohrožuje některý právem chráněný zájem a současně dosahuje určité intenzity, tedy následky takového jednání nejsou zcela zanedbatelné.“.

93. Nejvyšší správní soud k tomu pak dále v rozsudku č. j. 9 As 34/2012-28 ze dne 9. 8. 2012 judikoval, že „[v] zásadě totiž platí, že v případě správních deliktů je jejich materiální stránka dána již samotným naplněním skutkové podstaty deliktu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45, nebo rozsudek ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Afs 14/2011-62). Až ve chvíli, kdy se jedná o případ, v němž je sporné, zda konkrétní společenská nebezpečnost [ne]dosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti, je nezbytné, aby se správní orgán zabýval materiální stránkou správního deliktu i v odůvodnění svého rozhodnutí. (...) Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozsudku prvního senátu, obzvláště u správních deliktů, jejichž naplnění nevyžaduje zavinění, nebudou mít okolnosti obvykle zkoumané v souvislosti s konkrétní společenskou nebezpečností (míra zavinění, vztah pachatele k jednání, způsob spáchání atd.) žádný vliv na naplnění materiální stránky deliktu. Tyto zvláštní okolnosti daného případu však nezůstanou bez povšimnutí, ale budou správním orgánem hodnoceny při stanovení výše sankce. Obecně je přitom nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. 1 Tzn 2/96).“.
94. V souladu s výše uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť takové jednání porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Pokud se však dle výše citovaného rozsudku k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek. Úřad v této souvislosti konstatuje, že materiální stránku přestupku v šetřeném případě tvoří škodlivé následky jednání obviněného (který omezil konkurenční prostředí a řádnou soutěž o veřejnou zakázku) spočívající v ohrožení zájmu společnosti, aby byly veřejné prostředky vynakládány efektivně. V šetřeném případě Úřad neshledal žádné zvláštní okolnosti, jež by vylučovaly, že postupem obviněného nebyl ohrožen zájem společnosti na efektivním vynakládání veřejných prostředků. Úřad tedy konstatuje, že k naplnění materiálního znaku přestupku v šetřeném případě zcela jistě došlo.

95. Co se týče obviněným citovaného stanoviska Generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie, Úřad uvádí, že stanoviska Generálních advokátů Soudního dvora Evropské unie nejsou nijak právně závazný závěrem, a to nejen vzhledem k aplikaci a výkladu vnitrostátní právní regulace dělení veřejných zakázek (resp. českého právního prostředí jako takového), nýbrž ani pro samotný Soudní dvůr Evropské unie, který se od nich může odchýlit (byť jde zpravidla o minoritu případů). Zcela nad rámec výše uvedeného lze pro doplnění zmínit, že rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-16/98, navazující na obviněným citované stanovisko Generálního advokáta, závěry o nutnosti existence zavinění (úmyslu) při účelovém rozdělení veřejných zakázek na dopravní infrastrukturu nezopakoval.
96. K tvrzením obviněného uvedeným v bodech 23. až 26. odůvodnění tohoto rozhodnutí Úřad uvádí, že vzhledem k tomu, že realizace vodorovného dopravního značení evidentně představuje opakující se plnění (stavební práce), obviněnému, jak již bylo zmíněno výše, ničeho nebránilo realizovat předmětnou veřejnou zakázku např. na základě s dostatečným předstihem uzavřené rámcové smlouvy, která může být uzavřena s jedním či více uchazeči, a na jejím základě pak zadávat (dle aktuální potřeby – tj. např. i s ohledem na obviněným tvrzené požadavky Policie ČR na odstranění/obnovu vodorovného dopravního značení v rámci odstraňování následků dopravních nehod nebo na obnovu přechodů apod.) jednotlivé veřejné zakázky. Argumentuje-li pak obviněný personálními kapacitami event. dodavatelů poptávaného plnění, pak uvedené shledává Úřad za pouhé spekulace nemající vliv na posouzení dané věci, resp. uvedené bezpochyby nemůže představovat důvod pro liberaci obviněného.
97. S ohledem na vše výše uvedené Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí.

K výroku II. tohoto rozhodnutí – uložení pokuty

98. Úřad posoudil postup obviněného a vzhledem ke zjištěným skutečnostem přistoupil k uložení pokuty, neboť obviněný svým postupem naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona.
99. Podle § 121 odst. 3 zákona účinného v době spáchání přestupku odpovědnost právnické osoby za přešupek zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 3 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán. Úřad dodává, že dle § 270 odst. 5 ZZVZ účinného v době vydání tohoto rozhodnutí promlčecí doba činí 5 let. Podle § 31 odst. 1 zákona o přestupcích počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přešupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.
100. V návaznosti na posledně citované ustanovení zákona Úřad před uložení pokuty ověřil, zda je naplněna podmínka uvedená v § 121 odst. 3 zákona. V šetřeném případě se Úřad o spáchání přestupku dozvěděl dne 2. 1. 2020, kdy mu byla Policií České republiky odevzdána věc k projednání přestupku obviněného. Vzhledem k tomu, že ke spáchání přestupku vymezeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí došlo dne 7. 9. 2016, kdy obviněný uzavřel smlouvu na plnění předmětu v pořadí poslední z přezkoumávaných veřejných zakázek, tj. Smlouvu o dílo č. 458/00066001/2016 se společností Údržba silnic, lze konstatovat, že k uplynutí lhůty vymezené zákonem pro zahájení správního řízení nedošlo. Z uvedených

údajů tedy vyplývá, že v šetřeném případě odpovědnost obviněného za přestupek nezanikla, a to ani pokud by byly podmínky pro zánik odpovědnosti obviněného posuzovány podle pozdější právní úpravy obsažené v ZZVZ.

101. Podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona se za přestupek uloží pokuta do 10 % ceny zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o přestupek podle § 120 odst. 1 písm. a), c) nebo d) zákona. K tomu Úřad dodává, že právní úprava obsažená v ZZVZ není pro obviněného příznivější ani v tomto ohledu, neboť dle § 268 odst. 2 písm. a) ZZVZ lze obviněnému mj. za přestupek dle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ uložit pokutu ve shodné výši, tj. do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit.
102. Úřad uvádí, že za přestupek uvedený ve výroku I. tohoto rozhodnutí lze obviněnému uložit správní trest pokuty ve výši do 940 506,- Kč po zaokrouhlení (10 % z celkové ceny veřejné zakázky ve výši 9 405 061,90 Kč včetně DPH⁴).
103. 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.
104. Podle § 38 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).
105. Pokud jde o význam 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 tedy není hlavním kritériem jeho skutková podstata, ale intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě. Z hlediska určení výměry pokuty je proto nutno hodnotit nejen jaké následky byly přestupkem způsobeny, ale také jakou měly intenzitu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 106/2012 ze dne 6. 6. 2013).
106. 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 esenciální 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

⁴ Cena VZ Benešov 2016 byla sjednána ve výši 1 927 288,- Kč včetně DPH, cena VZ Kutná Hora byla sjednána ve výši 2 456 417,37 Kč včetně DPH, cena VZ Kladno byla sjednána ve výši 1 885 554,19 Kč včetně DPH, cena VZ Mnichovo Hradiště byla sjednána ve výši 2 015 147,92 Kč včetně DPH a cena VZ Benešov byla sjednána ve výši 1 120 654,42 Kč včetně DPH.

vytváření podmínek pro to, aby smlouvy, jejichž plnění je hrazeno z veřejných prostředků, byly zadavateli uzavírány při zajištění hospodářské soutěže a konkurenčního prostředí mezi dodavateli (k tomu blíže srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008 sp. zn. 1 Afs 20/2008), je třeba jednání obviněného, který předmět plnění veřejné zakázky rozdělil na veřejné zakázky malého rozsahu, na jejichž plnění uzavřel jednotlivé smlouvy o dílo, aniž by při jejím zadávání postupoval v zadávacím řízení dle zákona, označit za typově jedno z vůbec nejzávažnějších.

107. Úřad dále při zvažování výše pokuty přihlédl k následkům spáchání přestupku. Obviněný v daném případě nezákonným postupem omezil okruh potenciálních dodavatelů veřejné zakázky, resp. negativně zasáhl do konkurenčního prostředí v daném tržním odvětví. Přitom nelze vyloučit, že nabídka jiného dodavatele mohla být pro obviněného z pohledu množství vynaložených finančních prostředků výhodnější, a tudíž že nedošlo k ne hospodárnému výdeji veřejných prostředků. Nicméně, co se týče okolností, za nichž byl přestupek spáchán, Úřad po posouzení šetřeného případu ve všech vzájemných souvislostech shledal při stanovení výše pokuty jako polehčující tu okolnost, že byť obviněný nepostupoval dle zákona, negativní dopady jeho jednání jsou sníženy skutečností, že hospodářská soutěž byla do jisté míry zachována, neboť obviněný obdržel v rámci VZ Benešov 2016 a VZ Benešov celkem 4 nabídky a v rámci VZ Kutná Hora, VZ Kladno a VZ Mnichovo Hradiště po 5 nabídkách.
108. Úřad při stanovení výše pokuty zohlednil rovněž dobu, která uplynula od spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí, neboť, jak Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 62 Af 123/2013-85 ze dne 9. 4. 2015 judikoval, *„je-li základním požadavkem na zákonnost uložené pokuty její proporcionalita, pak hledisko doby, jež uplynula mezi spácháním správního deliktu a jeho potrestáním, je možným (a někdy nutným) korektivem při úvahách ohledně výše pokuty, k němuž má být přihlédnuto na závěr těchto úvah; aplikace tohoto korektivu má zamezit, aby výše pokuty, jinak řádně stanovená podle zákonem předepsaných kritérií a kritérií nutně aplikovatelných i bez jejich výslovného vyjádření v zákoně (kritérium přiměřenosti s ohledem na míru, ve které výše pokuty může působit pro delikventa likvidačně), celkově nejevila znaky nepřiměřenosti s ohledem na prodlevu, která nastala mezi porušením právní povinnosti a trestem, který za to byl uložen. V rámci správního trestání je totiž třeba dostatečně silně vnímat, že časový horizont toho, kdy se účastníkovi řízení (delikventovi) dostává konečného rozhodnutí ve věci, je neoddělitelnou součástí měřítek celkové spravedlnosti řízení, a že čím je tento časový horizont delší, tím více se rozostřují kontury spravedlnosti jak v očích účastníka řízení, tak i v obecném vnímání veřejností a veřejného mínění, což celkově oslabuje důvěryhodnost státní moci. Je nepochybné, že s prodlužujícím se okamžikem potrestání se relativizuje základní vztah mezi spáchaným deliktem a ukládanou sankcí a že doba mezi porušením právní povinnosti a rozhodnutím o sankci má i bezprostřední vliv na účel trestu, jehož má být uložením konkrétní sankce dosaženo.“*
109. Úřad se dále zabýval skutečností, zda přestupek, za který je obviněnému nyní ukládán trest, není v souběhu s dalšími přestupky (správními delikty) obviněného. Tento postup Úřadu vychází z konstantní rozhodovací praxe správních soudů, kdy je možné uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2009 č. j. 1 As 28/2009 – 62, popřípadě rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2016 č. j. 6 As 245/2015 – 33. V prvně uvedeném rozsudku soud dovodil, že *„při trestání správních deliktů týmž správním orgánem se*

*přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Nutnost aplikovat tento trestněprávní institut vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv veřejnoprávního deliktu. K této zásadě se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, dle něhož „použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázkou vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.“. Soud dále pokračuje tak, že „[t]restněprávní doktrína uvádí, že souběh je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: *Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6., doplněné a přepracované vydání. C. H. Beck, Praha, 2004, str. 26*).“ Současně je v citovaném rozsudku uvedeno, že pro potrestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale je nezbytné použití absorpční zásady, pakliže zde existují sbíhající se správní delikty (nyní přestupky). V tomto kontextu Úřad k výtce obviněného, že Úřad neprojednával nyní šetřený postup obviněného ve společném řízení se správním řízením sp. zn. S0325/2019/VZ, uvádí, že Úřad přistoupil k aplikaci absorpční zásady, přičemž v souladu s judikatorními závěry není nutné vést společné řízení. Pokud jde o odkaz obviněného na § 43 zákona o přestupcích, k tomu Úřad uvádí, že nehledě na jeho neaplikovatelnost v řízení před Úřadem ve věcech dozoru nad zadáváním veřejných zakázek v daném případě k jeho použití není s ohledem na skutečnost, že Úřad absorpční zásadu aplikuje, a to způsobem zcela souladným se shora uvedenou judikaturou, žádný věcný důvod.*

110. Úřad se tedy zabýval otázkou, zda přestupek, za který je obviněnému ukládána sankce, není v souběhu s dalšími přestupky obviněného, resp. zda se obviněný nedopustil právě projednávaného přestupku dříve, než bylo vydáno rozhodnutí, jímž mu byla uložena pokuta za spáchání jiného přestupku.
111. Z úřední činnosti jsou Úřadu známy následující skutečnosti.
112. Dne 23. 10. 2019 vydal Úřad rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0325/2019/VZ-29121/2019/542/MCi, kterým obviněnému uložil pokutu ve výši 300 000,- Kč za spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, kterého se dopustil tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 ZZVZ, když podlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem je plnění vyplývající ze smlouvy o dílo č. 45/00066001/2017 ze dne 1. 2. 2017, která byla uzavřena s vybraným dodavatelem 3K značky v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu „Síť silnic II. a III. třídy oblast KH – obnova VDZ“, plnění vyplývající ze smlouvy o dílo č. 47/00066001/2017 ze dne 1. 2. 2017, která byla uzavřena s vybraným dodavatelem ČNES v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu „Síť silnic II. a III. třídy oblast KH – obnova VDZ“, plnění vyplývající ze smlouvy o dílo č. 46/00066001/2017 ze dne 1. 2. 2018, která byla uzavřena s vybraným dodavatelem 3K značky v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu „Síť silnic II. a III. třídy oblast KH – obnova VDZ“, a plnění vyplývající ze smlouvy o dílo č. 43/00066001/2017 ze dne 1. 2. 2017, která byla uzavřena s vybraným dodavatelem Quo v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu „Síť silnic II. a III. třídy oblast BN –

obnova VDZ“, zadal mimo zadávací řízení, a nezadal ji v podlimitním režimu podle části třetí zákona, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele, a na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel shora uvedené smlouvy.

113. Dne 15. 10. 2020 vydal Úřad příkaz č. j. ÚOHS-32417/2020/500/JBě, kterým obviněnému uložil pokutu ve výši 25 000,- Kč za spáchání přestupku podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona, kterého se dopustil tím, že nedodržel postup stanovený v § 13 odst. 3 zákona, když rozdělil předmět veřejné zakázky, jímž je plnění vyplývající z

- kupní smlouvy č. 451/00066001/2016, jejímž předmětem je dodávka mostního provizoria MP6N, uzavřené dne 25. 8. 2016 s dodavatelem MPS Mostní a pozemní stavby engineering s.r.o., IČO 29148871, se sídlem Čepí 104, 533 32 Čepí (dále jen „dodavatel MPS“), v rámci veřejné zakázky „Mostní provizorium MP 6N“,
- kupní smlouvy č. 452/00066001/2016, jejímž předmětem je dodávka mostního provizoria MP8N, uzavřené dne 25. 8. 2016 s dodavatelem MPS v rámci veřejné zakázky „Mostní provizorium MP 8N“,

tak, že došlo ke snížení předpokládané hodnoty této veřejné zakázky pod finanční limit stanovený v § 12 odst. 2 zákona, a když předmět plnění této veřejné zakázky poptal mimo zadávací řízení jako dvě veřejné zakázky malého rozsahu, tj. nezadal jej v odpovídajícím druhu zadávacího řízení podle § 21 zákona, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a na uvedenou veřejnou zakázku obviněný uzavřel výše specifikované smlouvy.

114. Dne 15. 10. 2020 vydal Úřad rovněž příkaz č. j. ÚOHS-32419/2020/500/JBě, kterým obviněnému uložil pokutu ve výši 20 000,- Kč za spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ, kterého se dopustil tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 ZZVZ, když podlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem je plnění vyplývající z

- kupní smlouvy č. 18/00066001/2017, jejímž předmětem je dodávka mostního provizoria MP6N, uzavřené dne 16. 2. 2017 s dodavatelem MPS v rámci veřejné zakázky „Mostní provizorium MP 6N“,
- kupní smlouvy č. 19/00066001/2017, jejímž předmětem je dodávka mostního provizoria MP8N, uzavřené dne 16. 2. 2017 s dodavatelem MPS v rámci veřejné zakázky „Mostní provizorium MP 8N“,

zadal mimo zadávací řízení, tj. nezadal ji v odpovídajícím druhu zadávacího řízení v podlimitním režimu podle části třetí ZZVZ, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele, a na předmět plnění výše uvedené veřejné zakázky uzavřel shora uvedené smlouvy.

115. S ohledem na výše uvedené Úřad přikročil k uplatnění institutu souhrnného trestu, a to 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.

116. Pokud by měl Úřad uložit obviněnému pokutu za všechny uvedené přestupky a nemá-li zároveň v tomto správním řízení zákonné zmocnění zrušit předcházející „výroky o trestu“ (tj. výroky ukládající konkrétní pokuty za spáchání přestupků uvedených v bodech 112. až

114. odůvodnění tohoto rozhodnutí), lze absorpční zásadu ve formě uplatnění pravidel pro ukládání souhrnného trestu aplikovat pouze tím způsobem, že Úřad v rámci uložení sankce za projednávaný přestupek zohlední předchozí uložené pokuty, tj. pokuty uložené rozhodnutím/příkazy uvedenými v bodech 112. až 114. odůvodnění tohoto rozhodnutí za spáchání tam uvedených přestupků. K tomu Úřad uvádí, že pokuty uložené dřívějším rozhodnutím/příkazy při ukládání sankce za přestupek projednávaný v tomto řízení zohlednil. Dále Úřad uvádí, že tyto pokuty v součtu nepřevyšují maximální možnou hranici, kterou by bylo možno uložit za nejzávažnější z těchto přestupků.

117. Úřad při stanovení výše pokuty dále přihlédl i k ekonomické situaci obviněného, neboť vychází z maximy, že není přípustné uložit takovou pokutu, která má likvidační charakter v tom smyslu, že by „zmařila“ samu ekonomickou podstatu obviněného. Ze schváleného rozpočtu Středočeského kraje na rok 2020⁵ vyplývá, že příspěvek zřizovatele (Středočeský kraj) obviněnému činí pro rok 2020 celkem 1 763 388 000,- Kč. Na základě výše uvedeného Úřad konstatuje, že vyměřenou výši pokuty nelze v tomto případě považovat za likvidační ani za nepřiměřeně zasahující ekonomickou podstatu obviněného (a v tomto smyslu nespravedlivou).
118. V souvislosti s právě uvedeným je třeba mít dále na paměti, že pokuta uložená obviněnému za nedodržení postupu stanoveného zákonem má splnit dvě základní 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. Úřad uvádí, že peněžitá 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. Závěrem tedy Úřad k výši pokuty konstatuje, že uložená pokuta naplňuje dostatečně obě shora zmíněné funkce, aniž by se zároveň jednalo o pokutu likvidační.
119. S ohledem na výše uvedené Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozhodnutí.
120. Pokuta uložená ve výroku II. tohoto rozhodnutí je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO obviněného.

K výroku III. tohoto rozhodnutí – náklady řízení

121. Podle § 93 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích se ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, kromě náležitostí podle správního řádu uvede výrok o náhradě nákladů řízení.
122. Podle § 95 odst. 1 zákona o přestupcích správní orgán uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Pokud bylo rozhodnutí

⁵ Dostupné na https://www.kr-stredocesky.cz/web/urad/samosprava/schvaleny-rozpocet/-/asset_publisher/Bw3HukN8a9wq/content/schvaleny-rozpocet-stredoceskeho-kraje-na-rok-2020?redirect=https%3A%2F%2Fwww.kr-stredocesky.cz%2Fweb%2Furad%2Fsamosprava%2Fschvaleny-rozpocet%3Fp_id%3D101_INSTANCE_Bw3HukN8a9wq%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D2

o přestupku zrušeno jiným orgánem veřejné moci a tato skutečnost má za následek nesplnění podmínek pro uložení náhrady nákladů řízení, správní orgán nahrazené náklady vrátí.

123. Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích v současné době náklady řízení blíže neupravuje, musel správní orgán vycházet z obecného právního předpisu, kterým je správní řád.
124. Podle § 79 odst. 5 správního řádu uloží správní orgán povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Podle citovaného ustanovení správního řádu výši paušální částky nákladů řízení stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“), která v § 6 odst. 1 stanoví, že paušální částka nákladů správního řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 1 000 Kč.
125. Jelikož v daném případě Úřad zahájil řízení o přestupku z moci úřední, neboť dospěl k závěru, že se obviněný dopustil přestupku, je zřejmé, že řízení bylo vyvoláno porušením právní povinnosti obviněného, a Úřad je tedy povinen obviněnému uložit náhradu nákladů řízení ve výši stanovené vyhláškou. Z toho důvodu Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozhodnutí.
126. Náklady řízení jsou splatné do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 19-24825621/0710, variabilní symbol 2020000358.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí lze do 15 dní ode dne jeho doručení podat rozklad k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – sekce veřejných zakázek, třída Kpt. Jaroše 1926/7, Černá Pole, 604 55 Brno. Včas podaný rozklad má odkladný účinek. Podle § 117c odst. 1 písm. b) zákona se rozklad a další podání účastníků učiněná v řízení o rozkladu činí v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem.

otisk úředního razítka

JUDr. Eva Kubišová
místopředsedkyně

Obdrží

Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, Zborovská 81/11,
150 00 Praha 5

Vypraveno dne

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