



UOHSX00KC2FH

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



PŘÍKAZ

Spisová značka: ÚOHS-S0818/2024/VZ
Číslo jednací: ÚOHS-38571/2024/500

Brno 11. 10. 2024

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 248 ve spojení s § 270 odst. 5 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, ve věci spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) téhož zákona, jehož se dopustil

- obviněný – Česká republika – Úřad pro civilní letectví, IČO 48134678, se sídlem K letišti 1149/23, 161 00 Praha,

v souvislosti s uzavřením smlouvy o dílo na veřejnou zakázku „Servisní smlouva na IS ÚCL a eSSL“ dne 22. 10. 2020 s vybraným dodavatelem – NOTIA informační systémy spol. s r.o., IČO 62917731, Londýnská 730/59, 120 00 Praha 2,

vydává podle ustanovení § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, tento

příkaz:

I.

Obviněný – Česká republika – Úřad pro civilní letectví, IČO 48134678, se sídlem K letišti 1149/23, 161 00 Praha – **se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb.**, o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, **tím, že nedodržel pravidlo pro zadání veřejné zakázky stanovené v § 2 odst. 3 citovaného zákona, když nadlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem je poskytování služeb v oblasti úprav, přizpůsobení a podpory užívání „Elektronické spisové služby“ a poskytování služeb v oblasti vývoje, úprav a přizpůsobení modulu „Informačního**

systemu ÚCL“ na dobu neurčitou pro obviněného, zadal bez provedení zadávacího řízení, přičemž nepostupoval ani žádným jiným způsobem předvídaným v § 2 odst. 3 citovaného zákona, čímž mohl ovlivnit výběr dodavatele, a na předmět plnění citované veřejné zakázky uzavřel dne 22. 10. 2020 smlouvu o dílo s vybraným dodavatelem – NOTIA informační systémy spol. s r.o., IČO 62917731, Londýnská 730/59, 120 00 Praha 2.

II.

Za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto příkazu se obviněnému – Česká republika – Úřad pro civilní letectví, IČO 48134678, se sídlem K letišti 1149/23, 161 00 Praha – podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění, ukládá pokuta ve výši 150 000,- Kč (sto padesát tisíc korun českých).

Pokuta je splatná do jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto příkazu.

ODŮVODNĚNÍ

I. K POSTUPU OBVINĚNÉHO PŘI ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÉ ZAKÁZKY

1. Obviněný – Česká republika – Úřad pro civilní letectví, IČO 48134678, se sídlem K letišti 1149/23, 161 00 Praha (dále jen „obviněný“ nebo „zadavatel“) – dne 22. 10. 2020 uzavřel s vybraným dodavatelem – NOTIA informační systémy spol. s r.o., IČO 62917731, Londýnská 730/59, 120 00 Praha 2 (dále jen „vybraný dodavatel“) – smlouvu o dílo na realizaci veřejné zakázky „Servisní smlouva na IS ÚCL a eSSL“ (dále jen „veřejná zakázka“ nebo „smlouva“).

II. POSTUP ÚŘADU PŘED VYDÁNÍM PŘÍKAZU

2. 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, v rozhodném znění (dále jen „zákon“) 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, při prošetřování podnětu ze dne 22. 6. 2023 v němž bylo namítáno porušení § 2 odst. 3 zákona ve spojení s § 19 odst. 2, § 21 odst. 1 písm. b) a § 23 odst. 1 zákona získal pochybnost, zda zadavatel při určování předpokládané hodnoty předmětné veřejné zakázky postupoval v souladu se zákonem.
3. Úřad přípisem ze dne 27. 6. 2023 vyzval obviněného k zaslání písemného vyjádření k podnětu a k zaslání kompletní dokumentace k veřejné zakázce.
4. Dne 7. 7. 2023 obdržel Úřad od obviněného prostřednictvím datové schránky vyjádření, ve kterém zadavatel uvádí, že vlivem chybného určení předpokládané hodnoty smlouvy byl stanoven nesprávný režim zadání této veřejné zakázky, která měla být správně soutěžena jako zakázka nadlimitní. Toto zjištění obviněný dle svých slov nezpochybňuje a svého pochybení v tomto postupu si je vědom. Dále pak obviněný uvedl, že předmětnou smlouvu zrušil a v nadlimitním režimu (jednacím řízení bez uveřejnění) zadal novou veřejnou zakázku, na jejímž základě uzavřel novou smlouvu na dobu určitou s tímž vybraným dodavatelem.
5. Dále Úřad přípisem ze dne 18. 8. 2023 požádal obviněného mj. o specifikaci všech plateb za služby spojené s Elektronickou spisovou službou (dále jen „eSSL“) a Informačním systémem ÚCL (dále jen „IS ÚCL“), které obviněný uhradil v období od 22. 10. 2019 do 21. 10. 2020, a to

nejen ve vztahu k vybranému dodavateli. Současně Úřad požádal soupis a o doložení všech faktur, objednávek či smluv, které byly uzavřeny na základě předmětné smlouvy. Obžalovaný následně dne 13. 9. 2023 doručil Úřadu požadované informace (popsáno bude níže).

III. ZÁVĚRY ÚŘADU

6. Po přezkoumání podkladů, které jsou součástí spisu v této věci, Úřad dospěl k závěru, že obviněný nepostupoval při zadávání veřejné zakázky v souladu se zákonem. Ke svému rozhodnutí uvádí Úřad následující rozhodné skutečnosti.
7. Podle § 90 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), správní orgán může o přestupku rozhodnout příkazem. Příkazem lze uložit správní trest napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, nebo propadnutí věci nebo náhradní hodnoty.
8. Úřad konstatuje, že byly dostatečně zjištěny skutkové okolnosti pro vydání tohoto příkazu, kdy podle § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) příkaz může správní orgán vydat, považuje-li skutkové zjištění za dostatečné; vydání příkazu může být prvním úkonem v řízení. V tomto případě je vydání příkazu prvním úkonem v řízení.

K výroku I. příkazu

Relevantní ustanovení právních předpisů

9. Podle § 2 odst. 1 věty první zákona se zadáním veřejné zakázky pro účely tohoto zákona rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce.
10. Podle § 2 odst. 3 zákona je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále uvedeno 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.
11. Podle § 3 zákona se zadávacím řízením pro účely tohoto zákona rozumí
 - a) zjednodušené podlimitní řízení,
 - b) otevřené řízení,
 - c) užší řízení,
 - d) jednacím řízením s uveřejněním,
 - e) jednacím řízením 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.
12. Podle § 14 odst. 2 zákona je veřejnou zakázkou na služby veřejná zakázka, jejímž předmětem je poskytování jiných činností, než uvedených v odstavci 3.
13. Podle § 14 odst. 3 zákona veřejnou zakázkou na stavební práce je 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 unie³) (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).
14. Podle § 16 odst. 1 zákona před zahájením zadávacího řízení nebo před zadáním veřejné zakázky na základě výjimky podle § 30 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.
15. 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.
16. Podle § 19 odst. 1 zákona předpokládaná hodnota veřejné zakázky, jejímž předmětem jsou pravidelně pořizované nebo trvající dodávky nebo služby, se stanoví jako
- a) skutečná cena uhrazená zadavatelem za dodávky nebo služby stejného druhu během předcházejících 12 měsíců nebo předchozího účetního období, které je delší než 12 měsíců, upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců, nebo
 - b) součet předpokládaných hodnot jednotlivých dodávek a služeb, které mají být zadavatelem zadány během následujících 12 měsíců nebo v účetním období, které je delší než 12 měsíců, pokud nemá k dispozici údaje podle písmene a).
17. Podle § 19 odst. 2 zákona má-li být smlouva uzavřena na dobu delší než 12 měsíců, upraví se předpokládaná hodnota veřejné zakázky stanovená podle odstavce 1 podle § 20 nebo 21.
18. Podle § 21 odst. 1 zákona pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky na služby, u které se nestanoví celková smluvní cena, je rozhodná předpokládaná výše úplaty
- a) za celou dobu trvání smlouvy, je-li doba trvání smlouvy rovna 48 měsíců nebo kratší,
 - b) za 48 měsíců u smlouvy na dobu neurčitou, nebo smlouvy s dobou trvání delší než 48 měsíců.
19. Podle § 23 odst. 1 zákona pro stanovení předpokládané hodnoty rámcové dohody nebo dynamického nákupního systému je rozhodná souhrnná předpokládaná hodnota všech veřejných zakázek, které mohou být na základě rámcové dohody nebo v dynamickém nákupním systému zadány.
20. 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.
21. Podle § 25 zákona nadlimitní veřejnou zakázkou je veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo přesahuje finanční limit stanovený nařízením vlády zapracovávajícím příslušné předpisy Evropské unie. Nadlimitní veřejnou zakázku zadává zadavatel v nadlimitním

režimu podle části čtvrté, pokud není zadávána podle části páté až sedmé, nebo u ní zadavatel neuplatnil výjimku z povinnosti zadat ji v zadávacím řízení.

22. Podle § 27 písm. a) zákona je veřejnou zakázkou malého rozsahu veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky na dodávky nebo služby částce 2 000 000 Kč.
23. Podle § 55 zákona pro zadání veřejné zakázky v nadlimitním režimu může zadavatel použít otevřené řízení nebo užší řízení a za splnění dále uvedených podmínek také jednací řízení s uveřejněním, jednací řízení bez uveřejnění, řízení se soutěžním dialogem nebo řízení o inovačním partnerství.
24. 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 zákona s výjimkou soutěže o návrh, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele, a zadá veřejnou zakázku nebo uzavře rámcovou dohodu.
25. Podle § 3 odst. 1 písm. a) nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve znění účinném od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2021 (dále jen „nařízení vlády č. 172/2016 Sb.“), činí finanční limit pro určení nadlimitní veřejné zakázky na služby 3 568 000 Kč pro zadavatele podle § 4 odst. 1 písm. a) až c) zákona.

Zjištěné skutečnosti

26. V bodě 1.1 smlouvy je uvedeno následující:
„Smlouvou se zhotovitel zavazuje provést na svůj náklad a nebezpečí pro objednatele dále ve Smlouvě specifikované dílo a objednatel se zavazuje dílo převzít a zaplatit cenu.“
27. V bodě 1.2 smlouvy je uvedeno následující:
»Dílem se rozumí poskytování služeb v oblasti úprav, přizpůsobení a podpory užívání Elektronické spisové služby (dále jen „eSSL“), jak je dále blíže specifikováno v čl. 2 Smlouvy, a poskytování služeb v oblasti vývoje, úprav a přizpůsobení modulu Informačního systému ÚCL (dále jen „IS ÚCL“) pro podmínky objednatele v rozsahu, který nepokrývají jiná smluvní ujednání, jak je dále blíže specifikováno v čl. 3 Smlouvy (dále jen „Dílo“).«
28. V bodě 2 smlouvy s názvem „Poskytované služby eSSL“ je uvedeno následující:
„2.1. Podpora eSSL zahrnuje (Product update):
 - a. Poskytování nových verzí, včetně garance splnění legislativního rámce aplikace pro práci se spisovou službou (změny legislativy) pro moduly:*
 - DMS,
 - Workflow,
 - Elektronická podatelna,
 - E-mail, a
 - Spisovna.
 - b. Telefonická a elektronická (vzdálený přístup) podpora při řešení drobných chyb aplikace, které nemají vliv na funkční používání.*

c. *Odstraňování programových chyb aplikace v souladu se standardními záručními podmínkami zhotovitele (6 měsíců).*

d. *Dodávka nových verzí softwarového vybavení abcSuite (APV) - produktový update vzniklý samostatnou inovační činností poskytovatele.*

e. *Dodávka opravných kódů řešících známé chyby APV.*

f. *Dodávka standardní dokumentace k novým verzím APV.*

g. *Odstraňování objednatelem řádně nahlášených problémů, které souvisejí s provozem APV, které byly způsobeny nesprávnou funkcí APV či jeho částí, s garantovanou dobou odezvy do 8 hodin.*

h. *Poskytování telefonické (hotline) a elektronické podpory, tj. služby umožňující určeným zástupcům objednatele konzultovat problémy/dotazy související s provozem APV. Podpora je poskytována v pracovní době poskytovatele PO–PÁ 09:00 – 17:00 hod. s garantovanou reakcí do 8 hodin.*

i. *Zajištění technického Service desk, tj. služby zajišťující podporu provozu základních systémových prostředků – Databázového prostředí, aplikačních a webových serverů a aplikačního programového vybavení nezbytného pro chod systému eSSL. Technický Service desk zahrnuje následující činnosti:*

- *poskytování technické podpory (hotline) – umožňující určeným zástupcům konzultovat problémy/dotazy související s podporovaným technickým zařízením,*
- *podporu řešení nestandardních stavů OS, Oracle DB, Oracle IAS a podporovaných aplikací na základě žádosti administrátorů objednatele,*
- *zahájení řešení nahlášeného problému (na základě žádosti objednatele) s garantovanou reakční dobou 8 pracovních hodin,*
- *vzdálený dohled systémových funkcí technických zařízení prostřednictvím dohledové infrastruktury aplis.cz, a*
- *provádění návrhů opatření pro zajištění průběžné optimalizace běhu systému.*

2.2. *Rozšířená telefonická a elektronická pomoc při řešení problémů a dotazů včetně technické administrace eSSL (aplikační Service desk), poskytovaná v pracovní době poskytovatele PO-PÁ 09:00 – 17:00 hod. s garantovanou reakční dobou 8 hodin, s možností servisních zásahů na pracovišti objednatele do 16 pracovních hodin od nahlášení.*

2.3. *Úpravy eSSL dle požadavků objednatele.*

2.4. *Rozvoj eSSL dle požadavků objednatele. Na základě požadavku objednatele předloží poskytovatel nabídku, která bude obsahovat:*

a. *Popis řešení,*

b. *Požadovanou součinnost objednatele,*

c. *Termín dokončení a harmonogram řešení,*

d. *Celkovou cenu včetně DPH, a*

e. *Platnost nabídky.*

Objednatel je oprávněn nabídku přijmout nebo odmítnout. Pokud objednatel nabídku nepřijme do data platnosti nabídky, předpokládá se, že ji odmítnul.

2.5. Jedná-li se o samostatný a ucelený funkční celek (nový modul eSSL), jehož cena zároveň přesahuje 60 tisíc Kč, jsou Objednatel a Dodavatel povinni uzavřít dílčí kupní smlouvu v souladu s Podmínkami čerpání prostředků státního rozpočtu.“

29. V bodě 3 smlouvy s názvem „Poskytované služby IS ÚCL“ je uvedeno následující:

„3.1. Rozvoj IS ÚCL dle požadavků objednatele. V případě, že se bude jednat o rozvoj ucelené funkční části, předloží zhotovitel nabídku, která bude obsahovat

a. Popis řešení,

b. Termín dokončení,

c. Celkovou cenu včetně DPH, a

d. Platnost nabídky.

3.2. Jedná-li se o samostatný a ucelený funkční celek (nový modul IS), jehož cena zároveň přesahuje 60 tisíc Kč, jsou Objednatel a Dodavatel povinni uzavřít dílčí kupní smlouvu v souladu s Podmínkami čerpání prostředků státního rozpočtu.

3.3. Úpravy stávajících funkcí a funkčních celků dle požadavků objednatele.

3.4. Telefonická nebo elektronická podpora při řešení problémů uživatelů nebo chyb IS ÚCL.

3.5. Nastavení podmínek složitosti hesla, včetně nastavení expirace a podpory dvoufázového ověřování.

3.6. Provoz testovacího prostředí, které bude odpovídat aktuálnímu produkčnímu prostředí.

3.7. Dohled nad IS 24x7 s ohledem na neobvyklé chování informačního a komunikačního systému a podezření na jakékoliv zranitelnosti s garantovanou opravou do 8 hodin od nahlášení.“

30. V bodě 5.1 smlouvy je uvedeno následující:

„Cena za část Díla specifikovaného v čl. 2 Smlouvy (tj. za poskytované služby eSSL) je stanovena následovně:

a) Cena služeb dle čl. 2.1 Smlouvy činí částku ve výši 291.645 Kč bez DPH, tj. 352.890 Kč včetně DPH, se splatností 1x ročně. Pro účely této Smlouvy se počátek ročního období stanovuje na den, který se svým označením shoduje se dnem, kdy Smlouva nabude účinnosti.

b) Cena služeb dle odst. 2.2. Smlouvy činí 2.000 Kč bez DPH, tj. 2.420 Kč včetně DPH za hodinu. Tato cena je platná pro práce v pracovní době poskytovatele (tj. PO-PÁ 9:00 – 17:00 hod.). V případě požadavku objednatele na práce nad rámec této doby je hodinová sazba zvýšena o 50 %. Vyúčtování se provádí měsíčně na základě přehledu plnění předloženého zhotovitelem a schváleného objednatelem.

c) Cena služeb dle čl. 2.3 a 2.4 Smlouvy bude vždy stanovena předem dohodou mezi zhotovitelem a objednatelem pro každý jednotlivý případ.“

31. V bodě 5.2 smlouvy je uvedeno následující:

„Cena za část Díla specifikovaného v čl. 3 Smlouvy (za poskytované služby IS ÚCL) je stanovena následovně:

a) Cena služeb dle čl. 3.1 Smlouvy bude stanovena předem dohodou mezi zhotovitelem a objednatelem pro každý jednotlivý případ.

b) Cena služeb dle čl. 3.2 a 3.3 Smlouvy činí 1.875,20 Kč bez DPH, tj. 2.269 Kč včetně DPH za hodinu.

c) Cena služeb uvedené v čl. 3.4 – 3.6 Smlouvy činí 208.000 Kč bez DPH, tj. 251.680 Kč včetně DPH ročně.“

32. V bodě 12 smlouvy je uvedeno, že se smlouva uzavírá na dobu neurčitou s tříměsíční výpovědní dobou.
33. Z dokumentů doručených obviněným Úřadu jako příloha vyjádření ze dne 13. 9. 2023 vyplývá, že obviněný plnění spojené s eSSL a IS ÚCL pořizoval i během předcházejícího období, přičemž během 12 měsíců předcházejících smlouvě, tj. v období od 22. 10. 2019 do 21. 10. 2020, uhradil následující částky:

Výše platby v Kč bez DPH	Datum úhrady (splatnosti)	Právní titul	Identifikace faktury
24 000,00	25.10.2019	13/2013	20190714
139 000,00	21.11.2019	13/2013	20190799
4 000,00	28.11.2019	13/2013	20190818
5 625,60	06.12.2019	13/2013	20190845
11 251,20	06.12.2019	13/2013	20190846
3 750,40	06.12.2019	13/2013	20190847
6 000,00	18.12.2019	13/2013	20190915
238 016,53	17.12.2019	13/2013	20190949
30 000,00	18.12.2019	13/2013	20190950
1 875,00	18.12.2019	13/2013	20190952
71 250,00	20.12.2019	13/2013	20190964
474 000,00	20.12.2019	17/2019	20190973
5 625,60	28.02.2020	13/2013	20200105
7 500,80	28.02.2020	13/2013	20200106
59 068,80	28.02.2020	13/2013	20200109
32 000,00	03.03.2020	13/2013	20200116
7 500,80	06.03.2020	13/2013	20200124
178 000,00	11.03.2020	13/2013	20200133
38 441,60	11.03.2020	13/2013	20200141
54 380,80	11.03.2020	13/2013	20200142
46 880,00	11.03.2020	13/2013	20200143
45 004,80	11.03.2020	13/2013	20200144

31 878,40	11.03.2020	13/2013	20200145
8 438,40	02.04.2020	13/2013	20200198
6 563,20	02.04.2020	13/2013	20200200
7 500,80	02.04.2020	13/2013	20200201
4 000,00	02.04.2020	13/2013	20200208
112 000,00	02.04.2020	13/2013	20200209
68 000,00	07.04.2020	13/2013	20200224
200 646,40	17.04.2020	13/2013	20200225
196 896,00	25.05.2020	13/2013	20200298
244 000,00	22.05.2020	13/2016	20200299
60 006,40	26.05.2020	13/2013	20200303
93 760,00	16.06.2020	13/2013	20200343
991 735,00	17.06.2020	20/2019	20200347
65 632,00	19.06.2020	13/2013	20200351
6 563,20	22.06.2020	13/2013	20200358
7 500,80	22.06.2020	13/2013	20200359
6 563,20	22.06.2020	13/2013	20200364
31 000,00	14.07.2020	13/2013	20200411
15 001,60	20.07.2020	13/2013	20200419
320 659,20	29.07.2020	13/2013	20200445
15 001,60	28.07.2020	13/2013	20200446
18 752,00	29.07.2020	13/2013	20200447
20 000,00	12.08.2020	13/2013	20200476
140 640,00	13.08.2020	13/2013	20200491
7 500,80	27.08.2020	13/2013	20200508
8 438,40	27.08.2020	13/2013	20200509
5 000,00	08.09.2020	13/2013	20200534
4 000,00	25.09.2020	13/2013	20200579
735 078,40	25.09.2020	13/2013	20200581
5 625,60	07.10.2020	13/2013	20200610

Skutečná cena uhrazená obviněným za služby spojené s eSSL a IS ÚCL během 12 měsíců předcházejících smlouvě tedy činila 4 921 553,33 Kč bez DPH.

34. Z dokumentů doručených Úřadu obviněným jako přílohy vyjádření ze dne 13. 9. 2023 dále vyplývá, že výše uvedené faktury byly vystaveny na základě Smlouvy o dílo ze dne 1. 7. 2013 (dále jen „smlouva 13/2013“), Smlouvy o poskytování servisních služeb ze dne 28. 4. 2016 (dále jen „smlouva 13/2016“), Smlouvy o rozvoji ucelené části IS ÚCL ze dne 22. 7. 2019 (dále jen „smlouva 17/2019“), Smlouvy o dílo ze dne 1. 10. 2019 (dále jen „smlouva 20/2019“).
35. Dle čl. I a II smlouvy 13/2013 je předmětem smlouvy „závazek zhotovitele poskytovat služby v oblasti úprav, přizpůsobení a podpory užívání Elektronické spisové služby (dále eSSI) a závazek objednatele aktivně přitom spolupracovat a hradit sjednanou cenu.“ a „dále závazek zhotovitele poskytovat služby v oblasti vývoje, úprav a přizpůsobení modulů Informačního systému ÚCL (dále ISUCL) pro podmínky objednatele v rozsahu, který nepokrývají jiná smluvní

ujednání, a závazek objednatele aktivně přitom spolupracovat a hradit sjednanou cenu služeb.“.

36. Dle bodu 1 čl. I smlouvy 13/2016 je účelem této smlouvy „určení a definice závazku smluvních stran ve smyslu poskytování servisních činností Poskytovatelem pro potřeby Objednatele, a to zejména časové a věcné vymezení způsobu provádění servisních činností Poskytovatelem, stanovení předmětu a rozsahu servisních činností, určení ceny těchto činností a způsobu její úhrady Objednatelem a vymezení dalších náležitostí souvisejících s právy a povinnostmi smluvních stran plynoucích z této smlouvy“. V bodě 2 čl. I této smlouvy je pak uvedeno, že: „Vymezení technického vybavení Objednatele pro účely této Smlouvy je uvedeno v Příloze č. 1 – Katalogový list (část Technické vybavení) této Smlouvy“. V předmětném katalogovém listu, který je přílohou č. 1 této smlouvy, je uvedeno, že se služby týkají „Podpory provozu virtuálních serverů IS ÚCL včetně instalovaného databázového a aplikačního SW“.
37. Dle čl. I smlouvy 17/2019 je předmětem této smlouvy „závazek zhotovitele upravit stávající IS ÚCL o modul Zpracování žádosti o ověření spolehlivosti v agendě ROS dle specifikace v příloze č. 1 této smlouvy a závazek objednatele aktivně přitom spolupracovat a uhradit sjednanou cenu.“.
38. Dle čl. I Smlouvy 20/2019 je předmětem této smlouvy „závazek zhotovitele provést na svůj náklad a nebezpečí dílo ve smyslu úpravy IS ÚCL dle specifikace v příloze č. 1 této smlouvy a závazek objednatele aktivně přitom spolupracovat, uhradit sjednanou cenu a dílo převzít.“.
39. V bodě 5 čl. XVII. smlouvy o dílo uzavřené dne 9. 5. 2023 je uvedeno, že: „Smlouva o dílo č. 20/20, uzavřená mezi Smluvními stranami dne 22. 10. 2020, se dohodou Smluvních stran ve smyslu § 1981 občanského zákoníku touto Smlouvou ruší v celém rozsahu bez dalšího.“.

Právní posouzení

40. Podle § 2 odst. 1 zákona se zadáním veřejné zakázky pro účely tohoto zákona rozumí uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce. K tomu Úřad podotýká, že zadavatel je povinen zadat veřejnou zakázku v některém z v úvahu připadajících druhů zadávacího řízení podle zákona, pokud se neuplatní některá z výjimek.
41. V obecné rovině Úřad uvádí, že podle § 16 zákona je jednou z úvodních fází zadávání veřejné zakázky, která předchází samotnému zahájení zadávacího řízení a kterou je každý zadavatel povinen splnit, stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Na toto ustanovení pak navazují zvláštní ustanovení § 17 až 23 zákona, která upravují pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty jednotlivých druhů veřejných zakázek (dodávky, služby a stavební práce) a stanovení předpokládané hodnoty v určitých zvláštních případech (veřejné zakázky rozdělené na části, veřejné zakázky pravidelné povahy, veřejné zakázky zadávané v dynamickém nákupním systému a veřejné zakázky s uzavřením rámcové smlouvy).
42. 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 (tedy i když vše napovídá tomu, že daná veřejná zakázka bude zadávána

„napřímo“ mimo zadávací řízení, určí zadavatel předpokládanou hodnotu tak, aby měl jistotu, že postupovat v zadávacím řízení dle zákona skutečně není povinován¹).

43. Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je tedy jedním ze základních úkonů, který je nezbytné provést v rámci přípravy zadávacího řízení, přičemž její výše musí objektivně odpovídat předmětu plnění veřejné zakázky a jeho rozsahu. Účelem stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je nejen odhad nákladů, které bude muset zadavatel vynaložit na realizaci, ale z hlediska zákona má stanovení předpokládané hodnoty význam především pro určení režimu veřejné zakázky (režim nadlimitní, podlimitní nebo veřejná zakázka malého rozsahu), přičemž správné určení režimu veřejné zakázky je klíčové pro volbu druhu zadávacího řízení. Stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky je tudíž nezbytné věnovat náležitou pozornost, neboť její nesprávné stanovení může zatížit postup zadavatele ještě před vlastním zadáním veřejné zakázky neodstranitelnou vadou.
44. K pojmu režim veřejné zakázky, který definuje § 24 zákona, Úřad obecně uvádí, že zákon rozlišuje veřejné zakázky malého rozsahu (VZMR), režim podlimitní, režim nadlimitní a režim zjednodušený, přičemž s výjimkou zjednodušeného režimu je pro určení režimu rozhodná právě předpokládaná hodnota veřejné zakázky. Zjednodušený režim, upravený § 129 zákona, je určen předmětem plnění veřejné zakázky, která má být v tomto režimu zadávána. Správné určení režimu veřejné zakázky je klíčové, neboť je rozhodující pro správnou aplikaci jednotlivých zákonných ustanovení (resp. pro určení okruhu zákonných ustanovení, která budou na daný postup zadavatele vůbec dopadat).
45. Ve vztahu k veřejným zakázkám na služby pak [podle § 27 písm. a) zákona] platí, že veřejná zakázka na služby, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší částce 2 000 000 Kč bez DPH, je veřejnou zakázkou malého rozsahu. Takovou zakázku pak zadavatel není podle § 31 zákona povinen zadat v zadávacím řízení. V případě, že předpokládaná hodnota veřejné zakázky na služby částku 2 000 000 Kč bez DPH přesáhne, jedná se podle § 26 odst. 1 zákona o podlimitní veřejnou zakázku, kterou zadavatel musí podle § 26 odst. 2 zákona zadávat v některém z druhů zadávacích řízení podle části třetí zákona, pokud ji nezadává ve zjednodušeném režimu, nebo u ní neuplatnil výjimku z povinnosti zadat ji v zadávacím řízení. V případě, kdy předpokládaná hodnota veřejné zakázky na služby je rovna nebo přesáhne finanční limit stanovený nařízením vlády, jedná se o nadlimitní veřejnou zakázku podle § 25 zákona, kterou je zadavatel povinen zásadně zadávat v nadlimitním režimu podle části čtvrté. Platí přitom, že finanční limity pro nadlimitní veřejné zakázky jsou stanoveny příslušným nařízením vlády (k tomu viz bod 25. odůvodnění tohoto příkazu).
46. Zákon současně v § 19 stanoví zvláštní pravidla pro určení předpokládané hodnoty pro veřejné zakázky, jejichž předmětem jsou dodávky nebo služby (tedy nikoli stavební práce) a které jsou svým charakterem pravidelně pořizované nebo trvající povahy (dále i jen „veřejné zakázky pravidelné povahy“).
47. Co se týče vyčíslení předpokládané hodnoty veřejných zakázek pravidelné povahy, podle § 19 odst. 1 zákona se předpokládaná hodnota stanoví jako skutečná cena uhrazená zadavatelem

¹ Pozn. Úřadu: V případě veřejné zakázky malého rozsahu by zadavatel měl stanovit předpokládanou hodnotu poprvé ve fázi rozhodování o zadání veřejné zakázky mimo zadávací řízení, a poté opětovně, z důvodu ověření svého postupu, při (před) uzavřením smlouvy, neboť i k tomuto okamžiku musí být plnění „ohodnoceno“ v souladu s limity pro veřejnou zakázku malého rozsahu.

za dodávky nebo služby stejného druhu během předcházejících 12 měsíců nebo předchozího účetního období, které je delší než 12 měsíců (za předpokladu, že je známá), upravená o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců [písm. a) citovaného ustanovení]; nebo [podle písm. b) citovaného ustanovení] jako součet předpokládaných hodnot jednotlivých dodávek a služeb, které mají být zadavatelem zadány během následujících 12 měsíců nebo v účetním období, které je delší než 12 měsíců, pokud nemá k dispozici údaje podle písmene a) citovaného ustanovení. Pokud bude smlouva na takovou veřejnou zakázku uzavřena na dobu delší než 12 měsíců, tak se dle odst. 2 citovaného ustanovení předpokládaná hodnota upraví v případě dodávek podle § 20 zákona nebo v případě služeb podle § 21 zákona.

48. Definici veřejné zakázky pravidelné povahy zákon však neobsahuje, Úřad proto považuje za důležité na tomto místě v obecné rovině přiblížit význam tohoto pojmu, jak jej ve vztahu k § 19 zákona vykládá mj. komentářová literatura, která uvádí následující: „I když pojem veřejné zakázky pravidelné povahy není v zákoně výslovně definován, z komentovaného ustanovení a zejména z jeho smyslu lze při použití gramatického a teleologického výkladu dovodit, že jsou tím myšleny takové trvající či pravidelně pořizované dodávky a služby, které zadavatel nakupuje opakovaně a jsou tedy prakticky trvale či opakovaně nezbytné pro jeho činnost a fungování. Rozsah a hodnota takového plnění je pro zadavatele v horizontu nejméně 12 kalendářních měsíců zpravidla (nikoliv však nutně) předvídatelná na základě předchozích nákupů. Tyto opakované nákupy jsou přitom realizovány zpravidla po delší časový úsek, přičemž není nezbytné, aby byly pořizovány zcela kontinuálně (bez jakéhokoliv přerušení). Rozhodující je, že se jedná o plnění pořizované opakovaně, tj. např. každý rok jej zadavatel pravidelně pořizuje a v optimálním případě jej i plánuje, jelikož bez řádného plánování nelze na straně zadavatele dosáhnout toho, aby ve všech ohledech vyhověl zákonným požadavkům na stanovení předpokládané hodnoty, protože zákonná úprava (zejména její judikatorní výklad) vychází z toho, že zadavatel plánuje své záměry (nákupy). V případě pravidelných veřejných zakázek se zpravidla bude jednat o dodávky a služby, které zadavatel potřebuje trvale k výkonu své činnosti; nejčastěji jde o provozně technická plnění typu dodávky kancelářských potřeb, úklidové a bezpečnostní služby, IT vybavení, softwarová a hardwarová podpora, hlasové a datové služby, případně projekční práce, právní služby, nákupy energií apod.²“ Z uvedeného je dle Úřadu zřejmé, že v případě takových plnění, jejichž charakter je stejný, resp. obdobný, a která zadavatel pořizuje (zpravidla v delším časovém horizontu) opakovaně či pravidelně (ne nutně kontinuálně), je namísto aplikace pravidla podle § 19 zákona.
49. V posuzovaném případě s ohledem na výše uvedená obecná východiska a související okolnosti vyvstala otázka, zda obviněný při poptávání plnění na šetřenou veřejnou zakázku řádně stanovil její předpokládanou hodnotu. Úřad se proto v dalším zabývá určením předpokládané hodnoty šetřené veřejné zakázky.

² ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 19 [Předpokládaná hodnota veřejných zakázek pravidelné povahy]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 147.

50. Pro posouzení, zda obviněný správně stanovil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky, se Úřad předně zabýval charakterem plnění předmětné veřejné zakázky, tedy posouzením, zda se v šetřeném případě jedná o veřejnou zakázku pravidelné povahy.
51. Jak vyplývá z dokumentace k veřejné zakázce obdržené Úřadem od obviněného, uzavřel obviněný dne 22. 10. 2020 s vybraným dodavatelem smlouvu na veřejnou zakázku, jejímž předmětem je poskytování služeb v oblasti úprav, přizpůsobení a podpory užívání eSSL a poskytování služeb v oblasti vývoje, úprav a přizpůsobení modulu IS ÚCL. V čl. 5 smlouvy je nastaven mechanismus úhrady těchto služeb, přičemž splatnost u služeb dle bodu 2.1, 3.4, 3.5 a 3.6 je stanovena periodicky za 1 rok, kdy za služby dle bodu 2.1 je účtováno 291 645 Kč bez DPH a za služby dle bodu 3.4 až 3.6 je účtováno 208 000 Kč bez DPH. Dále smlouva obsahuje služby dle bodu 2.2, které jsou vyúčtovávány na měsíční bázi na základě přehledu plnění předloženého vybraným dodavatelem a schváleného zadavatelem s cenou služeb 2000 Kč bez DPH za hodinu. K tomu Úřad dále dodává, že smlouva obsahuje i další ad hoc služby, které však mají v sobě rámcový prvek a nelze předem stanovit jejich cenu. Úřad však uzavírá, že není sporu o tom, že u části požadovaného plnění (body 2.1, 3.4, 3.5 a 3.6 smlouvy) bylo jasně definováno, kolik bude co stát, nehledě na to, že se ve smlouvě objevuje i plnění další. Současně Úřad ze smlouvy zjistil, že byla uzavřena na dobu neurčitou.
52. V rámci provedeného šetření Úřad dále zjistil, že obviněný v období 12 měsíců předcházejících uzavření smlouvy, tj. v období od 22. 10. 2019 do 21. 10. 2020, pořizoval služby spojené s eSSL a IS ÚCL výhradně od vybraného dodavatele, a to na základě několika právních titulů (smlouvy 13/2013, 13/2016, 17/2019 a 20/2019), přičemž v tomto období obviněný za služby spojené s eSSL a IS ÚCL uhradil částku ve výši 4 921 553,33 Kč bez DPH.
53. Úřad považuje za nepochybné, že na základě smlouvy a smluv 13/2013, 13/2016, 17/2019 a 20/2019 byly pořizovány služby stejného druhu, neboť se v těchto případech jedná o služby spojené s vývojem a provozem eSSL a IS ÚCL (viz bod 27. a body 35. až 38. odůvodnění tohoto příkazu). Jak vyplývá ze smlouvy, předmět plnění smlouvy je tvořen mj. službami, které jsou obviněnému poskytovány průběžně, tedy opakovaně a hrazeny jsou ročně (a současně plnění smlouvy obsahuje i související ad hoc služby). Ze smlouvy současně vyplývá, že je uzavřena na dobu neurčitou. V případě smluv 13/2013, 13/2016, 17/2019 a 20/2019 byly obviněnému poskytovány služby po dobu specifikovanou v těchto smlouvách, přičemž dle doložených úhrad toto období zahrnovalo mj. sledované období 12 měsíců před uzavřením smlouvy na šetřenou veřejnou zakázku. Z právě uvedeného je tak dle Úřadu zřejmé, že služby spojené s vývojem a provozem eSSL a IS ÚCL pořizované na základě smlouvy smluv 13/2013, 13/2016, 17/2019 a 20/2019 jsou obviněným pořizovány kontinuálně ve smyslu § 19 zákona.
54. S ohledem na vše výše uvedené měl obviněný stanovit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky následujícím způsobem.
55. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky měla v dané věci odpovídat skutečné ceně uhrazené obviněným za služby stejného druhu během předcházejících 12 měsíců, upravené o změny v množství nebo cenách, které lze očekávat během následujících 12 měsíců, a dále měla být upravena podle § 21 zákona tak, aby odpovídala celkové výši úplaty za 48 měsíců, neboť v projednávaném případě byla smlouva na veřejnou zakázku uzavřena na dobu neurčitou. Současně lze konstatovat, že z předmětné smlouvy nevyplývá, že by byla mezi smluvními stranami sjednána celková smluvní cena ve smyslu § 21 odst. 1 věty první zákona.

56. Pro stanovení předpokládané hodnoty veřejné zakázky tak měla být prvně vyčíslena hodnota plateb, které obviněný na služby stejného druhu jako je předmět šetřené veřejné zakázky uhradil v předcházejících 12 měsících. Z vyjádření obviněného ze dne 13. 9. 2024, resp. jeho přílohy č. 1, vyplývá, že obviněný v předcházejících 12 měsících před uzavřením smlouvy (konkrétně v období od 22. 10. 2019 do 21. 10. 2020) uhradil za služby spojené s eSSL a IS ÚCL (tedy služby svou povahou v zásadě totožné jako je předmět plnění šetřené veřejné zakázky a současně pro obviněného opakovaně nezbytné) částku ve výši 4 921 553,33 Kč bez DPH.
57. Pro řádné stanovení předpokládané hodnoty šetřené veřejné zakázky, jež je veřejnou zakázkou pravidelné povahy, je současně korektivem skutečnost, zda je smlouva na veřejnou zakázku uzavírána na dobu delší než 12 měsíců, či nikoliv. V šetřeném případě byla smlouva na veřejnou zakázku uzavřena na dobu neurčitou. Úřad proto v této souvislosti konstatuje, že je na místě aplikace pravidla vymezeného v § 19 odst. 2 zákona, a tedy je třeba upravit předpokládanou hodnotu veřejné zakázky podle § 21 zákona. V dalším kroku je proto nezbytné výše vypočítanou částku představující předpokládanou hodnotu veřejné zakázky za služby internetové konektivity poskytované za 12 měsíců na základě smlouvy vynásobit čtyřmi (tj. $4\,921\,553,33 \cdot 4 = 19\,686\,213,32$ Kč), tj. dopočítat předpokládanou hodnotu veřejné zakázky do období 48 měsíců, a to s ohledem na skutečnost, že byla smlouva uzavřena na dobu neurčitou.
58. Jelikož předpokládaná hodnota šetřené veřejné zakázky měla být stanovena ve výši 19 686 213,32 Kč bez DPH, nejednalo se o veřejnou zakázku malého rozsahu ve smyslu § 27 písm. a) zákona, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky na služby částce 2 000 000 Kč bez DPH. Úřad dále konstatuje, že šetřená veřejná zakázka dosahuje finančního limitu pro určení nadlimitní veřejné zakázky na služby stanoveného v § 3 odst. 1 písm. a) nařízení vlády, který v době uzavření smlouvy činil 3 568 000 Kč, tudíž se jedná o nadlimitní veřejnou zakázku podle § 25 zákona. Veřejná zakázka tedy měla být zadávána v některém z v úvahu přicházejících druhů zadávacích řízení uvedených v § 3 zákona.
59. Nadto Úřad opětovně uvádí, že součástí smlouvy byla i ustanovení s rámcovým prvkem obsahující plnění, která nelze přesně vyčíslit, resp. jejich předpokládanou hodnotu nelze počítat dle § 19 zákona. Úřad k tomu však dále konstatuje, že i bez spočítání této části předpokládané hodnoty plnění veřejné zakázky je evidentní, že zadavatel měl zadat veřejnou zakázku v některém z řízení nadlimitního režimu.
60. Tím, že obviněný nepodřadil správně veřejnou zakázku pod zákonem předvídaný režim, nedošlo k jejímu správnému zadání dle zákonných ustanovení, neboť zákon stanoví odlišná pravidla pro zadávání veřejné zakázky v návaznosti na skutečnost, o jaký režim se jedná. Jak již bylo řečeno, obviněný veřejnou zakázku zadal na základě (mylné) aplikace § 31 zákona mimo zadávací řízení.
61. Úřad tedy v návaznosti na shora uvedené konstatuje, že obviněný při zadávání veřejné zakázky postupoval v rozporu s § 2 odst. 3 zákona, čímž naplnil první znak skutkové podstaty přestupku dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona.
62. K dalšímu ze znaků skutkové podstaty daného typu přestupku, tj. k vlivu, resp. možnému vlivu nezákonného postupu obviněného na výběr dodavatele, Úřad uvádí, že v šetřeném případě postup obviněného mohl ovlivnit výběr dodavatele, neboť ten svým postupem zamezil účasti jiných v úvahu přicházejících dodavatelů v případném zadávacím řízení. Nelze totiž vyloučit

možnost, že pokud by obviněný při zadávání veřejné zakázky postupoval v zadávacím řízení dle zákona, tedy pokud by proběhla řádná soutěž (spojená mj. s mnohem větší publicitou zadávacího řízení) o toto plnění, mohl obdržet další (a event. i výhodnější) nabídky od jiných dodavatelů. Je tedy naplněn i druhý ze znaků skutkové podstaty přestupku dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona.

63. K argumentaci obviněného, že v důsledku stavu tzv. „vendor lock-in“ nedošlo k narušení hospodářské soutěže ani k ovlivnění výběru dodavatele, Úřad konstatuje, že existence případného stavu „vendor lock-in“ nemění nic na skutečnosti, že obviněný měl zadávat veřejnou zakázku v nadlimitním režimu, resp. k tomu vybrat situaci vyhovující druh zadávacího řízení. Pakliže obviněný má za to, že byly např. naplněny zákonné podmínky pro použití jednacích řízení bez uveřejnění, mohl postupovat v nadlimitním režimu právě v tomto druhu zadávacího řízení. Přestože by v takové situaci obviněný opětovně uzavřel smlouvu se stejným vybraným dodavatelem, tak oproti zadání veřejné zakázky zcela mimo zadávací řízení jsou s postupem v rámci jednacích řízení bez uveřejnění spojeny jednak větší zákonné požadavky na publicitu zadávacího řízení, ale především s tím související možnosti procesní obrany dalších dodavatelů (viz např. § 254 zákona), kteří mají zájem o získání veřejné zakázky.
64. Rovněž poslední znak skutkové podstaty přestupku je naplněn, neboť obviněný veřejnou zakázku zadal, když s vybraným dodavatelem uzavřel dne 22. 10. 2020 smlouvu.
65. V návaznosti na výše uvedené Úřad dospěl k závěru, že obviněný se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 zákona, když nadlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem je poskytování služeb v oblasti úprav, přizpůsobení a podpory užívání eSSL a poskytování služeb v oblasti vývoje, úprav a přizpůsobení modulu IS ÚCL, zadal mimo zadávací řízení či bez použití jiného zákonem předvídaného postupu, ačkoli k tomu byl povinen, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele, a zadal veřejnou zakázku, když dne 22. 10. 2020 uzavřel s vybraným dodavatelem smlouvu.
66. Na základě shora uvedeného Úřad uzavírá, že obviněný naplnil všechny znaky skutkové podstaty přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto příkazu.

K výroku II. příkazu – uložení pokuty

67. Úřad posoudil postup obviněného a vzhledem ke zjištěným skutečnostem přistoupil k uložení pokuty podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona, neboť obviněný svým postupem dle výroku I. tohoto příkazu naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona.
68. Úřad se v souvislosti s rozhodováním o uložení sankce nejprve zabýval tím, zda nedošlo k zániku odpovědnosti za přestupek, resp. k promlčení přestupku.
69. Odpovědnost za přestupek zaniká mj. uplynutím promlčecí doby, která podle § 270 odst. 5 zákona činí 5 let.
70. Podle § 29 písm. a) přestupkového zákona odpovědnost za přestupek zaniká uplynutím promlčecí doby.
71. 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.

72. V návaznosti na výše uvedené Úřad před uložením pokuty ověřil, zda již neuplynula lhůta dle § 270 odst. 5 zákona. Ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. došlo dne 22. 10. 2020, kdy obviněný uzavřel smlouvu s vybraným dodavatelem. Promlčecí doba vzhledem k tomuto jednání počala běžet dne následujícího, tj. dne 23. 10. 2020. Řízení o přestupku je zahájeno dnem vydání tohoto příkazu. Z uvedeného tak vyplývá, že promlčecí doba ve vztahu k projednávanému přestupku neuplynula a odpovědnost obviněného za projednávaný přestupek uplynutím promlčecí doby nezanikla.
73. Podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona lze za přestupek podle § 268 odst. 1 zákona, nepoužije-li se postup podle § 268 odst. 3 zákona, uložit pokutu 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.
74. Podle smlouvy je tato uzavírána na dobu neurčitou. Z obdržené dokumentace vyplývá, že smlouva byla zrušena účinností smlouvy o dílo uzavřené dne 9. 5. 2023, tj. 10. 5. 2023 (viz bod 39. odůvodnění tohoto příkazu). Z přehledu objednávek vystavených na základě smlouvy, které obviněný zaslal Úřadu jako přílohu jeho vyjádření ze dne 13. 9. 2023, následně vyplývá, že celková hodnota plnění dle smlouvy byla 15 884 640,26 Kč s DPH. Horní hranice možné pokuty tedy v daném případě za spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona uvedeného ve výroku I. tohoto příkazu činí 1 588 464,02 Kč.
75. Při určení druhu správního trestu a jeho výměry je správní orgán povinen přihlídnout k okolnostem demonstrativně uvedeným v § 37 písm. a) až i) přestupkového zákona. Při stanovení výše pokuty Úřad zohlednil pouze ta z kritérií vyjmenovaných v § 37 přestupkového zákona, která mají význam ve vztahu k projednávanému přestupku. V tomto případě Úřad přihlédl zejména k povaze a závažnosti pokračování v přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Pokud jde o druh správního trestu za spáchání předmětného přestupku, zákon v tomto ohledu předkládá Úřadu jediný druh správního trestu, který je možno uložit za přestupek podle § 268 zákona, a to je pokuta.
76. Podle § 38 přestupkového zákona 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).
77. Pokud jde o význam neurčitého právního 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 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).
78. Obecně lze konstatovat, že za nejzávažnější stupeň intenzity porušení zákona je nutno považovat postup zadavatele spočívající v ignoraci ustanovení zákona a základních zásad,

na nichž je tento zákon postaven, neboť takový postup zpravidla zcela vylučuje soutěžní prostředí, které je základním předpokladem dosažení efektivního vynakládání veřejných prostředků. Nezákonným zadáním veřejné zakázky mimo zadávací řízení dochází k vyloučení jednoho ze základních principů zadávání veřejných zakázek, jímž je zajištění otevřené hospodářské soutěže, která je základním předpokladem výběru ekonomicky nejvýhodnější nabídky a prostředkem k realizaci základních principů uvedených v § 6 zákona.

79. V rámci posouzení povahy a závažnosti přestupku Úřad konstatuje, že v šetřeném případě nedošlo k zákonem předvídanému postupu podle § 2 odst. 3 zákona spočívajícímu v zadání veřejné zakázky v zadávacím řízení dle zákona nebo jiným zákonem předvídaným postupem, 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 právní úpravy 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 vytvářením 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 nepostupoval při poptávání předmětu plnění veřejné zakázky v zadávacím řízení dle zákona nebo jiným zákonem předvídaným postupem, označit za typově jedno z vůbec nejzávažnějších.
80. Úřad při stanovení výše pokuty přihlédl též k době, která uplynula od spáchání přestupku, neboť jak Krajský soud v Brně v rozsudku sp. zn. 62 Af 123/2013 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 stanovena 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 veřejnosti 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“*. Vzhledem k tomu, že ke dni vydání tohoto příkazu uplynuly od spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto příkazu cca 4 roky, zohlednil Úřad tuto skutečnost při zvažování výše pokuty ve prospěch obviněného.

81. Jako polehčující okolnost Úřad zohlednil skutečnost, že obviněný již před podáním podnětu Úřadu šetřenou smlouvu zrušil a současně provedl nové zadávací řízení na veřejnou zakázku s názvem „Podpora a úpravy IS ÚCL“ s obdobným předmětem plnění již v nadlimitním režimu.
82. Jiné polehčující ani přitěžující okolnosti, které by měly vliv na uloženou výši pokuty, Úřad v šetřeném případě neshledal.
83. Úřad se dále zabýval tím, 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 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 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 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).
84. Úřad tedy posoudil, zda přestupek, za nějž je obviněnému ukládána pokuta, není v souběhu s dalšími přestupky obviněného, resp. zda se obviněný nedopustil projednávaného přestupku dříve, než bylo vydáno rozhodnutí, jímž mu byla uložena pokuta za spáchání jiného přestupku.
85. Úřad k uvedenému konstatuje, že přestupek uvedený ve výroku I. tohoto příkazu není v souběhu s jinými přestupky.
86. Úřad při stanovení výše pokuty dále přihlédl i k ekonomické situaci obviněného, neboť v určitém případě se pokuta, byť uložená v minimální výši, může jevit jako krajně „nespravedlivá“. Nepřípustné jsou pak takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Podle schváleného rozpočtu obviněného Úřad zjistil, že obviněný v roce 2024 hospodaří s celkovými rozpočtovými příjmy ve výši 59 mil. Kč a rozpočtovými výdaji ve výši 194 mil. Kč³. Na základě výše uvedeného Úřad konstatuje, že vyměřenou výši pokuty nelze v tomto případě považovat

³ Viz web Ministerstva financí České republiky <https://monitor.statnipokladna.cz/ucetni-jednotka/48134678/prehled?obdobi=2401&rad=t>

za likvidační ani za nepřiměřeně zasahující ekonomickou podstatu obviněného (a v tomto smyslu nespravedlivou).

87. 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. 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. Kromě toho se v konečném důsledku nemusí uložená pokuta projevit (výlučně jen) ve sféře obviněného, neboť je na něm, aby případně využil jiné právní nástroje, pomocí kterých je možno uplatnit nárok na náhradu škody proti konkrétním osobám, které zavinily protiprávní stav, jenž vyústil v uložení pokuty. Závěrem tedy Úřad k výši pokuty konstatuje, že uložená pokuta naplňuje dostatečně obě shora zmíněné funkce, aniž by se zároveň jednalo o pokutu likvidační.
88. Úřad posoudil postup obviněného ze všech hledisek a s ohledem na výše uvedené rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto příkazu.
89. Pokuta je splatná do jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto příkazu na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO obviněného.

POUČENÍ

Proti tomuto příkazu lze podle § 150 odst. 3 správního řádu podat odpor ve lhůtě 8 dnů ode dne jeho oznámení, a to u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – Sekce veřejných zakázek, třída Kpt. Jaroše 1926/7, Černá Pole, 602 00 Brno. Lhůta pro podání odporu běží ode dne následujícího po dni doručení tohoto příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje; to neplatí, byl-li podán nepřijatelný nebo opožděný odpor. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřijatelného nebo opožděného odporu. Lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Příkaz, proti němuž nebyl podán odpor, se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.

otisk úředního razítka

Mgr. Markéta Dlouhá
místopředsedkyně

Obdrží

Úřad pro civilní letectví, K letišti 1149/23, 161 00 Praha

Vypraveno dne

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