



UOHSX0013GD8

PŘESED A ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0095/2023/VZ

Číslo jednací: ÚOHS-35389/2023/161

Brno 19. 9. 2023

V řízení o rozkladu ze dne 25. 7. 2023, doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 26. 7. 2023 obviněným –

- **Česká republika – Úřad vlády České republiky**, IČO 00006599, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0231/2023/VZ, č. j. ÚOHS-26233/2023/523 ze dne 12. 7. 2023, vydanému ve správním řízení zahájeném dne 28. 4. 2023 z moci úřední, ve věci možného spáchání přestupku podle § 269 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, obviněným, v souvislosti s uveřejněním Smlouvy o dílo uzavřené dne 8. 6. 2021 s vybraným dodavatelem – MIDE – Dědek, s.r.o., IČO 24795011, se sídlem Nevanova 1079/23, Řepy, 163 00 Praha 6 – na realizaci veřejné zakázky „**Sanace opatření a oprava škod nároží Objektu B Kramářovy vily, Gogolova 212/1, Praha 1**“ zadávané v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 4. 3. 2021 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 5. 3. 2021 pod ev. č. Z2021-008003, ve znění pozdější opravy,

jsem na základě návrhu rozkladové komise jmenované podle § 152 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a podle § 152 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) a § 152 odst. 5 téhož zákona rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0231/2023/VZ, č. j. ÚOHS-26233/2023/523 ze dne 12. 7. 2023

r u š í m

a správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0231/2023/VZ ve věci možného spáchání přestupku podle § 269 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, obviněným Česká republika – Úřad vlády České republiky, v souvislosti s uveřejněním Smlouvy o dílo uzavřené dne 8. 6. 2021 s vybraným dodavatelem – MIDE – Dědek, s.r.o., IČO 24795011, se sídlem Nevanova 1079/23, Řepy, 163 00 Praha 6 – na realizaci veřejné zakázky „Sanace opatření a oprava škod nároží Objektu B Kramářovy vily, Gogolova 212/1, Praha 1“

z a s t a v u j i

podle § 257 písm. f) cit. zákona, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení sankce podle § 269 téhož zákona ve spojení s § 86 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, protože skutek, o němž se vede řízení, není přestupkem.

ODŮVODNĚNÍ

I. Postup obviněného a průběh správního řízení

1. Obviněný – Česká republika – Úřad vlády České republiky, IČO 00006599, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, 118 00 Praha 1 – Malá Strana (dále jen „**obviněný**“ nebo „**zadavatel**“) – uzavřel dne 8. 6. 2021 Smlouvu o dílo č. 21/079-0, č. j. 2491/2021-UVCR-39 (dále jen „**smlouva o dílo**“) s vybraným dodavatelem – MIDE – Dědek, s.r.o., IČO 24795011, se sídlem Nevanova 1079/23, Řepy, 163 00 Praha 6 (dále jen „**vybraný dodavatel**“) – na realizaci veřejné zakázky „Sanace opatření a oprava škod nároží Objektu B Kramářovy vily, Gogolova 212/1, Praha 1“ zadávané v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 4. 3. 2021 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 5. 3. 2021 pod ev. č. Z2021-008003, ve znění pozdější opravy (dále jen „**veřejná zakázka**“).
2. Předmětem smlouvy o dílo na realizaci veřejné zakázky bylo dle jejího čl. II bodu 1. provedení stavebních prací spočívajících v sanaci a opravě nároží objektu B Kramářovy vily, včetně opravy jeho staticky narušených základových konstrukcí, opravy vjezdové brány do areálu a provedení opravy stávající části kanalizace dle přílohy č. 2 – Dokumentace pro výběr zhotovitele a přílohy č. 1 – Výkaz výměr této smlouvy (dále také jen „**předmět smlouvy o dílo**“). Obě uvedené přílohy byly dle smlouvy o dílo její nedílnou součástí.

3. Obviněný uveřejnil dne 8. 6. 2021 na profilu zadavatele smlouvu o dílo bez jejích příloh¹. Dle informací o veřejné zakázce z profilu zadavatele² bylo plnění smlouvy o dílo ukončeno dne 26. 11. 2021.
4. Obviněný uveřejnil dne 9. 6. 2021 v registru smluv smlouvu o dílo bez jejích příloh³.
5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“), jako orgán příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon**“ nebo „**zákon o zadávání veřejných zakázek**“)⁴ 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, a pro zvláštní postupy podle části šesté, a rovněž k projednávání přestupků podle tohoto zákona a ukládání pokut za jejich spáchání, obdržel dne 3. 3. 2023 podnět k prošetření postupu zadavatele ve věci výše uvedené veřejné zakázky (dále jen „**podnět**“). Na základě uvedeného podnětu si Úřad vyžádal od zadavatele související dokumentaci k předmětné veřejné zakázce a jeho vyjádření k obsahu podnětu.
6. Zadavatel ve svém vyjádření ze dne 13. 3. 2023 Úřadu mimo jiné sdělil, že smlouva byla zaslána k uveřejnění v souladu s § 5 odst. 1 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění dalších předpisů (dále jen „**zákon o registru smluv**“), ve lhůtě stanovené § 5 odst. 2 zákona o registru smluv. Dále obviněný uvedl, že § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv zakotvuje výjimku, která se vztahuje jak na „Přílohu č. 1 – Výkaz výměr“ (dále jen „**příloha č. 1**“), jakožto na způsob výpočtu jednotkových cen, vzor a výpočet, tak na „Přílohu č. 2 – Dokumentace pro výběr zhotovitele“ (dále jen „**příloha č. 2**“, souhrnně také jen „**přílohy**“), jakožto na projektovou dokumentaci. Proto nebyly uvedené přílohy, v souladu se zákonem o registru smluv, uveřejněny.
7. Dne 28. 4. 2023 vydal Úřad příkaz sp. zn. ÚOHS-S0231/2023/VZ, č. j. ÚOHS-16096/2023/500 (dále jen „**příkaz**“), kterým obviněného shledal vinným ze spáchání přestupku podle § 269 odst. 2 zákona (výrok I. příkazu), a současně obviněnému uložil za spáchání přestupku pokutu ve výši 4 000,- Kč (výrok II. příkazu). Dnem 28. 4. 2023 bylo podle § 249 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**“) a ve spojení s § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**přestupkový zákon**“) zahájeno řízení o přestupku z moci úřední. Proti vydanému příkazu podal obviněný dne 3. 5. 2023 odpor. Podle § 150 odst. 3 správního řádu se podáním odporu příkaz ruší a řízení pokračuje, přičemž lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu.
8. Obviněný v odporu uvedl, že se neztotožňuje se závěry, ke kterým Úřad dospěl v příkazu, a trval na svém tvrzení, že předmětnou smlouvu o dílo uveřejnil v registru smluv zcela v souladu se zákonem.

¹ https://zakazky.vlada.cz/document_download_8724.html

² https://zakazky.vlada.cz/contract_display_1129.html

³ <https://smlouvy.gov.cz/smlouva/16861643?backlink=3wp11>

⁴ Pokud je v tomto rozhodnutí uveden odkaz na zákon, jedná se vždy o znění účinné ke dni zahájení šetřeného zadávacího postupu. Postup Úřadu ve správním řízení se řídí právními předpisy účinnými ke dni zahájení správního řízení.

II. Napadené rozhodnutí

9. Dne 12. 7. 2023 vydal Úřad rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0231/2023/VZ, č. j. ÚOHS-26233/2023/523 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“).
10. Výrokem I napadeného rozhodnutí Úřad rozhodl, že obviněný se dopustil přestupku při uveřejňování podle § 269 odst. 2 zákona tím, že smlouvu o dílo na realizaci veřejné zakázky, kterou uzavřel dne 8. 6. 2021 s vybraným dodavatelem, neuveřejnil podle § 219 odst. 1 zákona na profilu zadavatele ve lhůtě do 15 dnů od jejího uzavření, tj. nejpozději do dne 23. 6. 2021, když v této lhůtě na profilu zadavatele uveřejnil pouze samotný text citované smlouvy, ale neuveřejnil její přílohy, a tedy citovanou smlouvu neuveřejnil v celém jejím znění, přičemž předmětnou smlouvu uveřejnil dne 9. 6. 2021 v registru smluv, avšak též bez příloh.
11. Výrokem II napadeného rozhodnutí Úřad obviněnému podle § 269 odst. 3 písm. a) zákona uložil pokutu ve výši 4 000 Kč se splatností dvou měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí.
12. Výrokem III napadeného rozhodnutí Úřad uložil obviněnému povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč do dvou měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí.

III. Rozklad obviněného

13. Dne 26. 7. 2023 obdržel Úřad proti napadenému rozhodnutí rozklad obviněného. Ze spisového materiálu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo navrhovateli doručeno dne 12. 7. 2023. Rozklad byl tedy podán v zákonné lhůtě.

Námítky rozkladu

14. Obviněný v rozkladu zdůraznil, že v posuzovaném případě byla dle jeho názoru předmětná smlouva v registru smluv zveřejněna zcela v souladu se zákonem o registru smluv.
15. K příloze č. 1 namítal, že se jedná pouze o výkaz výměr, který lze podřadit pod „způsob výpočtu jednotkových cen“, a tudíž se na ni aplikuje výjimka z povinnosti uveřejnění dle § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv. Obviněný mimo jiné argumentoval metodickým návodem Ministerstva vnitra k aplikaci zákona o registru smluv (dále jen „**metodický návod**“)⁵, odkazoval na vyhlášku č. 169/2016 Sb., o stanovení rozsahu dokumentace veřejné zakázky na stavební práce a soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr, ve znění vyhlášky č. 405/2017 Sb., konkrétně na § 7 předmětné vyhlášky (dále jen „**vyhláška o stanovení rozsahu dokumentace VZ na stavební práce**“), a na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 8/2020-136 ze dne 24. 2. 2021.
16. Obviněný považoval napadené rozhodnutí v této části za nedostatečně odůvodněné Úřadem, a to z důvodu nevypořádání se s jeho argumentací, kterou opakovaně uvedl již v odporu, a protože dle jeho názoru není zřejmé, jaké části přílohy č. 1 měly být uveřejněny, a z jakého důvodu nelze textové části podřadit pod výjimku dle § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv.
17. K příloze č. 2 obviněný sdělil, že obsahuje pouze projektovou dokumentaci, a proto ji nebyl povinen zveřejnit spolu se smlouvou, jelikož spadá pod výjimku dle § 3 odst. 2 písm. b) zákona

⁵ https://www.dia.gov.cz/wp-content/uploads/2023/04/Aplikace-ZRS-_Metodika-2023-DIA.pdf (znění účinné od dubna 2023) a https://m.euro-glacensis.cz/files/2016_interreg_v-a/metodicky-navod-k-aplikaci-zrs-metodika-1-4.pdf (znění účinné od června 2017).

o registru smluv, přičemž tato výjimka se vztahuje k projektové dokumentaci jako celku, nikoliv pouze k jejím částem. Obviněný argumentoval při určení, co je považováno za „projektovou dokumentaci“, v návaznosti na metodický návod, zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**stavební zákon**“) a vyhláškou č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**vyhláška o dokumentaci staveb**“), která stanovuje i rozsah a obsah projektové dokumentace.

18. I v této části považuje obviněný napadené rozhodnutí za nedostatečně odůvodněné, jelikož dle jeho názoru napadené rozhodnutí nevypořádalo argumentaci obviněného, která byla již použita v odporu proti příkazu.

Závěr rozkladu

19. Obviněný shrnul, že jeho postup byl zcela v souladu se zákonem, a proto navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil k novému projednání.

IV. Řízení o rozkladu

20. Úřad po doručení rozkladu neshledal důvody pro zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí podle § 87 správního řádu a podle § 88 odst. 1 téhož zákona předal spis se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladu.

Stanovisko předsedy Úřadu

21. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech, byl podle § 98 odst. 1 přestupkového zákona přezkoumán soulad výroků napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a dále byla přezkoumána správnost napadeného rozhodnutí. S přihlédnutím k námitkám obviněného a návrhu rozkladové komise byl přijat následující závěr.
22. Úřad dospěl k nesprávnému závěru, že projednávaný skutek je přestupkem podle § 269 odst. 2 zákona.
23. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí o rozkladu jsou v podrobnostech rozvedeny důvody, pro které jsem přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení správního řízení.

K důvodům zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení správního řízení

24. Podle § 152 odst. 5 správního řádu, nevylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.
25. Podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je nesprávné, napadené rozhodnutí zruší a řízení zastaví.
26. Podle § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu platí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu rozhodnutí zrušit, pokud se tím plně vyhoví rozkladu a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas.
27. Podle § 257 písm. f) zákona Úřad řízení zahájené z moci úřední usnesením zastaví, nebyly-li zjištěny důvody pro uložení sankce podle § 269 zákona.

28. Podle § 86 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona správní orgán usnesením zastaví řízení, jestliže skutek, o němž se vede řízení, se nestal nebo není přestupkem.

Smlouva o dílo a její předmět

29. Dle § 219 odst. 1 písm. d) zákona účinného ke dni zahájení šetřeného zadávacího postupu platilo, že zadavatel byl povinen uveřejnit smlouvu uzavřenou na veřejnou zakázku včetně všech jejích změn a dodatků na svém profilu, a to do 15 dnů od jejich uzavření, nedejde-li k jejímu uveřejnění podle jiného právního předpisu, konkrétně podle zákona o registru smluv. Pokud zadavatel zveřejnil smlouvu podle zákona o registru smluv, musel postupovat v souladu s tímto zákonem. Jestliže veškeré požadavky zákona o registru smluv byly dodrženy, pak byla smlouva zveřejněna v souladu s jiným právním předpisem ve smyslu § 219 odst. 1 písm. d) zákona a zadavatel již nebyl povinen předmětnou smlouvu na profilu zadavatele zveřejňovat.
30. Dle § 8 odst. 4 zákona o registru smluv, je-li v souladu s tímto zákonem uveřejněna smlouva, která má být uveřejněna podle zákona o zadávání veřejných zakázek, je tím splněna povinnost uveřejnit ji podle zákona o zadávání veřejných zakázek; to platí obdobně o údajích uveřejňovaných jako metadata podle tohoto zákona. Citované ustanovení zákona o registru smluv umožňuje veřejným zadavatelům veřejných zakázek, aby smlouvy na veřejné zakázky, které současně podléhají uveřejnění v registru, uveřejnili pouze v registru smluv, čímž nastává právní fikce, že takovým uveřejněním splnili svou povinnost uveřejnit smlouvu podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Opačný postup, tedy uveřejnění smlouvy na veřejnou zakázku, která současně podléhá uveřejnění v registru, pouze na profilu veřejného zadavatele, nevede ke splnění povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona o registru smluv a taková smlouva nebude až do okamžiku svého uveřejnění v registru účinná (§ 6 odst. 1 zákona o registru smluv) a může dojít i k jejímu zrušení od samého počátku (§ 7 odst. 1 zákona o registru smluv).
31. Smlouva o dílo byla obviněným uveřejněna dne 8. 6. 2021 na profilu zadavatele bez obou jejích příloh a dne 9. 6. 2021 v registru smluv, rovněž bez obou jejích příloh (viz bod 3 a 4 tohoto rozhodnutí).
32. V čl. II bodu 1. smlouvy o dílo byl předmět smlouvy o dílo popsán v obecné rovině, s odkazem na přílohu č. 1 – Výkaz výměr a přílohu č. 2 – Dokumentaci pro výběr zhotovitele, přičemž obě uvedené přílohy byly dle smlouvy o dílo její nedílnou součástí.
33. Na jakoukoli smlouvu včetně nedílných příloh, případně dodatků, je však nutné nahlížet jako na kompaktní celek. Pokud zadavatel předmět smlouvy o dílo popsal v této smlouvě jen zcela obecně a podrobně je dílo popsáno až soupisem prací, který je součástí přílohy č. 1, o níž bylo již při koncipování smlouvy zamýšleno jako o příloze, která nebude zveřejněna, jeví se toto zvolené řešení jako ne zcela shodné se záměrem zákonodárce ve smyslu účelu zveřejňování smluv v registru smluv. Uveřejňování smluv, jakožto součást práva na informace, umožňuje kontrolu vynakládání veřejných prostředků zadavatelem ze strany ostatních subjektů (veřejnosti), přičemž současně se v něm promítá i jedna ze stěžejních zásad zákona, zásada transparentnosti, uvedená v § 6 odst. 1 zákona. Pokud by v tomto konkrétním případě měla veřejnost zájem o zjištění, co bylo předmětem smlouvy o dílo, tedy jaké práce byly v rámci veřejné zakázky vůbec provedeny a uhrazeny z veřejných prostředků, musela by využít nástroje zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, aby tyto informace obdržela.

34. Obviněným uvedený metodický návod v části VII., písmeno a), bod b) k § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv, jenž upravuje výjimky z povinnosti uveřejnění smlouvy, resp. části smluv, upozorňuje, že podle zákona o registru smluv se uveřejňuje textový obsah smlouvy, přičemž např. výkres by se neuveřejňoval i v případě neexistence této výjimky. Vzhledem k tomu, že se jedná o výjimku z práva na informace, metodický návod doporučuje spíše její restriktivní výklad a neuchylovat se k nadměrnému podřazování jiných dokumentů pod tuto výjimku. Obviněný zcela logicky v rozkladu argumentoval tím, že tabulky v příloze č. 1 by bez doprovodného textového popisu nedávaly smysl. Pokud však lze konkrétní obsah, resp. popis předmětu smlouvy nalézt pouze v nezveřejněné nedílné části smlouvy o dílo, pak se nabízí důvodná pochybnost, uvedená i v napadeném rozhodnutí, zda v tomto případě obviněný nezvolil v případě popsané výjimky spíše výklad extenzivní.
35. Jakožto předseda Úřadu zde musím uvést, že **Úřad není povolán provádět výklad neurčitých právních pojmů obsažených v § 3 písm. b) zákona o registru smluv**, tento úkol náleží zejména soudům. Vzhledem k nedostatku judikatury k dané problematice se Úřad obrátil s žádostí na gestora předmětné právní úpravy (viz bod 28-29 a 29 napadeného rozhodnutí). Odbor eGovernmentu Ministerstva vnitra ČR ve svém stanovisku ze dne 28. 3. 2023, č. j. MV- 59011-2/EG-2023 (dále jen „**stanovisko MV**“), však Úřadu jednoznačně neodpověděl. Vzhledem k uvedenému stanovisku MV nelze tedy uspokojivě odpovědět, zda lze přílohu č. 1 podřadit pod výjimky uvedené v § 3 písm. b) zákona o registru smluv, a z tohoto důvodu se předseda Úřadu v této konkrétní věci přiklání v prospěch obviněného a jím uvedené argumentace v rozkladu. Proto také bylo ve věci rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku. Pokud však v budoucnu dojde k vyjasnění neurčitých právních pojmů ze strany soudů nebo gestora předmětné právní úpravy, bude Úřad připraven tuto argumentaci zohlednit ve svých následujících rozhodnutích.

Příloha č. 1 smlouvy o dílo

36. K příloze č. 1 obviněný namítal, že se jedná pouze o výkaz výměr, přičemž argumentoval § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv, který upravuje výjimky z povinnosti uveřejnění smlouvy, resp. části smluv, kterými jsou mimo jiné technická předloha, návod, výkres, projektová dokumentace, model, způsob výpočtu jednotkových cen, vzor a výpočet. Dle jeho názoru pro výkaz výměr přichází v úvahu výjimka pro způsob výpočtu jednotkových cen. Protože pojem „způsob výpočtu jednotkových cen“ je neurčitý právní pojem, opírá svou argumentaci o metodický návod, dle něhož zákonodárce použil neurčité právní pojmy, které je možné vykládat podle jiných právních předpisů, např. z oblasti stavebního práva nebo práva veřejných zakázek. Takovým právním předpisem může být vyhláška o stanovení rozsahu dokumentace VZ na stavební práce (neboť tato dopadá na nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce), přičemž v ustanovení § 7 je popsán výkaz výměr.⁶

⁶ „Ve výkazu výměr zadavatel uvede výpočet použitý při stanovení předpokládaného množství položky soupisu prací a odkaz na příslušnou grafickou nebo textovou část dokumentace pro zadání stavebních prací tak, aby umožnil kontrolu celkové výměry, nebo odkáže na výpočet stanovení množství položky soupisu prací v dokumentaci pro zadání stavebních prací.“

37. Nutno však připomenout, že dle Stanoviska Ministerstva pro místní rozvoj ČR k vyhlášce č. 169/2016 Sb.⁷ (tj. k vyhlášce o stanovení rozsahu dokumentace VZ na stavební práce), dále jen „**stanovisko MMR**“), se v dosavadní praxi soupis stavebních prací, dodávek a služeb poměrně často označuje jako výkaz výměr a má se tím na mysli soupis prací (jinak řečeno – „slepý“ položkový rozpočet). Výkazem výměr vyhláška o stanovení rozsahu dokumentace VZ na stavební práce rozumí popis postupu výpočtu celkového množství stavebních prací, dodávek nebo služeb, případně s uvedením odkazu na výkresovou nebo textovou část dokumentace tak, aby byla umožněna kontrola postupu výpočtu, a tím i celkové výměry položky.
38. Vyhláška o stanovení rozsahu dokumentace VZ na stavební práce však pojmy soupis stavebních prací a výkaz výměr důsledně rozlišuje, přičemž obviněný tak v předmětné věci nečiní – soupis stavebních prací byl obviněným začleněn do přílohy č. 1. V případě respektování terminologie použité a popsané ve vyhlášce o stanovení rozsahu dokumentace VZ na stavební práce a ve stanovisku MMR, by pak „slepý“ položkový rozpočet, tj. výkaz výměr, ani soupis stavebních prací, nespádaly pod výjimku § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv.
39. Doposud neexistuje relevantní stanovisko gestora předmětné právní úpravy nebo adekvátní judikatura, na základě kterých by bylo možné uzavřít, jak činí v rozkladu obviněný, že výkaz výměr patří pod výjimku § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv. V tomto smyslu se vyjádřil i odbor eGovernmentu Ministerstva vnitra ve svém stanovisku (viz bod 35 tohoto rozhodnutí). Obviněný v rozkladu uvedl, že v dané věci nelze říci, že z důvodu neexistence výkladového stanoviska není možné výkaz výměr podřadit pod výjimku způsobu výpočtu jednotkových cen. Předseda Úřadu by mohl dodat, že nelze ani tvrdit opak, čímž by se však argumentace přesunula do roviny nežádoucí spekulace. Je tedy přítomna pochybnost o porušení zákona, v níž je nutno se přiklonit k výkladu pro obviněného příznivějšímu.

Příloha č. 2 smlouvy o dílo

40. Na základě metodického návodu, kde neurčité právní pojmy je možné vykládat podle jiných právních předpisů, lze souhlasit s obviněným, že pojem „projektová dokumentace“ je možné vykládat dle právních předpisů z oblasti stavebního práva. Při určení, co je považováno za projektovou dokumentaci, lze vycházet ze stavebního zákona a z vyhlášky o dokumentaci staveb, která stanovuje rozsah a obsah projektové dokumentace. V § 134 odst. 7 stavebního zákona je stanoveno, že rozsah a obsah dokumentace pro provádění stavby stanoví prováděcí právní předpis. Tímto prováděcím předpisem je vyhláška o dokumentaci staveb, dle jejíhož § 3 platí, že rozsah a obsah projektové dokumentace pro provádění stavby je stanoven v příloze č. 13 k této vyhlášce. V příloze č. 13 je pak stanoven podrobný rozpis jednotlivých dokumentů tvořících projektovou dokumentaci pro provádění stavby, včetně společných zásad a průvodní zprávy.
41. V této části argumentace lze s obviněným s drobnou výhradou souhlasit vzhledem k výše uvedené právní úpravě a také v kontextu důvodové zprávy k § 3 zákona o registru smluv, ve které je mimo jiné uvedeno, že „... podle § 3 odst. 2 ... není povinnost uveřejňovat technické předlohy, návody, výkresy, projektové dokumentace, modely, způsob výpočtu jednotkových

⁷ https://www.vzprofi.cz/33/stanovisko-mmr-k-vyhlasce-c-169-2016-sb-uniqueidgOke4NvrWuOKaQDKuox_ZxIP4AoW Gn3y_frG6ZKvSQ4/

cen a vzory; jejich uveřejňování není nezbytné z hlediska předkladatelem sledovaného cíle vyšší transparentnosti smluv a nakládání s veřejným majetkem, administrativní zátěž spojená s uveřejňováním takových dokumentů není vyvážena odpovídajícími přínosy veřejnému zájmu.“ Uvedenou myšlenku důvodové zprávy dále rozvíjí odborná literatura.⁸ Je však třeba uvést, že pokud by textová část projektové dokumentace byla oddělitelná a smysluplně popisovala předmět díla, přičemž by byla označena jako nedílná součást smlouvy (jako tomu bylo v posuzovaném případě), popsána výjimka dle § 3 odst. 2 zákona o registru smluv by se na ni nevztahovala.

Shrnutí

42. Závěrem lze shrnout, že judikatura k předmětné věci prozatím jasně nedefinovala neurčité právní pojmy obsažené v § 3 písm. b) zákona o registru smluv a i gestor předmětné právní úpravy se zdráhá jasně vyjádřit,⁹ přičemž obsah stanoviska MV nepřinesl stěžejní odpověď. Navíc odborná literatura se přiklání k názoru, že pokud zákonodárce umožnil nezveřejnit přílohu jako celek (z důvodu vysoké pracnosti), pak ji zveřejnit není třeba.
43. Závazný výklad zákona přísluší pouze soudu, avšak judikatura týkající se předmětné oblasti je dosud sporadická. Rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 31 Af 8/2020-136, jenž uvedl obviněný i odbor eGovernmentu Ministerstva vnitra ČR ve svém stanovisku, byl přezkoumán Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 3 As 94/2021-50 (dále jen „**rozhodnutí NSS**“). Právní věta tohoto rozsudku se týkala pojmu „způsob výpočtu jednotkových cen“ uvedeného v § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv ve vztahu k následným změnám ve smluvních podmínkách obsažených ve změnových listech. Nejvyšší správní soud uzavřel, že pod pojem „způsob výpočtu jednotkových cen“ lze podřadit dokumenty technického charakteru, tedy určitý položkový rozpočet či jiný matematický postup, na jehož základě dodavatel dospěl za použití jednotlivých cen za jednotku k celkové ceně za produkty či za službu. Vzhledem k nepřiléhavosti rozhodnutí NSS na předmět tohoto konkrétního správního řízení a s odkazem na argumentaci v bodech 32-34 tohoto rozhodnutí, nelze jednoznačně přisvědčit rozkladovým námitkám obviněného při snaze podřadit přílohu č. 1 pod výjimku způsobu výpočtu jednotkových cen. Avšak na základě nedostatečné opory v zákoně a judikatuře a s ohledem na zásadu in dubio pro reo, nezbylo než rozhodnout tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí. Pokud v budoucnu dojde k vyjasnění výše uvedených neurčitých právních pojmů ze strany soudů, bude Úřad připraven tuto judikaturu zohlednit ve svých následujících rozhodnutích.

⁸ Bouda, P. a kol. Zákon o registru smluv. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, odst. 195: „*Dalším důvodem byla patrně snaha o ochranu informací, které se neposkytují podle právních předpisů upravujících svobodný přístup k informacím (srov. DZ 740/0 s. 18), neboť výkresy, návody, projektová dokumentace, výpočty jednotkových cen apod. mohou obsahovat informace mající charakter např. průmyslového vlastnictví či obchodního tajemství. Protože v takovém případě by bylo obtížné vyjmát např. z projektové dokumentace pouze jednotlivé informace mající charakter obchodního tajemství, umožnil zákonodárce vyjmutí takovéto části smlouvy jako celku. V praxi budou uvedené části smlouvy obvykle samostatnými dokumenty či přílohami, na něž bude smlouva podléhající uveřejnění v registru odkazovat.“*

⁹ Ze stanoviska MV: „*Zveřejňování smluv v registru smluv je součástí práva na informace, v rámci kterého je nepřipustný extenzivní výklad výjimek. Neevidujeme žádné výkladové stanovisko, podle kterého by bylo možné výkaz výměr podřadit pod jeden z v předmětné výjimce uvedených pojmů. Upozorňujeme ale na rozsudek Krajského soudu v Brně, č.j. 31 Af 8/2020-136, který by se této problematiky mohl týkat.“*

44. K opakované rozkladové námitce obviněného, že napadené rozhodnutí považuje za nedostatečně odůvodněné, a tudíž za nepřezkoumatelné, protože se Úřad nevyjádřil ke všem jeho argumentům uvedeným v odporu, poukazuje předseda Úřadu na ustálenou judikaturu, která rozlišuje, kdy správní orgán opomene na námitku reagovat zcela, nebo kdy se správní orgán řádně zabývá podstatou námítky a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky. Správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38).
45. Že se u napadeného rozhodnutí o nepřezkoumatelnost nejedná, ale spíše o střet dvou právních názorů, dokládá i poměrně rozsáhlá argumentace obviněného v rozkladu, kterou klade proti právním názorům uvedeným v napadeném rozhodnutí.

K zastavení správního řízení

46. Tímto rozhodnutím o rozkladu předseda Úřadu zrušil napadené rozhodnutí na základě právního závěru, že skutek projednávaný Úřadem není přestupkem. Vzhledem k tomu by nebylo namístě vrátit věc Úřadu k novému projednání, neboť Úřad by byl v jeho rámci vázán právním názorem obsaženým v tomto rozhodnutí, a proto by byl povinen správní řízení zastavit. Další řízení před Úřadem by tedy nepřineslo jiný výsledek než dosažený tímto rozhodnutím, a proto předseda Úřadu předmětné správní řízení sám zastavil podle § 257 písm. f) zákona ve spojení s § 86 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona.

V. Závěr

47. Po zvážení všech aspektů dané věci předseda Úřadu z důvodů uvedených v tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že nastaly podmínky pro zrušení napadeného rozhodnutí a současně pro zastavení správního řízení, jež Úřad vedl pod sp. zn. ÚOHS-S0231/2023/VZ. Proto bylo rozhodnuto tak, jak je ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

POUČENÍ

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

otisk úředního razítka

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

Obdrží

Česká republika – Úřad vlády České republiky, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, 118 00 Praha

Vypraveno dne

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