



UOHSX00K4H5U

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-S0521/2024/VZ
Číslo jednací: ÚOHS-32046/2024/500

Brno 21. 8. 2024

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 248 ve spojení s § 270 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení zahájeném z moci úřední dne 3. 7. 2024, jehož účastníkem je

- statutární město Pardubice, městský obvod Pardubice VI, IČO 00274046, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, 530 02 Pardubice, ve správním řízení zastoupen na základě plné moci ze dne 4. 7. 2024 Mgr. Romanem Ambrožem, advokátem, ev. č. ČAK 08966, se sídlem Dříteč 155, 533 05 Dříteč,

ve věci možného spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) citovaného zákona jmenovaným obviněným v souvislosti se zadáním veřejné zakázky „Rekonstrukce komunikace k Dubině, Pardubice – Svítkov, Etapa I-III“, jež byla zadávána jako veřejná zakázka malého rozsahu a na jejíž předmět plnění zadavatel uzavřel dne 22. 5. 2023 smlouvu o dílo,

rozhodl takto:

I.

Obviněný – statutární město Pardubice, městský obvod Pardubice VI, IČO 00274046, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, 530 02 Pardubice – se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, tím, že porušil pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 citovaného zákona, když podlimitní veřejnou zakázku „Rekonstrukce komunikace k Dubině, Pardubice – Svítkov, Etapa I-III“, na jejíž

předmět plnění zadavatel uzavřel dne 22. 5. 2023 s vybraným dodavatelem – RENEGADE CR s.r.o., IČO 26751623, se sídlem Kaprova 42/14, 110 00 Praha 1 (ve smlouvě uvedeno třída Míru 92, 530 02 Pardubice), smlouvu o dílo, v důsledku nesprávně stanovené předpokládané hodnoty **zadal jako veřejnou zakázku malého rozsahu, tzn. nezadal ji v žádném z druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 citovaného zákona v podlimitním režimu podle části třetí citovaného zákona, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele.**

II.

Za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí se obviněnému – statutární město Pardubice, městský obvod Pardubice VI, IČO 00274046, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, 530 02 Pardubice – podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, ukládá

pokuta ve výši 100 000,- Kč (sto 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 výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, ve znění pozdějších předpisů, **se obviněnému – statutární město Pardubice, městský obvod Pardubice VI, IČO 00274046, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, 530 02 Pardubice – 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. K POSTUPU OBVINĚNÉHO PŘI ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

1. Obviněný – statutární město Pardubice, městský obvod Pardubice VI, IČO 00274046, se sídlem Pernštýnské náměstí 1, 530 02 Pardubice (dále jen „obviněný“ nebo „zadavatel“) – zahájil odesláním „Výzvy k podání nabídek k veřejné zakázce malého rozsahu“ ze dne 2. 3. 2023 (dále jen „výzva k podání nabídek“) výběr dodavatele na veřejnou zakázku „Rekonstrukce komunikace k Dubině, Pardubice – Svítkov, Etapa I-III“ (dále také „veřejná zakázka“).
2. Ve výzvě k podání nabídek je mj. uvedeno, že se jedná o veřejnou zakázku malého rozsahu, jejímž předmětem jsou „opravy místní komunikace – silnice“.
3. V čl. 2 „Předmět veřejné zakázky a technické podmínky“ zadávací dokumentace na veřejnou zakázku ze dne 2. 3. 2023 (dále jen „zadávací dokumentace“) je uvedeno, že „*předmětem veřejné zakázky malého rozsahu je rekonstrukce místní komunikace K Dubině v Pardubicích – Svítkově, která je rozdělena na 3 etapy*“. Z citovaného článku zadávací dokumentace dále vyplývá, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí 5 443 946 Kč bez DPH.

4. Dne 22. 5. 2023 uzavřel obviněný s dodavatelem RENEGADE CR s.r.o., IČO 26751623, se sídlem Kaprova 42/14, 110 00 Praha 1¹ (dále také „vybraný dodavatel“), smlouvu o dílo na předmět plnění veřejné zakázky (dále jen „smlouva o dílo“).
5. Dle čl. II. „Cena díla, platební a fakturační podmínky“ smlouvy o dílo činila celková cena za plnění předmětné veřejné zakázky 6 825 285,80 Kč bez DPH.

II. POSTUP ÚŘADU PŘED ZAHÁJENÍM ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

6. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), jako orgán příslušný podle § 248 ve spojení s § 270 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“)², k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání veřejné zakázky a pro zvláštní postupy podle části šesté zákona, jakož i k projednávání přestupků podle tohoto zákona, obdržel dne 22. 1. 2024 podnět s žádostí o prošetření postupu zadavatele ve věci výše uvedené veřejné zakázky.
7. Na základě uvedeného podnětu si Úřad vyžádal od obviněného dokumentaci pořízenou v souvislosti s šetřeným postupem obviněného a dále písemné vyjádření k obsahu podnětu.

Vyjádření obviněného k podnětu

8. Obviněný ve svém vyjádření k podnětu ze dne 1. 2. 2024 uvádí, že rekonstrukce komunikace k Dubině byla připravována již od roku 2018, kdy zadavatel zadal odborné firmě zpracování projektové dokumentace. Časový odstup mezi zpracováním projektové dokumentace a zadáním veřejné zakázky a jejím provedením pak byl dle zadavatele dán tím, že realizaci veřejné zakázky muselo technologicky předcházet zhotovení kanalizace pod rekonstruovanou komunikací.
9. Zadavatel dále uvádí, že s vědomím zákonné úpravy předpokládané hodnoty veřejné zakázky ve smyslu ustanovení § 16 odst. 1 zákona zadal zpracovateli projektové dokumentace pro provádění stavby aktualizaci projektové dokumentace pro technické a cenové podmínky roku 2023. Z takto zpracovaného rozpočtu plánované stavby datovaného ke dni 28. 1. 2023 vyplývá, že náklady na I. etapu plnění veřejné zakázky byly stanoveny na částku 1 525 400 Kč bez DPH, náklady na provedení II. etapy na částku 1 144 500 Kč bez DPH a náklady na III. etapu na 2 292 600 Kč bez DPH, celková předpokládaná cena veřejné zakázky byla tedy stanovena na 4 962 500 Kč bez DPH. Na základě takto zpracovaného rozpočtu odbornou externí firmou zahrnujícího všechny tři etapy zadávané veřejné zakázky zadavatel dospěl k závěru, že se jedná o veřejnou zakázku malého rozsahu, kterou se v případě stavebních prací ve smyslu ustanovení § 27 zákona rozumí veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší částce 6 000 000 Kč bez DPH. Zadavatel tak má zato, že učinil vše potřebné pro erudované

¹ Ve smlouvě o dílo uvedena jako adresa sídla vybraného dodavatele třída Míru 92, 530 02 Pardubice, která byla dle úplného výpisu z obchodního rejstříku vymazána dne 1. 5. 2023; pozn. Úřadu

² Úřad na tomto místě uvádí, že dne 16. 7. 2023 nabyl účinnosti zákon č. 166/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Předmětná novela však nepřináší příznivější právní úpravu pro obviněného, a proto byl při posuzování skutkové stránky věci aplikován zákon ve znění před předmětnou novelou, tedy zákon účinný v době spáchání přestupku (tj. uzavření smlouvy), jak vyplývá z § 2 odst. 1 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

a dokladovatelné stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky a následně použitou formu výběru dodavatele stavebních prací.

10. Zadavatel dále uvádí, že ve snaze maximalizovat transparentnost výběrového řízení na veřejnou zakázku oslovil celkem pět dodavatelů a současně veřejnou zakázku uveřejnil na úřední desce, čímž kombinoval postupy tzv. uzavřené a otevřené výzvy.
11. S ohledem na výše uvedené tak zadavatel neshledává podnět jako důvodný.

III. PRŮBĚH ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

12. Vzhledem k tomu, že Úřad považoval skutková zjištění za dostatečná, vydal dne 3. 7. 2024 příkaz sp. zn. ÚOHS-S0521/2024/VZ, č. j. ÚOHS-26263/2024/500, kterým ve výroku I. rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, tím, že porušil pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 zákona, když podlimitní veřejnou zakázku, na jejíž předmět plnění zadavatel uzavřel dne 22. 5. 2023 smlouvu o dílo, v důsledku nesprávně stanovené předpokládané hodnoty zadal jako veřejnou zakázku malého rozsahu, tzn. nezadal ji v žádném z druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 zákona v podlimitním režimu podle části třetí citovaného zákona, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele, a dne 22. 5. 2023 uzavřel s vybraným dodavatelem smlouvu o dílo, a ve výroku II. uložil obviněnému za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. příkazu pokutu ve výši 100 000,- Kč (dále jen „příkaz“). Dnem 3. 7. 2024, kdy byl příkaz vydán, 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“), zahájeno předmětné správní řízení.
13. Účastníkem řízení o přestupku je podle § 68 písm. a) zákona č. 250/2016, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), obviněný.
14. Proti uvedenému příkazu podal obviněný dne 9. 7. 2024 odpor z téhož dne (dále jen „odpor“).

Odpor obviněného

15. Obviněný v odporu uvedl, že dle jeho názoru příkaz je nesprávný, když dokazování dosud provedené je neúplné a pro rozhodnutí ve věci nedostatečné, přičemž navrhnul, aby byl příkaz v plném rozsahu zrušen a ve věci bylo pokračováno v řízení.

Další průběh správního řízení

16. Usnesením ze dne 10. 7. 2024, které bylo obviněnému doručeno téhož dne, určil Úřad obviněnému lhůtu, ve které byl podle § 36 odst. 1 správního řádu oprávněn navrhnout důkazy a činit jiné návrhy a podle § 36 odst. 2 správního řádu oprávněn vyjádřit v řízení své stanovisko.
17. Obviněný doručil Úřadu dne 22. 7. 2024 přípis z téhož dne, ve kterém předložil své stanovisko k zahájenému řízení a předložil důkazní návrhy (dále jen „stanovisko obviněného“).

Stanovisko obviněného

18. Obviněný má předně zato, že zahájené řízení je postiženo procesními vadami, které by mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci, přičemž má zato, že Úřad neúplně zjistil skutkový stav věci a jeho rozhodnutí o zahájení řízení spočívá na nesprávném posouzení věci.

Závěry Úřadu obsažené v příkazu jsou přitom dle obviněného nedostatečně odůvodněné a tudíž nepřezkoumatelné.

19. Obviněný nejprve ve svém vyjádření přistoupil ke stručnému shrnutí časové a věcné geneze stavebních prací, které byly předmětem veřejné zakázky. Obviněný předesílá, že rekonstrukce komunikace k Dubině byla dlouhodobě připravována již od roku 2018, kdy obviněný zadal společnosti DSP a.s., IČO 27555917, se sídlem Kostěnice 111, 530 02 Pardubice, zpracování projektové dokumentace pro provádění stavby „Rekonstrukce komunikace K Dubině, Pardubice – Svítkov“ (dále jen „projektová dokumentace“). Obviněný přitom uvádí, že časový odstup mezi zpracováním projektové dokumentace a zadáním veřejné zakázky, resp. její realizací byl dán nutností zhotovení kanalizace pod rekonstruovanou komunikací, jejímž zhotovitelem i investorem byl subjekt odlišný od osoby zadavatele, konkrétně pak společnost Vodovody a kanalizace Pardubice, a.s., od které obviněný teprve na konci roku 2022 dostal informaci o tom, že zhotovení kanalizace v ulici K Dubině je zahrnuto v plánu na první polovinu roku 2023. Obviněný tak byl nucen neprodleně zahájit kroky k zadání veřejné zakázky tak, aby její realizace mohla následovat bezprostředně po dokončení kanalizace, s ohledem na což obviněný zadal zpracovateli projektové dokumentace její aktualizaci pro technické a cenové podmínky roku 2023, čímž mimo jiné cílil na určení aktuální předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Obviněný uvedl, že náklady na provedení I. etapy byly zpracovatelem projektové dokumentace stanoveny na částku 1 525 400 Kč bez DPH, náklady na provedení II. etapy na částku 1 144 500 Kč bez DPH a náklady na III. etapu na částku 2 292 600 Kč bez DPH, přičemž podle obviněného předpokládaná hodnota veřejné zakázky při respektování ustanovení § 18 odst. 1 zákona činí celkově 4 962 500 Kč bez DPH. Obviněný přitom současně brojí proti závěru Úřadu, který v odůvodnění příkazu uvedl jako výši předpokládané hodnoty částku 5 443 946 Kč bez DPH. Obviněný na základě zpracovaného rozpočtu dospěl k závěru, že se v případě veřejné zakázky jedná o veřejnou zakázku malého rozsahu, přičemž současně bylo zjevné, že takto určená předpokládaná hodnota „ani zdaleka“ nedosahovala limitu předpokládané hodnoty veřejné zakázky malého rozsahu na stavební práce, která dle ustanovení § 27 odst. b) zákona činí 6 000 000 Kč. Obviněný uvedl, že měl zato, že učinil vše potřebné pro erudované a dokladovatelné stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky, přičemž zároveň následně správně použil formu výběru dodavatele stavebních prací.
20. Obviněný následně ke způsobu zadání veřejné zakázky uvedl, že i přes zákonnou možnost zadat veřejnou zakázku mimo zadávací řízení, rozhodl ve snaze maximalizovat transparentnost výběrového řízení o oslovení celkem pěti dodavatelů a rovněž o uveřejnění zadání veřejné zakázky na úřední desce, čímž obviněný dle svého vyjádření kombinoval postup tzv. uzavřené výzvy a otevřené výzvy dle Metodického stanoviska zadávání veřejných zakázek malého rozsahu vydaného Ministerstvem pro místní rozvoj České republiky, čímž se do značné míry při zadávání veřejné zakázky přiblížil procesu zadávání veřejné zakázky v podlimitním režimu dle zákona. Obviněný rovněž dodává, že nabídku na veřejnou zakázku podali tři dodavatelé, přičemž smlouva o dílo byla uzavřena s dodavatelem, který nabídl nejnižší nabídkovou cenu. Obviněný přitom zdůrazňuje, že neměl žádný důvod kalkulovat s tím, že by se v daném čase a věcné podstatě zadávaných stavebních prací mohl vyskytnout výhodnější dodavatel a nelze tak jednoduše říci, že by postupem obviněného byl kdokoliv zvýhodněn v rozporu se zákonem.
21. Obviněný dále zpochybňuje přiměřenost sankce udělené ve výroku II. příkazu, přičemž žádá, aby v případě, že Úřad dospěje k závěru, že obviněným byl předmětný přestupek spáchán,

zohlednil následující polehčující skutečnosti. Obviněný má předně zato, že postupoval na základě předpokládané hodnoty stanovené aktuální projektovou dokumentací zpracované odbornou externí společností a neměl tak důvod pochybovat o správnosti zvoleného postupu zadávání veřejné zakázky. Obviněný dále údajně tím, že cílil na transparentnost zadávání veřejné zakázky a nad rámec svých povinností proces zadávání veřejné zakázky zveřejnil a rovněž oslovil vyšší počet možných dodavatelů, minimalizoval zásah do konkurenčního prostředí v daném odvětví. Dle názoru obviněného přitom lze s pravděpodobností hraničící s jistotou vyloučit, že by pro něj nabídka jiného dodavatele, a to i v případě zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení, mohla být z finančního hlediska výhodnější. Obviněný přitom zdůrazňuje rovněž to, že jeho postup nevedl k vyloučení hospodářské soutěže, což dokládá tím, že na veřejnou zakázku obdržel 3 nabídky, z toho pak 2 nabídky od ním oslovených dodavatelů a 1 nabídku na základě uveřejněné poptávky. Obviněný dále považuje za nutné vzít do úvahy to, aby sankci nebylo možné považovat za likvidační ani za nepřiměřeně zasahující do jeho ekonomické podstaty, přičemž příkazem uložená pokuta ve výši 100 000 Kč tuto hranici dle něj s ohledem na relativně malou velikost územního rozsahu Městského obvodu Pardubice VI. a tomu odpovídajícím vypočítaným rozpočtovým možnostem obviněného jasně překračuje. Obviněný má přitom zato, že již výše pokuty přesahující částku 30 000 Kč by mohla velmi výrazně a negativně zasáhnout do bonity obviněného a stala by se tak kontraproduktivní. V této souvislosti obviněný rovněž žádá Úřad, aby v rámci své úvahy o výši pokuty akcentoval zásadu předvídatelnosti práva, tedy že s obdobnými případy se má zacházet obdobně. Obviněný má přitom zato, že Úřad udělením pokuty ve výši 100 000 Kč jednal výrazně v rozporu s touto zásadou, přičemž poukazuje na dle jeho názoru obdobné případy, v nichž byla uložena pokuta výrazně nižší. Konkrétně přitom poukazuje na rozhodnutí Úřadu č.j. ÚOHS-01115/2022/500 vydané pod sp. zn. ÚOHS-S0012/2022/VZ, ve kterém byla Úřadem uložena pokuta ve výši 65 000 Kč, dále na rozhodnutí č.j. ÚOHS-29667/2021/500/ISO vydané pod sp. zn. ÚOHS-S0377/2021/VZ, kterým byla uložena pokuta ve výši 40 000 Kč, a na rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 29 Af 141/2016-56, v souvislosti s nímž byla Úřadem uložena pokuta 20 000 Kč. Obviněný dále považuje za nutné upozornit na zákon č. 166/2023 Sb., který nabyl účinnosti dne 16. 7. 2023, tedy v průběhu zadávání veřejné zakázky, na jehož základě došlo mimo jiné k doplnění dosavadního znění § 16 odst. 6 zákona o ustanovení, dle kterého *„[n]ebyla-li veřejná zakázka zadána v zadávacím řízení, použijí se pro stanovení předpokládané hodnoty cena nebo údaje rozhodné pro její určení uvedené ve smlouvě na veřejnou zakázku.“*. S ohledem na uvedené je přitom dle obviněného zřejmé, že sám zákonodárce dospěl k závěru, že předmětné ustanovení, které je přitom relevantní pro projednávaný případ, je nutno upřesnit a doplnit, přičemž obviněný současně upozorňuje na rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 29 Af 141/2016-56, dle kterého *„[p]okud Úřad shledal na straně obviněného pochybení, které naplňuje skutkovou podstatu přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, je povinen zohlednit jakoukoli pozdější právní úpravu zákona či jeho prováděcích právních předpisů a posoudit, zda je tato úprava pro obviněného příznivější.“*. Za nikoliv bezvýznamnou pak obviněný považuje rovněž svou dosavadní bezúhonnost.

Další průběh správního řízení

22. Usnesením č. j. ze dne 5. 8. 2024 Úřad obviněnému stanovil lhůtu, v níž se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí.
23. Dne 13. 8. 2024 obviněný doručil Úřadu své vyjádření k podkladům rozhodnutí ze dne 12. 8. 2024. Obviněný odkázal na své vyjádření ze dne 22. 7. 2024 a stručně rekapituloval jednotlivé argumenty v něm uvedené.

IV. ZÁVĚRY ÚŘADU

24. Úřad přezkoumal na základě § 248 a následujících ustanovení zákona případ ve všech vzájemných souvislostech a po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentace pořízené v souvislosti s šetřeným postupem obviněného, obsahu odporu obviněného a vyjádření obviněného ve správním řízení rozhodl tak, jak je uvedeno ve výrocích I. až III. tohoto rozhodnutí. Ke svému rozhodnutí Úřad uvádí následující rozhodné skutečnosti.

K výroku I. rozhodnutí

Relevantní ustanovení právních předpisů

25. Podle § 2 odst. 3 zákona je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak. Tato povinnost se považuje za splněnou, pokud je veřejná zakázka zadána na základě rámcové dohody postupem podle části šesté hlavy II zákona, v dynamickém nákupním systému podle části šesté hlavy III zákona nebo pořizována od centrálního zadavatele nebo jeho prostřednictvím podle § 9 zákona.
26. Podle § 3 zákona se zadávacím řízením pro účely tohoto zákona rozumí
 - a) zjednodušené podlimitní řízení,
 - b) otevřené řízení,
 - c) užší řízení,
 - d) jednací řízení s uveřejněním,
 - e) jednací řízení bez uveřejnění,
 - f) řízení se soutěžním dialogem,
 - g) řízení o inovačním partnerství,
 - h) koncesní řízení, nebo
 - i) řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu.
27. Podle § 14 odst. 3 zákona je veřejnou zakázkou na stavební práce veřejná zakázka, jejímž předmětem je
 - a) poskytnutí činnosti uvedené v oddílu 45 hlavního slovníku jednotného klasifikačního systému pro účely veřejných zakázek podle přímo použitelného předpisu Evropské unie (dále jen „hlavní slovník jednotného klasifikačního systému“),
 - b) zhotovení stavby, nebo

c) poskytnutí souvisejících projektových činností, pokud jsou zadávány společně se stavebními pracemi podle písmene a) nebo b).

28. Podle § 16 odst. 1 zákona ve znění účinném do dne 16. 7. 2023 stanoví zadavatel před zahájením zadávacího řízení nebo před zadáním veřejné zakázky na základě výjimky podle § 30 předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Předpokládanou hodnotou veřejné zakázky je zadavatelem předpokládaná výše úplaty za plnění veřejné zakázky vyjádřená v penězích. Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky se nezahrnuje daň z přidané hodnoty.
29. Podle § 16 odst. 1 zákona ve znění účinném ode dne 16. 7. 2023 stanoví zadavatel předpokládanou hodnotu veřejné zakázky. Předpokládanou hodnotou veřejné zakázky je zadavatelem předpokládaná výše úplaty za plnění veřejné zakázky vyjádřená v penězích. Do předpokládané hodnoty veřejné zakázky se nezahrnuje daň z přidané hodnoty.
30. Podle § 16 odst. 2 zákona se do předpokládané hodnoty veřejné zakázky zahrne hodnota všech plnění, která mohou vyplývat ze smlouvy na veřejnou zakázku, není-li dále stanoveno jinak.
31. Podle § 16 odst. 5 zákona se předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanoví k okamžiku zahájení zadávacího řízení, nebo k okamžiku zadání veřejné zakázky, pokud nebyla zadána v zadávacím řízení.
32. Podle § 16 odst. 6 zákona ve znění účinném do dne 16. 7. 2023 se předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanoví na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel k dispozici takové údaje nebo informace, vychází z informací získaných průzkumem trhu, předběžnými tržními konzultacemi nebo jiným vhodným způsobem.
33. Podle § 16 odst. 6 zákona ve znění účinném ode dne 16. 7. 2023 se předpokládaná hodnota veřejné zakázky zadávané v zadávacím řízení stanoví na základě údajů a informací o zakázkách stejného či podobného předmětu plnění; nemá-li zadavatel k dispozici takové údaje nebo informace, vychází z informací získaných průzkumem trhu, předběžnými tržními konzultacemi nebo jiným vhodným způsobem. Nebyla-li veřejná zakázka zadána v zadávacím řízení, použijí se pro stanovení předpokládané hodnoty cena nebo údaje rozhodné pro její určení uvedené ve smlouvě na veřejnou zakázku.
34. Podle § 24 zákona se režim veřejné zakázky určí podle její předpokládané hodnoty, pokud nejde o zjednodušený režim podle § 129 zákona. Zadavatel je povinen dodržet režim určený při zahájení zadávacího řízení, a to i v případě, že by byl oprávněn použít jiný režim.
35. Podle § 26 odst. 1 zákona je podlimitní veřejnou zakázkou veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje limitu podle § 25 a přesahuje hodnoty stanovené v § 27 zákona.
36. Podle § 26 odst. 2 zákona zadavatel zadává podlimitní veřejnou zakázku v podlimitním režimu podle části třetí, pokud ji nezadává ve zjednodušeném režimu, nebo u ní neuplatnil výjimku z povinnosti zadat ji v zadávacím řízení.
37. Podle § 27 zákona je veřejnou zakázkou malého rozsahu veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky
 - a) na dodávky nebo na služby částce 2 000 000 Kč, nebo
 - b) na stavební práce částce 6 000 000 Kč.

38. Podle § 31 zákona zadavatel není povinen zadat v zadávacím řízení veřejnou zakázku malého rozsahu. Při jejím zadávání je však zadavatel povinen dodržet zásady podle § 6 zákona.
39. Podle § 52 zákona může zadavatel pro zadání veřejné zakázky v podlimitním režimu použít
- a) zjednodušené podlimitní řízení s výjimkou veřejné zakázky na stavební práce, jejíž předpokládaná hodnota přesáhne 50 000 000 Kč, nebo
 - b) druhy zadávacích řízení pro nadlimitní režim; v takovém případě zadavatel postupuje podle části čtvrté obdobně s tím, že
 1. jednací řízení s uveřejněním může zadavatel použít i bez splnění podmínek podle § 60 zákona,
 2. u jednacího řízení bez uveřejnění musí být splněna také podmínka nemožnosti dodržet lhůty pro zjednodušené podlimitní řízení, jde-li o podlimitní veřejnou zakázku, kterou by jinak zadavatel mohl zadat ve zjednodušeném podlimitním řízení,
 3. ustanovení části čtvrté se nepoužijí pro lhůty stanovené v § 54 zákona.
40. Podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou.

Zjištěné skutečnosti

41. V článku 2. „Předmět veřejné zakázky a technické podmínky“ zadávací dokumentace je uvedeno mj. následující:

„Předmětem veřejné zakázky malého rozsahu je rekonstrukce místní komunikace K Dubině v Pardubicích – Svítkově, která je rozdělena na tři etapy.

Etapa I – obsahuje vybourání stávajících komunikací pro chodce, bouracích prací souvisejících s obnovou povrchu vozovky místní motorové komunikace (především frézování, vybourání betonové přídlažby apod.). (...)

Předpokládaná hodnota etapy činí 1.525.400 Kč bez DPH

Etapa II – obsahuje vybourání stávajících komunikací pro chodce, bouracích prací souvisejících s obnovou povrchu vozovky místní motorové komunikace (především frézování, vybourání betonové přídlažby apod.). (...)

Předpokládaná hodnota etapy činí 1 144 500,00 Kč bez DPH

Etapa III – obsahuje vybourání stávajících komunikací pro chodce, bouracích prací souvisejících s obnovou konstrukce vozovky místní motorové komunikace. (...)

Předpokládaná hodnota etapy činí 2.774 046,00 Kč bez DPH

Předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí 5.443.946 Kč bez DPH.

42. V bodě 1. článku II. „Cena díla, platební a fakturační podmínky“ smlouvy o dílo je uvedeno mj. následující:

„Maximální cena, bude zhotovitel fakturovat za řádně provedené dílo, činí na základě cenové nabídky ze dne **30.03.2023** částku:

Cena za realizaci stavebních prací bez DPH	6.825.285,80 Kč
DPH 21 %	1.433.310,00 Kč
Cena včetně DPH	8.258.595,80 Kč“.

Právní posouzení

43. K předmětné věci Úřad v obecné rovině uvádí, že z výše citovaného znění § 16 zákona vyplývá, že je zadavatel povinen stanovit před zahájením zadávacího řízení předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, tedy předpokládanou výši veškeré úplaty za plnění veřejné zakázky bez DPH, a to na základě důsledné identifikace rozsahu předmětu plnění veřejné zakázky s přihlédnutím ke zvolenému způsobu uspokojení identifikované potřeby. Stanovení předpokládané hodnoty je jedním ze základních úkonů, které je nezbytné provést v rámci přípravy zadávacího řízení, resp. přípravy zadání veřejné zakázky, přičemž její výše musí objektivně odpovídat předmětu plnění veřejné zakázky a jeho rozsahu.
44. Účelem stanovení předpokládané hodnoty je nejen odhad nákladů, které bude muset zadavatel vynaložit na realizaci, což má význam zejména pro jeho rozpočtové a finanční plánování, ale z hlediska zákona má stanovení předpokládané hodnoty význam především pro určení režimu veřejné zakázky (režim nadlimitní, podlimitní nebo režim veřejných zakázek malého rozsahu), přičemž správné určení režimu veřejné zakázky je klíčové pro volbu druhu zadávacího řízení.
45. Stanovit důsledně předpokládanou hodnotu je třeba i tehdy, pokud zadavatel nezadá veřejnou zakázku v zadávacím řízení, nýbrž aplikuje výjimku podle ustanovení § 31 zákona pro zadávání veřejných zakázek malého rozsahu, a to z toho důvodu, aby měl jistotu, že skutečně nemusí postupovat v zadávacím řízení.
46. Je tedy evidentní, že stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je nezbytné věnovat náležitou pozornost, neboť její nesprávné stanovení může zatížit postup zadavatele ještě před vlastním zadáním veřejné zakázky neodstranitelnou vadou.
47. V případě, **kdy zadavatel zadávací řízení neprovádí** (tedy když např. zadává veřejnou zakázku malého rozsahu v režimu mimo zadávací řízení dle zákona) **je rozhodujícím okamžikem pro stanovení předpokládané hodnoty okamžik zadání zakázky**. Fakticky by tak zadavatel měl stanovit předpokládanou hodnotu v určitých případech dvakrát, poprvé ve fázi rozhodnutí o zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, je-li to pro toto rozhodnutí důležité (což v případě neprovádění zadávacího řízení z důvodu výjimky uvedené v § 31 zákona určitě je), a podruhé z důvodu ověření správnosti svého postupu k okamžiku zamýšleného uzavření smlouvy, neboť i v tomto okamžiku musí předpokládaná hodnota odpovídat limitu pro veřejnou zakázku malého rozsahu. V této fázi zadavatel posuzuje, zda nabídková cena vybraného dodavatele nepřesahuje finanční limity platné pro veřejné zakázky malého rozsahu, když v opačném případě by nemohl aplikovat výjimku podle ustanovení § 31 zákona pro zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, a tedy by nemohl smlouvu s vybraným dodavatelem uzavřít.

48. S přihlédnutím ke shora uvedenému Úřad přistoupil k posouzení správnosti postupu obviněného při stanovení předpokládané hodnoty šetřené veřejné zakázky jako základu pro volbu režimu veřejné zakázky.
49. Jak již bylo řečeno výše, aby mohl zadavatel správně stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, musí nejdříve správně identifikovat potřebné plnění, tedy vymežit, jakou potřebu, v jakém rozsahu a jakým způsobem hodlá prostřednictvím konkrétní veřejné zakázky naplnit. Teprve při této znalosti může přistoupit ke stanovení předpokládané hodnoty.
50. V šetřeném případě zadavatel odesláním výzvy k podání nabídek zahájil postup vedoucí k zadání veřejné zakázky, jejímž předmětem měla být rekonstrukce místní komunikace K Dubině v Pardubicích. Podle zadavatelem stanovené předpokládané hodnoty (ve výši 5 443 946 Kč bez DPH) se přitom jednalo o veřejnou zakázku malého rozsahu, pro jejíž zadání zadavatel zvolil postup pro zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení na základě výjimky dle § 31 zákona. Faktu, že obviněný pracoval s uvedenou finanční částkou jako s předpokládanou hodnotou, odpovídá také jeho další postup, kdy kroky vedoucí k zadání šetřené veřejné zakázky zahájil prostřednictvím výzvy na veřejnou zakázku malého rozsahu (viz označení výzvy k podání nabídek jako „Výzva k podání nabídky k veřejné zakázce malého rozsahu“), přičemž následně tuto veřejnou zakázku zadal mimo zadávací řízení. K vyjádření obviněného ze dne 22. 7. 2024, že skutečná výše předpokládaná hodnota činila v součtu celkem 4 692 500 Kč bez DPH, přičemž Úřad v odůvodnění příkazu uvedl chybnou částku, Úřad dodává, že výše předpokládané hodnoty tak, jak byla uvedena v odůvodnění příkazu, tedy ve výši 5 443 946 Kč bez DPH, přímo vyplývá z článku 2. „Předmět veřejné zakázky a technické podmínky“ zadávací dokumentace. Uvedená poznámka obviněného tedy podle názoru Úřadu spíše svědčí o tom, že sám obviněný neměl při zahájení zadávacího postupu zcela jasno o skutečné výši předpokládané hodnoty.
51. Na základě provedeného „výběrového“ řízení zadavatel uzavřel dne 22. 5. 2023 na plnění předmětné veřejné zakázky smlouvu o dílo s vybraným dodavatelem s cenou za předmět plnění veřejné zakázky ve výši 6 825 285,80 Kč bez DPH.
52. Dle § 16 odst. 5 zákona se předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanoví k okamžiku zahájení zadávacího řízení, nebo k okamžiku zadání veřejné zakázky, pokud nebyla zadána v zadávacím řízení (tedy i když vše napovídá tomu, že daná veřejná zakázka bude zadávána „napřímo“ mimo režim zákona, určí zadavatel předpokládanou hodnotu tak, aby měl jistotu, že postupovat v zadávacím řízení dle zákona skutečně není povinován).
53. Ze shrnutí rozhodných skutečností v šetřené věci lze konstatovat, že obviněným poptávané plnění je veřejnou zakázkou na stavební práce (otázka určení druhu veřejné zakázky je v dané věci s ohledem na vymezení předmětu plnění jako rekonstrukce místní komunikace nespornou a lehce odvoditelnou skutečností).
54. Právní úprava stanovující finanční limity pro určení režimu veřejné zakázky s ohledem na povahu poptávaného plnění je obsažena v § 24 až § 27 zákona, a v nařízení vlády zpracovávající příslušné předpisy Evropské unie. Jelikož předpokládaná hodnota šetřené veřejné zakázky na stavební práce měla být stanovena ve výši přesahující 6 000 000 Kč bez DPH (veřejná zakázka byla zadána s hodnotou 6 825 285,80 Kč bez DPH), nejednalo se o veřejnou zakázku malého rozsahu podle § 27 písm. b) zákona, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky na stavební práce částce 6 000 000 Kč bez DPH,

ale jednalo se o podlimitní veřejnou zakázku ve smyslu § 26 zákona. S ohledem na popsané skutečnosti pak Úřad dovozuje, že obviněným chybně stanovená předpokládaná hodnota vedla k jejímu neoprávněnému zadání mimo zadávací řízení, jelikož je neoddiskutovatelné, že smlouva, kterou uzavřel na plnění předmětné veřejné zakázky, přesahuje hodnotu 6 000 000 Kč bez DPH.

55. V šetřeném případě tedy obviněný při zahájení postupu směřujícího k zadání veřejné zakázky stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky ve výši 5 443 946 Kč bez DPH (jak vyplývá z článku 2. „Předmět veřejné zakázky a technické podmínky“ zadávací dokumentace, viz výše), avšak na plnění veřejné zakázky uzavřel smlouvu o dílo s cenou ve výši 6 825 285,80 Kč bez DPH. Postup zadavatele lze tak označit za rozporný se zákonem, neboť v případě, že zadavatel zadávací řízení neprovádí (například pokud jde o některou z výjimek z povinnosti zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení), je dle § 16 odst. 5 zákona pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky rozhodující okamžik zadání veřejné zakázky, tedy okamžik uzavření smlouvy. To může být podstatné, pokud zadavatel aplikuje výjimku pro zadání veřejné zakázky malého rozsahu a nabídka vybraného dodavatele přesahuje stanovené limity. V tom případě zadavatel nesmí smlouvu uzavřít, neboť je zjevné, že původní stanovení předpokládané hodnoty je chybné a že limit (v tomto případě pro veřejnou zakázku malého rozsahu) bude překročen. V těchto případech tak má zadavatel povinnost ověřit výši předpokládané hodnoty k okamžiku uzavření smlouvy, přičemž za situace, kdy je překročena hodnota limitu pro veřejnou zakázku malého rozsahu, není zadavatel oprávněn tímto postupem veřejnou zakázku zadat. Je totiž nezbytné, aby i po podání nabídek a před uzavřením smlouvy platila premisa zadavatele, že jsou dány okolnosti pro uplatnění výjimky dle § 31 zákona. Tudíž v těchto případech pro zadavatele platí pravidlo obsažené v § 16 odst. 5 zákona, podle něž k okamžiku zadání veřejné zakázky je povinen stanovit předpokládanou hodnotu, přičemž v tomto případě vychází z reálné situace a skutečných výší nabídkových cen. I v tomto okamžiku musí předpokládaná hodnota veřejné zakázky odpovídat limitu pro veřejnou zakázku malého rozsahu dle § 31 zákona, v opačném případě není oprávněn veřejnou zakázku v původně zamýšleném režimu zadat.
56. Povinností obviněného vyplývající z § 16 odst. 5 zákona tak bylo stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky k okamžiku zadání veřejné zakázky, tedy k uzavření smlouvy na veřejnou zakázku. Pokud tedy obviněný zjistil, že nabídka vybraného dodavatele přesahuje limit stanovený v § 27 písm. b) zákona, byl povinen zadat veřejnou zakázku v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 zákona v podlimitním režimu podle části třetí zákona.
57. S ohledem na výše uvedené Úřad dále konstatuje, že postup obviněného mohl ovlivnit výběr dodavatele, neboť nelze vyloučit možnost, že pokud by obviněný při zadávání šetřené veřejné zakázky postupoval v zákonem stanoveném režimu, mohl obdržet další (a event. i výhodnější) nabídky od jiných dodavatelů. Obviněný se svým postupem vyhnul povinností pro zadávání veřejné zakázky dle zákona, čímž narušil hospodářskou soutěž (ať již potenciálně, či reálně), a to bez ohledu na to, zda k tomuto došlo úmyslně či nikoliv. Postupem dle zákona mělo být šetřené plnění zadáváno jakožto podlimitní veřejná zakázka, u které má zadavatel na výběr z použití některého z v úvahu připadajících druhů zadávacího řízení definovaných zákonem. Se zahájením těchto řízení je pak 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 a tím

tedy zvyšovat míru konkurence, k čemuž v obviněném zvoleném postupu mimo režim zákona nedošlo, neboť informace o zadávacím postupu směřujícím k zadání veřejné zakázky nebyla uveřejněna na profilu zadavatele podle § 214 zákona [srov. § 53 odst. 1 zákona].

58. K tvrzení obviněného, že oslovil k podání nabídek celkem 5 dodavatelů a zároveň uveřejnil výzvu k podání nabídek, resp. zadávací dokumentaci na své úřední desce, přičemž obviněný dovozuje, že jeho postup kombinoval postup tzv. otevřené a uzavřené výzvy ve smyslu Metodického stanoviska zadávání veřejných zakázek malého rozsahu vydaného Ministerstvem pro místní rozvoj České republiky, pak Úřad dodává, že uvedeným postupem obviněný nesplnil základní zákonné nároky např. na zjednodušené podlimitní řízení ve smyslu § 52 zákona (ve kterém by obviněný jinak byl s ohledem na předpokládanou hodnotu oprávněn veřejnou zakázku zadat), kterými jsou např. uveřejnění výzvy k podání nabídek na profilu zadavatele (tedy na místě, na kterém mohou dodavatelé působící na relevantním trhu takové uveřejnění na rozdíl od úřední desky obviněného legitimně očekávat), popř. právo dodavatelů podávat proti úkonů zadavatele při zadávání veřejné zakázky námitky. Uvedený postup obviněného při zadávání veřejné zakázky tedy není možno stavět na roveň postupu zadavatele v zadávacím řízení, a z pohledu Úřadu jej tak nelze považovat za okolnost vylučující trestnost, resp. spáchání přestupku. Úřad jej však zohlednil při úvahách o výši sankce.
59. K názoru obviněného uvedeného v jeho vyjádření ze dne 22. 7. 2024, dle kterého neměl obviněný důvod pochybovat o správnosti jeho postupu při zadávání veřejné zakázky s ohledem na to, že předpokládanou hodnotu stanovil na základě projektové dokumentace zpracované externí odbornou společností, Úřad uvádí, že využití externí odborné společnosti nezbavuje obviněného odpovědnosti za dodržování zákona. Úřad zároveň připomíná, že k porušení zákona ve smyslu výroku I. tohoto rozhodnutí došlo až v momentě uzavření smlouvy o dílo, přičemž možností, jak se tomuto porušení vyhnout, bylo pro obviněného zareagovat na doručené nabídky, které všechny přesahovaly nejen stanovenou předpokládanou hodnotu, nýbrž i limit pro zadání veřejné zakázky malého rozsahu na stavební práce mimo režim zákona.
60. K namítané novelizaci ustanovení § 16 odst. 6 zákona pak Úřad sděluje, že povinnost stanovit u veřejné zakázky malého rozsahu předpokládanou hodnotu k okamžiku uzavření smlouvy byla jednoznačně dána již před obviněným odkazovanou novelou, přičemž toto pravidlo zcela jednoznačně vyplývalo z ustanovení § 16 odst. 5 zákona, které dotčenou novelou změněno nebylo. V důvodové zprávě k novele je přitom ke změnám ustanovení § 16 zákona uvedeno následující: „Text odstavce 1 byl přeformulován s tím, že tento odstavec nebude upravovat dobu stanovení předpokládané hodnoty a současně nebude obsahovat žádné výjimky z povinnosti stanovit předpokládanou hodnotu. V této souvislosti byl doplněn odstavec 6, který z důvodu právní jistoty zavádí pravidlo, že pokud veřejná zakázka nebyla zadávána v zadávacím řízení (tj. byla použita kterákoli z výjimek, včetně výjimky pro veřejné zakázky malého rozsahu), použijí se pro výpočet předpokládané hodnoty cena nebo cenové údaje ze smlouvy na veřejnou zakázku. V případě, že ve smlouvě není uvedena celková cena, stanoví se předpokládaná hodnota na základě jiných cenových údajů, například výpočtem z jednotkových cen s přihlédnutím k předpokládanému rozsahu veřejné zakázky.

Podle navrhované změny se tedy předpokládaná hodnota určí podle smlouvy, to znamená, že zadavatel nebude muset provádět další zjišťování předpokládané hodnoty způsobem podle věty první odst. 6. (...)“.

Doplnění ustanovení § 16 odst. 6 zákona provedené předmětnou novelou se tedy týká údajů, ze kterých má zadavatel vycházet při stanovování předpokládané hodnoty, a nemělo vliv na samotnou povinnost zadavatele stanovit předpokládanou hodnotu u veřejné zakázky malého rozsahu k okamžiku jejího zadání, která byla dána již před touto novelou.

61. Vzhledem k výše uvedenému Úřad uzavírá, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že porušil pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 zákona, když v důsledku nesprávně stanovené předpokládané hodnoty zadal podlimitní veřejnou zakázku „Rekonstrukce komunikace k Dubině, Pardubice – Svítkov, Etapa I-III“ jakožto veřejnou zakázku malého rozsahu, a nezadal ji tak v některém z druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 zákona v podlimitním režimu podle části třetí zákona, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele, a dne 22. 5. 2023 uzavřel s vybraným dodavatelem smlouvu o dílo.

K výroku II. tohoto rozhodnutí

62. Úřad posoudil postup obviněného a vzhledem ke zjištěným skutečnostem přistoupil k uložení pokuty podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona, neboť obviněný svým postupem naplnil skutkovou podstatu přestupku dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona.
63. Odpovědnost za přestupek zaniká mj. uplynutím promlčecí doby. Promlčecí doba činí podle § 270 odst. 5 zákona 5 let.
64. Podle § 31 odst. 1 přestupkového zákona počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.
65. V návaznosti na výše uvedené Úřad před uložení pokuty ověřil, zda již v případě přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí neuplynula promlčecí doba. Ke spáchání přestupku došlo dne 22. 5. 2023, tedy uzavřením smlouvy o dílo na předmět plnění veřejné zakázky. Řízení o přestupku je zahájeno dnem vydání příkazu. Z uvedeného vyplývá, že promlčecí doba ve vztahu k projednávanému přestupku neuplynula a odpovědnost obviněného za projednávaný přestupek uplynutím promlčecí doby nezanikla.
66. Úřad se dále zabýval konkrétními hledisky pro určení výměry pokuty.
67. Podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona se za přestupek podle § 268 odst. 1 zákona, nepoužije-li se postup podle § 268 odst. 3 nebo 5 zákona, uloží pokuta do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) až c) zákona. Jak již bylo uvedeno výše (viz bod 42. odůvodnění tohoto rozhodnutí), cena za plnění veřejné zakázky byla ve smlouvě o dílo stanovena ve výši 6 825 285,80 Kč bez DPH, tj. 8 258 595,80 Kč včetně DPH. Horní hranice možné pokuty tedy v daném případě činí po zaokrouhlení 825 860,- Kč (10 % ceny veřejné zakázky).
68. Podle § 37 písm. a) a c) přestupkového zákona se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlídně zejména k povaze a závažnosti přestupku a přitěžujícím a polehčujícím okolnostem.
69. Podle § 38 přestupkového zákona povaha a závažnost přestupku je dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, dále významem

a rozsahem následku přestupku, způsobem spáchání přestupku a okolnostmi jeho spáchání (Úřad zde uvádí pouze ty skutečnosti citovaného ustanovení zákona o přestupcích, které jsou relevantní ve vztahu k posuzovanému případu).

70. Úřad v této souvislosti uvádí, že závažnost přestupku, která je v šetřeném případě skutečností rozhodnou pro určení výměry pokuty, je obecnou kategorií poměřující rozsah dopadu konkrétního protiprávního jednání na specifický právem chráněný zájem s přihlédnutím k významu tohoto chráněného zájmu. Stupeň závažnosti, tedy společenské škodlivosti přestupku, je dán 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 NSS sp. zn. 1 Afs 106/2012 ze dne 6. 6. 2013).
71. Jednáním obviněného nedošlo k zákonem předvídanému postupu, neboť obviněný při poptávání plnění spočívajícího ve stavebních pracích směřujících k rekonstrukci místní komunikace nepostupoval v zadávacím řízení, ač tuto povinnost měl, vůbec tedy neuplatnil zákonná pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Tímto jednáním se obviněný dopustil typově nejzávažnějšího přestupku, kterého se mohou zadavatelé při zadávání veřejných zakázek dopustit, neboť takový postup se blíží úplné ignoraci zákona, přičemž obviněný při zadávání veřejné zakázky postupoval *de facto* tak, jako kdyby žádná regulace zadávání veřejných zakázek na zákonné úrovni neexistovala. Uvedeným postupem obviněného přitom nedošlo k zákonem předvídanému zajištění náležité hospodářské soutěže pro potenciální dodavatele poptávaného plnění, čímž byla zároveň vyloučena možnost řádného výběru ekonomicky nejvýhodnější nabídky dle zákona. Nelze totiž vyloučit, že nabídka jiného dodavatele mohla být pro obviněného z pohledu množství vynaložených finančních prostředků výhodnější.
72. K návrhům obviněného na zohlednění dalších polehčujících okolností ve smyslu jeho vyjádření ze dne 22. 7. 2024 uvádí Úřad následující.
73. Úřad již v příkazu zohlednil jako významně polehčující okolnost to, že byt obviněný nepostupoval dle zákona, negativní dopady jeho jednání jsou sníženy skutečností, že hospodářská soutěž byla do jisté míry zachována, neboť obviněný prostřednictvím výzvy k podání nabídek oslovil za účelem podání nabídky 5 dodavatelů, a dále pak tuto výzvu uveřejnil prostřednictvím své úřední desky. Byt obviněný uveřejněním výzvy k podání nabídek na úřední desce nesplnil svou zákonnou povinnost uveřejnit předmětný dokument na profilu zadavatele, kde primárně (na rozdíl od úřední desky) mohli případní dodavatelé uveřejnění předmětného dokumentu očekávat, nelze nicméně vyloučit možnost, že právě i tímto způsobem mohlo dojít k oslovení určitého okruhu dodavatelů, o čemž svědčí skutečnost, že obviněný umožnil podání nabídky rovněž původně neoslovenému dodavateli.
74. K vyjádření obviněného o tom, že výše pokuty uložená příkazem zasahuje do jeho ekonomické podstaty, pak Úřad uvádí, že rovněž k tomuto hledisku přihlédl již v rámci příkazu, přičemž z rozpočtu městského obvodu Pardubice VI na rok 2024³ Úřad zjistil, že městský obvod

³ Dostupné na <https://pardubice.eu/rozpocet-mo6>

Pardubice VI v roce 2024 hospodaří s příjmy ve výši 79 350 200 Kč (pro úplnost Úřad dodává, že statutární město Pardubice hospodaří v roce 2024 s příjmy ve výši 2 625 615 400 Kč⁴). Úřad konstatuje, že stanovenou výši pokuty nelze vzhledem k finančním prostředkům, kterými obviněný disponuje, považovat v žádném případě za nepřiměřeně zasahující (a v tomto smyslu nespravedlivou) ekonomickou situaci obviněného. V této souvislosti Úřad poznamenává, že pokuta uložená obviněnému za nedodržení postupu stanoveného zákonem má mj. 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. Stanovená výše pokuty podle Úřadu dostatečně naplňuje obě funkce právní odpovědnosti. Dle názoru Úřadu přitom nelze akceptovat názor, že si sám obviněný bude určovat, jaká konkrétní výše pokuty se již stává kontraproduktivní.

75. K obviněným uváděné rozhodovací praxi Úřad dodává následující.
76. V případě obviněným odkazovaného příkazu č. j. ÚOHS-01115/2022/500 ze dne 11. 1. 2022, vydaného pod sp. zn. ÚOHS-S0012/2022/VZ, Úřad konstatoval, že se jím dotčený obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 25 ve spojení s § 24 zákona, když nezadal v odkazovaném rozhodnutí šetřenou veřejnou zakázku v nadlimitním režimu podle části čtvrté nebo šesté zákona, nýbrž ve zjednodušeném podlimitním řízení, ačkoliv se jednalo o nadlimitní veřejnou zakázku na služby, přičemž za toto porušení zákona Úřad uložil pokutu ve výši 65 000 Kč. V této souvislosti Úřad dodává, že ač se může na první pohled zdát, že jde o skutkově velmi podobný případ, je nutné akcentovat, že v tomto odkazovaném případě alespoň zadavatel zadal veřejnou zakázku v zadávacím řízení podle zákona (byť pouze v podlimitním režimu, a ne v nadlimitním režimu, k čemuž byl s ohledem na dané skutkové skutečnosti povinen), zatímco v právě šetřeném případě obviněný v zadávacím řízení nepostupoval vůbec.
77. Ve vztahu k příkazu Úřadu č. j. ÚOHS-29667/2021/500/ISo ze dne 2. 9. 2021 vydanému pod sp. zn. ÚOHS-S0377/2021/VZ, a rovněž k obviněným odkazovanému rozsudku Krajského soudu v Brně č.j. 29 Af 141/2016-56 ze dne 5. 12. 2018, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R0034/2016/VZ-44307/2016/321/IPs/Edo ze dne 4. 11. 2016, resp. rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-S0850/2015/VZ-02259/2016/542/JVo ze dne 19. 1. 2016, pak Úřad uvádí, že jednak je u uvedených rozhodnutí již patrný časový odstup od jejich vydání, kdy rozhodovací praxe se dále vyvíjí, a rovněž v obou těchto případech byla Úřadem zohledněna uplynutá delší doba mezi spácháním přestupku a jeho potrestáním. Úřad rovněž uvádí, že i soudní praxe vychází ze zásady, že každý případ je jedinečný, a proto nelze jednoduše porovnávat různé pokuty uložené za různé delikty. Úřad přitom odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 59/2016 -153 ze dne 16. 6. 2020, dle kterého „[p]osuzování závažnosti deliktu přitom nelze chápat jako prostý součet přitěžujících a polehčujících okolností s předem danými matematickými hodnotami, nýbrž je na správním orgánu, aby přihlížel ke všem okolnostem daného správního deliktu jako k celku“.
78. K přiměřenosti výše pokuty Úřad dále uvádí, že peněžitá sankce vždy představuje nepříznivý zásah do majetkové sféry pachatele, zároveň ale nesmí být pro daný subjekt likvidační, aby se jediným smyslem existence subjektu stalo splácení uložené pokuty. V tomto ohledu lze odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze kterého

⁴ Dostupné na <https://pardubice.eu/rozpocet-mesta>

vyplývá, že: *»(...) je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla „zničena“ majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Jinými slovy řečeno, nepřijatelné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Je třeba upozornit, že pokuta v likvidační výši představuje v zásadě „nejtvrdší“ případ zásahu do majetkových poměrů, jenž ostatně může současně vést i k porušení čl. 26 odst. 1 Listiny; přitom není vyloučeno vztáhnout závěr o značné intenzitě zásahu do vlastnického práva i na takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy, že se podnikatelská činnost v podstatě stává „bezúčelnou“ (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značné časové období).«* Pouze taková pokuta plní obě funkce, a to jak funkci preventivní, tak represivní. Jak již Úřad uvedl, pokuta uložená ve výroku II. tohoto rozhodnutí tuto funkci, s ohledem na konkrétní okolnosti případu, naplňuje.

79. Nad rámec z aktuální rozhodovací praxe Úřad upozorňuje např. na rozhodnutí č. j. ÚOHS-11232/2024/500 ze dne 13. 3. 2024, vydané pod sp. zn. ÚOHS-S0868/2023/VZ, kterým Úřad rozhodl o spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že dotčený obviněný nedodržel pravidlo pro zadání veřejné zakázky stanovené v § 2 odst. 3 zákona, když podlimitní veřejnou zakázku na stavební práce, jejímž předmětem je plnění vyplývající ze dvou smluv o dílo zadávaných jako veřejné zakázky malého rozsahu na stavební práce, zadal mimo zadávací řízení podle zákona, za což mu byla Úřadem uložena pokuta ve výši 110 000 Kč. Nelze tedy souhlasit s obviněným v tom, že by pokuta ve výši 100 000 Kč byla uložena v rozporu se zásadou předvídatelnosti práva.
80. Úřad konečně uvádí, že otázkou údajné absence dřívějších trestů za přestupky obviněného se zabýval již v příkazu, a to v souvislosti se zjišťováním, zda přestupek, za nějž je obviněnému nyní ukládán trest, není v souběhu s dalšími přestupky obviněného. Tento postup Úřadu vychází z konstantní rozhodovací praxe správních soudů, kdy je možné uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 18. 6. 2009, č. j. 1 As 28/2009 – 62, popřípadě rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2016 č. j. 6 As 245/2015 – 33. V prvně uvedeném rozsudku NSS konstatoval, že *„soud dovodil, že při trestání správních deliktů týměž 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 otázku 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).

81. 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. Úřad k tomuto uvádí, že přestupek uvedený ve výroku I. tohoto rozhodnutí je v souběhu s přestupkem, o němž bylo rozhodnuto v rámci správního řízení sp. zn. ÚOHS-S0378/2024/VZ rozhodnutím č. j. ÚOHS-25419/2024/500 ze dne 27. 6. 2024. V odkazovaném případě byl přestupek spáchán dne 20. 9. 2023 a obviněnému za něj byla uložena pokuta ve výši 100 000,- Kč.⁵ Úřad tedy v šetřeném případě při stanovení výše sankce zohlednil i výše uvedené skutečnosti. Zároveň nicméně Úřad nemůže s ohledem na výše uvedené souhlasit s tvrzením obviněného o tom, že mu dosud nebyl uložen žádný trest za spáchaný přestupek.
82. Úřad neshledal v šetřeném případě žádné přitěžující okolnosti, které by ovlivnily stanovení výše udělené pokuty.
83. Úřad posoudil postup obviněného ze všech hledisek a s ohledem na výše uvedené rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozhodnutí.
84. Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj – pracoviště Brno zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO obviněného.

K výroku III. tohoto rozhodnutí

85. Podle ustanovení § 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.
86. Správní orgán podle § 95 odst. 1 zákona o přestupcích uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Pokud bylo rozhodnutí 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.
87. Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích v současné době náklady řízení blíže neupravuje, vycházel Úřad při jejich uložení z obecného právního předpisu, kterým je správní řád. 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 výtěžku, 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.
88. Jelikož v tomto případě Úřad zahájil řízení o přestupku z moci úřední, neboť dospěl k závěru, že se obviněný dopustil přestupku, je zřejmé, že řízení bylo vyvolání porušením právní povinnosti obviněného, a Úřad je tedy povinen obviněnému uložit náhradu nákladů řízení

⁵ Pro úplnost Úřad uvádí, že odkazované rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. 7. 2024.

ve výši stanovené vyhláškou. Z tohoto důvodu Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozhodnutí.

89. 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 2024000521.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí lze do 15 dnů ode dne jeho doručení podat rozklad k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – Sekce veřejných zakázek, třída Kpt. Jaroše 1926/7, Černá Pole, 602 00 Brno. Včas podaný rozklad má odkladný účinek. Rozklad a další podání účastníků učiněná v řízení o rozkladu se podle § 261 odst. 1 písm. b) zákona činí výhradně prostřednictvím datové schránky nebo jako datová zpráva podepsaná uznávaným elektronickým podpisem.

otisk úředního razítka

Mgr. Markéta Dlouhá
místopředsedkyně

Obdrží

Mgr. Roman Ambrož, advokát, Dříteč 155, 533 05 Dříteč

Vypraveno dne

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