PID U0HSX00N8X5V
Č. j. ÚOHS-29127/2026/161
Sp. zn. ÚOHS-R0110/2026/VZ
Datum, místo 18. 8. 2026, Brno

ROZHODNUTÍ PŘEDSEDY ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Ve správním řízení o rozkladu doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 30. 6. 2026 obviněným zadavatelem

- Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost, IČO 00005886, se sídlem Sokolovská 42/217, 190 00 Praha, zastoupeným JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., advokátem, ev. č. ČAK 07145, PORTOS, advokátní kancelář s. r. o., se sídlem Hvězdova 1716/2b, Nusle, 140 00 Praha 4,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 6. 2026, č. j. ÚOHS-21247/2026/500 ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0041/2026/VZ ve věci možného spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. c) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek jmenovaným obviněným při uzavírání rámcové dohody s názvem „Zajištění fyzické ostrahy objektů Dopravního podniku hl. m. Prahy, a.s." ve zjednodušeném režimu podle § 129 odst. 2 písm. a) zákona, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 6. 9. 2024 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 9. 9. 2024 pod ev. č. Z2024-043601, ve znění pozdějších oprav a v Úředním věstníku Evropské unie dne 9. 9. 2024 pod ev. č. 540133 2024, ve znění pozdějších oprav,

jsem podle § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve spojení s § 90 odst. 5 téhož zákona a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise, jmenované podle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0041/2026/VZ, č. j. ÚOHS-21247/2026/500 ze dne 15. 6. 2026 **p o t v r z u j i** a podaný rozklad **z a m í t á m**.

ODŮVODNĚNÍ

I. SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ VEDENÉ ÚŘADEM PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

1. Úřad obdržel dne 20. 11. 2024 podnět k prošetření postupu obviněného zadavatele při uzavírání rámcové dohody s názvem „Zajištění fyzické ostrahy objektů Dopravního podniku hl. m. Prahy, a. s." (dále jen „rámcová dohoda") ve zjednodušeném režimu podle § 129 odst. 2 písm. a) zákona č. 134/2016, o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon").

2. Při šetření podnětu získal Úřad pochybnost o tom, zda se obviněný při uzavírání rámcové dohody nedopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. c) zákona, a proto zahájil správní řízení z moci úřední vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0041/2026/VZ.

3. Zahájení uvedeného správního řízení Úřad oznámil obviněnému přípisem ze dne 15. 1. 2026. Správní řízení bylo zahájeno podle ustanovení § 78 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích") ve spojení

s ustanovením § 248 a § 270 odst. 5 zákona, dne 16. 1. 2026, kdy bylo předmětné oznámení o zahájení správního řízení doručeno obviněnému.

II. NAPADENÉ ROZHODNUTÍ

4. Úřad následně vydal rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0041/2026/VZ, č. j. ÚOHS-21247/2026/500 ze dne 15. 6. 2026 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

5. Výrokem I napadeného rozhodnutí Úřad konstatoval, že se obviněný zadavatel dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. c) zákona tím, že při uzavírání rámcové dohody stanovil zadávací podmínky v zadávacím řízení v rozporu s § 36 odst. 1 zákona, když v bodě 1. písm. e) tabulky technické kvalifikace uvedené v čl. 11 zadávací dokumentace stanovil, že dodavatel splňuje kritérium technické kvalifikace „*seznam významných služeb poskytnutých za poslední 3 roky před zahájením zadávacího řízení včetně uvedení ceny a doby jejich poskytnutí a identifikace objednatele*“, pokud realizoval za poslední 3 roky před zahájením zadávacího řízení „*alespoň 1 službu, jejímž předmětem bylo poskytování fyzické ostrahy objektu nebo objektů s výskytem kolejových vozidel určených pro veřejnou dopravu, kde bezpečnostní pracovníci musejí mít odborné školení pro vstup do kolejiště*“, aniž by pro to existoval objektivní důvod, čímž stanovil minimální úroveň pro splnění prokázání výše uvedeného kritéria technické kvalifikace nepřiměřeně vzhledem ke složitosti předmětu rámcové dohody, čímž nedůvodně omezil účast ostatních způsobilých dodavatelů ve výše uvedeném zadávacím řízení a vytvořil tak bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže a zároveň nedodržel zásadu přiměřenosti zakotvenou v § 6 odst. 1 zákona a zásadu zákazu diskriminace zakotvenou v § 6 odst. 2 zákona, a dne 18. 6. 2025 uzavřel s dodavatelem CENTR GROUP – CENTR GROUP Elmont, jenž je tvořen společníky:

   - CENTR GROUP a.s., IČO 26865301, se sídlem Na Příkopě 1096/19, Staré Město, 110 00 Praha 1, a
   - CENTR GROUP Elmont s.r.o., IČO 27810941, se sídlem náměstí Jurije Gagarina 2046/1b, Slezská Ostrava, 710 00 Ostrava (dále jen „vybraný dodavatel“),

   rámcovou dohodu.

6. Výrokem II napadeného rozhodnutí Úřad zadavateli uložil pokutu ve výši 800 000 Kč se splatností dvou měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí.

7. Výrokem III napadeného rozhodnutí Úřad uložil obviněnému povinnost uhradit náklady řízení ve výši 2 500 Kč do dvou měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí.

8. V odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad konstatoval, že shledává dílčí požadavek kritéria technické kvalifikace na doložení služby, jejímž předmětem bylo poskytování fyzické ostrahy objektu nebo objektů s výskytem kolejových vozidel určených pro veřejnou dopravu, za bezdůvodně vytvářející překážky hospodářské soutěži, neboť se domnívá, že dodavatelé poskytující fyzickou ostrahu v objektu či objektech s výskytem kolejových vozidel určených pro neveřejnou dopravu mohou být schopni plnit předmět šetřené veřejné zakázky stejně tak jako dodavatelé poskytující fyzickou ostrahu v objektu či objektech s výskytem kolejových vozidel pro veřejnou dopravu.

9. V odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad rovněž konstatoval, že vzhledem k tomu, že obviněný nikterak nemůže zamezit případné fluktuaci zaměstnanců dodavatele a nemůže si

být jistý, že minulý provozovatel dráhy v rámci jím realizovaného školení pro vstup do kolejiště obsáhl všechny oblasti podstatné pro obviněného, považuje v tomto smyslu požadavek na absolvování odborného školení jako součást referenční zakázky za nadbytečný, navíc v situaci, kdy sám obviněný Úřadu sdělil, že odborné školení pro vstup do kolejiště bude realizovat na začátku plnění smlouvy, a tudíž si aktuální zaměstnance vybraného dodavatele proškolí sám.

10. Úřad dále doplnil, že kombinace jednotlivých nezákonně stanovených kritérií technické kvalifikace „znásobila“ bezdůvodné omezení hospodářské soutěže a zesílila diskriminační efekt a efekt nepřiměřenosti obou shora uvedených požadavků, čímž tak ve svém důsledku ještě více nedůvodně omezila účast dodavatelů v zadávacím řízení (kteří by byli schopni se bez stanovení takto nezákonně nastavených požadavků účastnit zadávacího řízení).

III. ROZKLAD ZADAVATELE

11. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo zadavateli doručeno dne 15. 6. 2026. Rozklad, který Úřad obdržel dne 30. 6. 2026, byl proto podán v zákonné lhůtě.

Námitky rozkladu

12. Zadavatel v rozkladu namítá, že je napadené rozhodnutí nezákonné, řádně neodůvodněné, a tedy nepřezkoumatelné a založené na nesprávném právním posouzení věci.

13. Ve vztahu k požadavku na zkušenost s ostrahou objektů s výskytem kolejových vozidel určených pro veřejnou dopravu zadavatel tvrdí, že Úřad pominul jím uváděná specifika předmětu plnění a provozního režimu veřejné dopravy, zejména zvláštní bezpečnostní podmínky pohybu v kolejišti a další technické a provozní odlišnosti. Podle zadavatele Úřad jeho argumentaci řádně nevypořádal a své závěry založil na nesprávném výkladu právní úpravy drah. Zadavatel je přesvědčen, že požadavek odpovídal specifikům veřejné zakázky a byl objektivně odůvodněn.

14. Obdobně zadavatel nesouhlasí se závěrem Úřadu o nepřípustnosti požadavku na odborné školení pro vstup do kolejiště. Namítá, že tento požadavek směřoval k ověření schopnosti dodavatele dlouhodobě zajišťovat dostatek kvalifikovaného a proškoleného personálu a efektivně řídit jeho odbornou způsobilost. Podle zadavatele Úřad uvedené odůvodnění věcně nevyvrátil a své závěry opřel pouze o obecné úvahy týkající se fluktuace zaměstnanců a možnosti následného školení pracovníků zadavatelem.

15. Zadavatel dále rozporuje závěr Úřadu o omezení hospodářské soutěže a namítá, že nebylo prokázáno, že by některému konkrétnímu dodavateli účast v zadávacím řízení znemožnily právě vytýkané části kvalifikačních požadavků. Podle něj Úřad své závěry opřel pouze o hypotetické úvahy, aniž by prokázal příčinnou souvislost mezi spornými požadavky a údajným omezením soutěže. V této souvislosti poukazuje rovněž na rozpor mezi podklady shromážděnými ve správním řízení a závěry, které z nich Úřad dovodil. Dále zadavatel namítá nedostatečné vypořádání své argumentace vycházející z dosavadní rozhodovací praxe a judikatury, jakož i porušení zásady legitimního očekávání.

16. Ve vztahu k uložené pokutě pak zadavatel uvádí, že Úřad nesprávně posoudil závažnost přestupku a nedostatečně individualizoval sankci. Podle jeho názoru Úřad vycházel z neprokázaného předpokladu reálného omezení hospodářské soutěže, nezohlednil nízkou intenzitu případného následku jednání, ani další polehčující okolnosti, zejména dobrou víru

zadavatele, jeho odborné úvahy při nastavení kvalifikačních požadavků a nejednoznačnost posuzované právní otázky.

Závěr rozkladu

17. Zadavatel navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Úřadu k novému projednání.

IV. ŘÍZENÍ O ROZKLADU

18. Úřad po doručení rozkladu neshledal podmínky pro postup podle § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád") a podle § 88 odst. 1 správního řádu předal spis se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladu.

Stanovisko předsedy Úřadu

19. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí, jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu, a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech byl podle § 98 odst. 1 zákona o přestupcích přezkoumán soulad výroků napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a dále byla přezkoumána rovněž správnost napadeného rozhodnutí, přičemž byl přijat závěr, že Úřad rozhodl napadeným rozhodnutím správně a v souladu s právními předpisy o vině i trestu obviněného zadavatele. Jeho závěry jsou podložené, odůvodněné a nerozporné.

V. K NÁMITKÁM ROZKLADU

K výroku I napadeného rozhodnutí

20. Zadavatel v úvodu rozkladu zcela obecně napadá přezkoumatelnost a zákonnost napadeného rozhodnutí.

21. S touto námitkou navrhovatele se neztotožňuji. **Otázka přezkoumatelnosti** rozhodnutí byla opakovaně řešena i soudní judikaturou, například lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 30 Af 102/2013-165 ze dne 10. 12. 2015 nebo na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 291/2015-26 ze dne 2. 6. 2016. V rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 30 Af 10/2022-392 ze dne 20. 7. 2023 je pak uvedeno: *„Nejprve se soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Její příčinou může být buď nesrozumitelnost, nebo nedostatek důvodů. V obou případech však platí, že je potřeba s tímto institutem zacházet obezřetně a vyhradit jeho užití pouze těm případům, kdy vady odůvodnění reálně brání soudu v tom, aby napadené rozhodnutí přezkoumal (ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. k nesrozumitelnosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25, bod [19], k nedostatku důvodů pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body [29] - [30]). Zejména je nutno zdůraznit, že správní orgán, stejně jako soud, není povinen vyvracet jednotlivě každou dílčí námitku, pokud své rozhodnutí jako celek logicky a přesvědčivě odůvodní (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247). Rozhodnutí obou stupňů přitom tvoří jediný celek a navzájem se doplňují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47)."*

22. Napadené rozhodnutí shledávám ve světle uvedené judikatury z hlediska skutkových zjištění i jejich právního posouzení plně přezkoumatelným a zákonným. Je totiž postaveno na zákonných

ustanoveních, obsahuje důkazy pro podporu tvrzených skutečností a úvahy Úřadu v něm obsažené jsou zcela zřejmé, logické a konzistentní. Úřad zjistil stav věci, aby mohl učinit kvalifikované závěry o nezákonnosti postupu zadavatele. Úřad dostatečně odůvodnil, proč je postup zadavatele při stanovení předmětné technické kvalifikace v rozporu s § 36 odst. 1 zákona a se zásadami přiměřenosti a zákazu diskriminace zakotvenými v § 6 odst. 1 a 2 zákona. Úřad rovněž jasně a odůvodněně uložil zadavateli za spáchání daného přestupku odpovídající sankci. Konkrétní vymezení, jak Úřad v napadeném rozhodnutí přistoupil k vypořádání jednotlivých námitek navrhovatele, je následně uvedeno níže v textu tohoto rozhodnutí, a to v částech, které se věnují vypořádání jednotlivých rozkladových námitek.

23. Meritorně se tedy Úřad zabýval **posouzením podmínky kritéria technické kvalifikace** stanovené v bodu 1. písm. e) tabulky „TECHNICKÁ KVALIFIKACE DLE § 79 ZZVZ“ uvedené v čl. 11 zadávací dokumentace, přesně tedy podmínky spočívající v předložení seznamu významných služeb poskytnutých za poslední 3 roky před zahájením zadávacího řízení v podobě alespoň jedné služby, jejímž předmětem bylo poskytování fyzické ostrahy objektu nebo objektů s výskytem kolejových vozidel určených pro veřejnou dopravu, kde bezpečnostní pracovníci museli mít odborné školení pro vstup do kolejiště, kdy finanční vyjádření objemu této významné služby, realizované pro jednoho objednatele v průběhu alespoň jednoho roku (12 po sobě jdoucích měsíců) dosáhlo alespoň 30 000 000 Kč bez DPH a trvalo nejméně 24 měsíců.

24. Jako nezákonné Úřad následně posoudil technické kritérium požadované reference v podobě alespoň jedné služby, jejímž předmětem bylo poskytování fyzické ostrahy objektu nebo objektů s výskytem kolejových vozidel *určených pro veřejnou dopravu*, kde bezpečnostní pracovníci museli mít *odborné školení pro vstup do kolejiště*. Zadavatel však s takovým závěrem Úřadu nesouhlasí, a naopak trvá na tom, že jak požadavek na zkušenost s poskytováním fyzické ostrahy objektů s výskytem kolejových vozidel určených pro veřejnou dopravu, tak požadavek na zkušenost s odborným školením pro vstup do kolejiště jsou oprávněné a legitimní.

25. Skutkové okolnosti případu Úřad shrnul v bodech 68 až 83 napadeného rozhodnutí. Právnímu posouzení se potom Úřad věnoval v bodech 84 až 110 napadeného rozhodnutí, s jehož závěry souhlasím, a dodávám následující.

26. Co se týče námitky proti nesouhlasu Úřadu s požadavkem zadavatele na **poskytování fyzické ostrahy v objektu či objektech s výskytem kolejových vozidel určených pro veřejnou dopravu**, odkazuji na body 91 až 95 napadeného rozhodnutí, v nichž Úřad svůj závěr o nepřiměřenosti takového požadavku odůvodnil dle mého soudu dostatečně a přesvědčivě.

27. Vymezení pojmu kolejová, respektive drážní vozidla a jejich rozdělení podle způsobu jejich provozu dle § 24 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách (dále jen „zákon o dráhách“), kdy veřejná drážní doprava je doprava provozovaná dopravcem k uspokojování obecných přepravních potřeb podle předem vyhlášených přepravních podmínek, zveřejněného jízdního řádu a tarifu, a neveřejná drážní doprava je doprava provozovaná dopravcem k uspokojování individuálních přepravních potřeb podle smluvních podmínek, jak učinil Úřad v bodě 91 napadeného rozhodnutí, považuji za přiléhavé východisko při posouzení této námitky Úřadem, jelikož je zde výslovně odlišena veřejnost a neveřejnost drážní dopravy podle kritéria, které používá i zadavatel v zadávací dokumentaci.

28. Úřad rovněž v bodech 92 a 93 napadeného rozhodnutí vhodně odlišil požadavek na výskyt kolejových vozidel (bez bližšího zúžení na druh kolejového provozu – veřejný vs. neveřejný) jako

legitimní od příliš úzkého požadavku na výskyt kolejových vozidel určených pouze k veřejné dopravě. Zde souhlasím s Úřadem, že mezi kolejovými vozidly určenými pro veřejnou a neveřejnou dopravu neexistují **z hlediska ostrahy** natolik zásadní rozdíly, které by opodstatňovaly takovéto zúžení technické kvalifikace pouze na dodavatele, kteří poskytovali fyzickou ostrahu v objektu či objektech s výskytem kolejových vozidel pouze veřejné dopravy. Úřad totiž správně uvádí, že zákon o dráhách rozlišuje veřejnost a neveřejnost drážní dopravy na základě kritéria typu dráhy a jejího právního režimu, a nikoliv na základě technických vlastností daných vozidel. K dalším rozlišujícím kritériím dle zákona o drahách, která zmiňuje v rozkladu zadavatel, dodávám, že sice lze uvažovat ještě více různých rozlišení, avšak to zadavatel v kvalifikační podmínce rovněž nečiní, tedy to není pro posouzení věci podstatné, ostatně ani v rozkladu zadavatel nespecifikuje, proč by to podstatné být mělo.

29. Shrnuji tedy, že jádrem sporu je otázka, zda zadavatel prokázal objektivní důvod, pro který byla jako relevantní referenční zkušenost uznána pouze ostraha objektů s kolejovými vozidly určenými pro veřejnou dopravu, nikoliv ostraha objektů s kolejovými vozidly obecně.

30. Podle ustálené judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 65/2021-73 ze dne 20. 9. 2022) i rozhodovací praxe Úřadu (např. rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0032/2025/VZ, č. j. ÚOHS-17928/2025/161 ze dne 19. 5. 2025) platí, že zadavatel může požadovat zkušenosti obdobné předmětu plnění, musí však prokázat přiměřenost a věcnou souvislost požadavku, a čím je kvalifikační požadavek restriktivnější, tím silnější musí být jeho odůvodnění. Právě zde je však rozkladová argumentace nedostatečná.

31. Zadavatel sice uvádí odlišný režim veřejné dopravy, trakční napájení třetí kolejnicí, zdravotní požadavky, specifika vstupu do kolejiště, avšak tyto skutečnosti míří spíše ke specifikům konkrétních objektů zadavatele, nikoli k obecné hranici mezi veřejnou a neveřejnou dráhou. Úřad oproti tomu správně poukazuje na to, že ostraha objektu s kolejovým provozem obecně vyžaduje znalost pohybu v kolejišti, nevyplývá však automaticky, že zkušenost z depa, vlečky, servisního závodu nebo jiného neveřejného drážního provozu je kvalitativně nedostačující.

32. Nelze popřít, že provoz zadavatele vykazuje řadu specifik. Z toho však ještě neplyne oprávněnost každého zúžení okruhu referencí. Technická kvalifikace musí být nastavena tak, aby zajišťovala ověření skutečné schopnosti dodavatele plnit zakázku, nikoliv aby ověřovala totožnost předchozího referenčního prostředí.

33. Rozklad opakovaně zdůrazňuje odlišnosti veřejné a neveřejné dráhy. Ani z rozkladu však nevyplývá, v čem přesně se tyto odlišnosti promítají do výkonu fyzické ostrahy natolik zásadním způsobem, že by dodavatel schopný zajišťovat ostrahu rozsáhlého železničního nebo průmyslového areálu s kolejovým provozem nebyl způsobilý plnit předmět veřejné zakázky. Předložená argumentace se soustředí na jmenování obecných odlišností provozu, nikoliv na vysvětlení, proč právě výkon fyzické ostrahy vyžaduje zkušenost výlučně z prostředí veřejné dopravy.

34. Úřad přitom správně vycházel z toho, že předmětem zakázky není řízení drážní dopravy, výkon dozoru nad bezpečností provozu ani provozování dráhy samotné, nýbrž **poskytování fyzické ostrahy objektů**. Pro tento účel je rozhodující zkušenost s prostředím kolejového provozu jako takovým. Další zúžení pouze na veřejnou dopravu proto nebylo dostatečně odůvodněno.

35. Nelze přisvědčit tvrzení zadavatele, že Úřad opomenul podstatné aspekty veřejné kolejové dopravy. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je patrné, že Úřad výslovně akceptoval legitimitu

požadavku na zkušenost s prostředím kolejového provozu jako takového. Spor se nevedl o to, zda je kolejový provoz specifický, ale o to, zda zadavatel prokázal nezbytnost dalšího zúžení pouze na kolejová vozidla určená pro veřejnou dopravu. Zde řečené platí i pro argumenty zadavatele typu specifického způsobu zajištění trakčního napájení kolejových vozidel napájecí kolejnicí i odlišného provozního režimu, které Úřad nepominul záměrně, ovšem nejeví se pro posouzení věci podstatné.

36. Právě v tomto směru zadavatel neunesl své důkazní břemeno k odůvodnění úzkého vymezení kvalifikace, které zvolil. Řada argumentů předkládaných v rozkladu skutečně dokládá existenci určitých odlišností mezi jednotlivými druhy drážní dopravy. Takové odlišnosti však samy o sobě neprokazují důvodnost požadavku na velmi úzce definovanou kvalifikaci. Mezi existencí rozdílu a oprávněností vyloučení celé skupiny dodavatelů musí existovat vztah proporcionality. Ze skutkových zjištění, a především z vyjádření zadavatele však nikterak nevyplývá, že zkušenost získaná při zajišťování fyzické ostrahy areálů s kolejovými vozidly provozovanými v režimu neveřejné dopravy je zásadně odlišná od zkušenosti s ostrahou areálů s kolejovými vozidly provozovanými v režimu dopravy veřejné.

37. Dále jsem se zabýval námitkou zadavatele proti nesouhlasu Úřadu s jeho požadavkem na **odborné školení pro vstup do kolejiště**, kterou Úřad dle mého soudu patřičně vypořádal v bodě 96 napadeného rozhodnutí.

38. Shodně s Úřadem považuji uvedený požadavek za nedůvodný a neobjasněný. Zadavatel sice vysvětluje, proč považuje odborně proškolené pracovníky za žádoucí, to však není předmětem sporu. Spornou otázkou je, zda existence historické reference, při jejímž plnění bylo vyžadováno určité školení, skutečně vypovídá o aktuální schopnosti dodavatele zajistit dodávku potřebného personálu.

39. V tomto směru je argumentace Úřadu případná. Úřad správně vyšel ze skutečnosti, že posuzované školení není jednotně upraveno, není spojeno s jednotnou kvalifikační úrovní a jeho konkrétní obsah i rozsah se mohou mezi jednotlivými provozovateli významně lišit. Současně bylo prokázáno, že zadavatel sám zajišťuje vlastní proškolení pracovníků před zahájením plnění. Za této situace není zřejmé, proč by historická skutečnost, že určitá referenční zakázka vykazuje naplnění obdobného požadavku, měla být indikátorem schopnosti dodavatele zajistit plnění nyní zadávané veřejné zakázky.

40. Reference navíc měla dokazovat zkušenost dodavatele, nikoli konkrétních členů jeho týmu. Doplňková argumentace Úřadu upozorňující na možnou fluktuaci zaměstnanců dodavatele a to, že minulý provozovatel dráhy v rámci jím realizovaného školení pro vstup do kolejiště nemusel obsáhnout všechny oblasti podstatné pro zadavatele, je tak relevantní. Stejně jako fakt, že aktuální zaměstnanci dodavatele nemuseli být ani proškoleni na stejné úrovni, když úroveň školení je nejistá, neboť není nikterak standardizována.

41. Pokud zadavatel argumentuje schopností dodavatele dlouhodobě řídit proškolený personál, jde již o poměrně vzdálenou úvahu, která není referencí dostatečně prokazována. Pokud zadavatel současně předpokládá, že pracovníci budou před zahájením plnění stejně proškoleni podle jeho vlastních pravidel, pak požadavek na předchozí školení neplní žádnou reálnou kvalifikační funkci.

42. Úřad proto podle mého názoru důvodně dospěl k závěru, že požadavek na odborné školení pro vstup do kolejiště je nadbytečný a bezdůvodně a nepřiměřeně omezuje soutěž mezi dodavateli.

43. Jak Úřad podotkl v bodě 95 napadeného rozhodnutí, již jeden z těchto výše popsaných kvalifikačních požadavků zadavatele, který byl stanoven v rozporu se zákonem a představoval bezdůvodné omezení hospodářské soutěže, by k závěru o spáchání daného přestupku postačoval.

44. Tím spíše však je třeba v souladu s bodem 97 napadeného rozhodnutí zdůraznit, že kombinace jednotlivých nezákonně stanovených kritérií technické kvalifikace znásobila bezdůvodné omezení hospodářské soutěže a zesílila diskriminační efekt a efekt nepřiměřenosti obou shora uvedených požadavků, čímž v důsledku ještě intenzivněji omezila účast kvalifikovaných dodavatelů v zadávacím řízení. Při posuzování kvalifikačních požadavků je tak nutné hodnotit nejen jednotlivé požadavky izolovaně, ale i jejich **kumulativní dopad na hospodářskou soutěž**, přitom zadavatel musí být schopen vysvětlit nejen každý jednotlivý parametr požadované kvalifikace[1], ale také nezbytnost jejich kombinace, což nicméně ani v prvostupňovém řízení ani nyní v rozkladu neučinil.

45. Uzavírám tedy, že s posouzením Úřadu, pokud jde o nedůvodnost a nepřiměřenost dvou dílčích kvalifikačních požadavků uvedených ve výroku I napadeného rozhodnutí, se ztotožňuji.

46. Nad rámec tohoto posouzení a toliko jako **obiter dictum** se krátce vyjádřím k celkovému nastavení kvalifikačních podmínek.

47. Zadavatel v zadávacích podmínkách řadou jiných požadavků[2] ověřuje obecnou kapacitu a zkušenost dodavatele. Tím spíše a pečlivěji pak musí odůvodnit, proč je navíc tak nezbytné ověření zkušenosti dodavatele s kolejovým prostředím (nota bene s konkrétním prostředím veřejné drážní dopravy) a školením (když pracovníky dodavatele pro plnění zakázky proškolí dle svých podmínek), že odůvodňuje i to, aby byl ze zadávacího řízení předem vyloučen dodavatel, který doposud realizoval např. ostrahu letiště, elektrárny, rozsáhlého průmyslového areálu či logistického centra, tedy kvalifikovaný dodavatel, který má dostatečnou kapacitu i zkušenost s rizikovým provozem. Jinak se nelze ubránit dojmu, že nastavení zadávacích podmínek zvýhodňuje dosavadní poskytovatele ostrahy a zcela neodůvodněně omezuje hospodářskou soutěž.

48. Rozklad v další části vychází z předpokladu, že je třeba identifikovat konkrétního dodavatele, který nemohl podat nabídku v důsledku nezákonného nastavení kvalifikační podmínky. Zadavatel uvádí, že Úřad nemá žádnou **diskriminaci konkrétního dodavatele** prokázánu.

49. Ani těmto námitkám nelze přisvědčit, a to z důvodu zákonné konstrukce skutkové podstaty přestupku podle § 268 odst. 1 písm. c) zákona. Tato skutková podstata nevyžaduje prokázání skutečného vyloučení konkrétního dodavatele ani matematické určení počtu subjektů, které se zadávacího řízení v důsledku nezákonné zadávací podmínky nezúčastnily. Postačuje zjištění, že zadávací podmínka byla objektivně způsobilá bezdůvodně zužovat okruh potenciálních

[1] Posuzovaná kvalifikační podmínka totiž vyžaduje, aby reference současně a) představovala fyzickou ostrahu, b) týkala se objektů s kolejovými vozidly veřejné dopravy, c) zahrnovala pracovníky školené pro vstup do kolejiště, d) byla realizována pro jediného objednatele, e) dosahovala hodnoty nejméně 30 mil. Kč bez DPH za 12 měsíců a f) trvala alespoň 24 měsíců.

[2] Zadavatel v zadávací dokumentaci ověřuje prakticky všechny relevantní schopnosti dodavatele, neboť požaduje ještě tři obecné reference na ostrahu po 30 mil. Kč ročně trvající min. 24 měsíců, dvě reference s týmem alespoň 30 osob, jednu průmyslovou či technologickou referenci za 40 mil. Kč ročně trvající nejméně 24 měsíců, jednu referenci zahrnující kontrolu vjezdu, výjezdu a návštěv s minimální hodnotou 5 mil. Kč ročně a dobou trvání alespoň 24 měsíců, průměrný počet alespoň 150 zaměstnanců za poslední tři roky a obrat alespoň 100 mil. Kč ročně za poslední tři roky.

dodavatelů. Jde o typický ohrožovací delikt. A právě tato způsobilost byla v projednávané věci prokázána.

50. Vytýká-li zadavatel napadenému rozhodnutí v této části podmíněné formulace, konstatuji, že jde o formulace odpovídající potencialitě ohrožení soutěže o zakázku. Uvedená část odůvodnění koresponduje s tím, že jde o delikt ohrožovací.

51. Na okraj dodávám, že v zadávacím řízení byla podána pouze jedna nabídka. Tato skutečnost podporuje závěr o výrazném zúžení soutěže, byť sama o sobě není důkazem nezákonnosti zadávací podmínky.

52. Zadavatel v rozkladu dále namítá nesoulad **mezi výrokem a odůvodněním** napadeného rozhodnutí s tím, že závěr Úřadu, že vytýkané nezákonné prvky kvalifikačního požadavku (omezení na kolejová vozidla určená pro veřejnou dopravu a požadavek na odborné školení pro vstup do kolejiště) zúžily okruh potenciálních dodavatelů, nemá oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Zadavatel se zde odvolává na Úřadem oslovené dodavatele MONIT plus, s. r. o. a Protecton Service, s. r. o., z jejichž vyjádření vyplývá, že by se zadávacího řízení nemohli účastnit i bez vytýkaných kvalifikačních požadavků, proto dle zadavatele není naplněn požadavek nepochybnosti ve vztahu k reálnému následku přestupku.

53. K tomuto námitkovému okruhu znovu opakuji, že v posuzované věci jde o ohrožovací delikt, tedy podmínkou vyslovení viny není identifikace konkrétního poškozeného dodavatele.

54. Mimoto Protecton Service, s. r. o. uvedl, že uvedený kvalifikační požadavek nemohl splnit z důvodu kombinace zadaných kritérií, viz body 32, 78 a 79 napadeného rozhodnutí. Právě kumulativní dopad kvalifikačních kritérií na hospodářskou soutěž byl i výše v textu akcentován jako aspekt nadmíru zužující okruh možných dodavatelů. Nadto ve svých námitkách dodavatel Protecton Service, s. r. o. právě výslovně napadal kvalifikační požadavek na výskyt kolejových vozidel určených pro veřejnou dopravu (viz bod 72 napadeného rozhodnutí).

55. K řečenému dodávám, že oslovení dodavatelů bylo Úřadem zvoleno jako podpůrné řešení a oba dodavatelé, kteří měli o veřejnou zakázku zájem, označují jako problematickou právě kombinaci kvalifikačních požadavků, což by implikovalo, že problém zadávacích podmínek je ještě širší, než jak nakonec vyplývá z výroku napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí není nicméně na vyjádřeních dodavatelů založeno a postihuje toliko ty prvky kvalifikačního požadavku, které – jak se ve správním řízení ukázalo – nemají rozumné zdůvodnění, ačkoliv mají významný potenciál soutěž o zakázku zúžit.

56. Rovněž námitka zadavatele, že Úřad nedostatečně vypořádal jeho argumentaci vycházející z **dosavadní rozhodovací praxe a judikatury**, není případná. Jak je zřejmé z bodů 103 až 105 napadeného rozhodnutí, Úřad se svou rozhodovací praxí i judikaturou, které konkrétně uvedl zadavatel na svou obranu, dostatečně zabýval a její použití ve prospěch argumentace zadavatele výslovně a přesvědčivě vyvrátil. V odkazovaných bodech napadeného rozhodnutí Úřad především konstatoval, že do práva zadavatele stanovit kvalifikační požadavky dle své úvahy (o čemž pojednávají zadavatelem odkazovaná rozhodnutí) zasahuje povinnost zadavatele dodržovat zákonné povinnosti, zejména povinnost, aby jeho požadavky byly přiměřené a důvodné.

57. K tomu navíc dodávám, že předmětem činnosti zadavatele je zabezpečení městské hromadné dopravy, přičemž veřejná zakázka má sloužit jeho specifickým potřebám. Lze si představit řadu

kvalifikačních podmínek, které by zadavatel mohl do zadávacích podmínek vtělit, a stále by se jednalo o podmínky týkající se specifik jeho činnosti (ostatně výrok napadeného rozhodnutí je toho příkladem). Zadavatel však přehlíží, že jeho autonomie při vymezení kvalifikačních požadavků není bezbřehá.

58. Při stanovení zadávacích podmínek zadavatel musí současně zvažovat, zda jejich konkrétní nastavení skutečně odpovídá povaze a náročnosti požadovaného plnění, nebo zda bez dostatečného věcného důvodu nevylučuje dodavatele, kteří by byli schopni předmět zakázky řádně splnit, byť disponují zkušeností z obecnějšího či odlišně vymezeného prostředí.

59. Jinými slovy, skutečnost, že zadavatel má velmi specifické potřeby, sama o sobě neodůvodňuje požadavek na zcela specifickou předchozí zkušenost dodavatele. Zadavatel měl posoudit, zda je právě takto úzce vymezená zkušenost nezbytným předpokladem pro řádné plnění zakázky, anebo zda lze jeho legitimní potřeby zajistit i prostřednictvím dodavatele, který sice nemá zkušenost přesně s ostrahou areálů s kolejovými vozidly veřejné dopravy či se školením pro pohyb v kolejišti, ale má dostatečně rozsáhlou a srovnatelnou zkušenost s obdobným typem bezpečnostního plnění.

60. Smyslem takového posouzení není zadavateli bránit v tom, aby své kvalifikační požadavky přizpůsobil specifikům předmětu zakázky. Jde spíše o to, aby mezi jeho legitimními a specifickými potřebami na jedné straně a požadavkem na zachování co nejširší hospodářské soutěže na straně druhé existovala přiměřená rovnováha.

61. Důvodná není ani námitka údajného porušení **zásady legitimního očekávání.** Úřad se touto otázkou zabývá v bodech 99 až 102 napadeného rozhodnutí, s jejichž závěry se po přezkoumání věci ztotožňuji.

62. Předchozí návrhové řízení bylo zastaveno z procesních důvodů stojících na straně navrhovatele – navrhovatel neučinil přílohou návrhu doklad o doručení námitek. Z uvedeného procesního postupu nemohl zadavatel dovodit, že by napadené zadávací podmínky byly zákonné, neboť k meritornímu přezkumu zadávacích podmínek vůbec nedošlo. Nelze tedy hovořit o tom, že by zadavatel mohl legitimně předpokládat, že v zadávacím řízení postupoval zcela zákonně.

63. Pro rozhodnutí v této věci je rovněž nerozhodné, že Úřad řízení z moci úřední zahájil až poté, kdy obdržel podnět k prošetření postupu zadavatele, nerozhodné rovněž je, jaký časový úsek uplynul mezi doručením podnětu a zahájením přestupkového řízení.

64. Konečně co se týče námitky **formálních nepřesností** v napadeném rozhodnutí, dodávám, že se jedná o zcela marginální ojedinělé chyby v psaní a počtech, které nemají vliv na srozumitelnost a přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, což zadavatel ostatně dokládá tím, že je v rozkladu bez problémů opravuje.

65. Na základě všech výše uvedených skutečností uzavírám, že Úřad správně posoudil postup zadavatele, který stanovil zadávací podmínky v rozporu s § 36 odst. 1 zákona, když ke splnění kritéria technické kvalifikace stanovil referenční službu s požadavkem na poskytování fyzické ostrahy objektu nebo objektů s výskytem kolejových vozidel určených pro veřejnou dopravu, kde bezpečnostní pracovníci musejí mít odborné školení pro vstup do kolejiště, aniž by pro to existoval objektivní důvod, čímž stanovil minimální úroveň k prokázání technické kvalifikace nepřiměřeně vzhledem ke složitosti předmětu rámcové dohody, čímž nedůvodně omezil účast ostatních způsobilých dodavatelů ve výše uvedeném zadávacím řízení, a vytvořil tak

bezdůvodnou překážku hospodářské soutěže a zároveň nedodržel zásadu přiměřenosti a zákazu diskriminace zakotvené v § 6 odst. 1 a 2 zákona, čímž se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. c) zákona, a uzavřel s vybraným dodavatelem rámcovou dohodu.

K výroku II napadeného rozhodnutí – uložení pokuty

66. Zadavatel se v závěru svého rozkladu vymezuje i proti postupu Úřadu při uložení pokuty. Má za to, že Úřad nesprávně posoudil závažnost přestupku a nedostatečně individualizoval sankci.

67. Úřad se uložením pokuty zabýval podrobně v bodech 111 až 135 napadeného rozhodnutí, s jejichž závěry se ztotožňuji.

68. Jak je patrné z bodu 118 napadeného rozhodnutí, horní hranice možné pokuty činí 20 000 000 Kč. Úřad přitom uložil pokutu ve výši 800 000 Kč, což je rozhodně na dolní hranici možné sazby. Pokuta tedy představuje 4 % zákonného maxima. S odkazem na bod 131 napadeného rozhodnutí je třeba také vzít v potaz, že předpokládaná hodnota rámcové dohody činí 800 000 000 Kč bez DPH. Lze tak přisvědčit Úřadu, že i z těchto důvodů nelze považovat výši uložené pokuty za excesivní či nepřiměřenou. Aby pokuta plnila i sankční roli, je nutno brát v úvahu i to, že by měla být stanovena ve výši, která nebude pro obviněného zcela zanedbatelná. Obviněný v roce 2024 dosáhl čistého obratu ve výši 26,5 mld. Kč, tedy je otázkou, zda by nižší sankce ještě své funkce vůči obviněnému plnila.

69. Nemám ani za to, že by Úřad pokutu nedostatečně individualizoval. Co se týče posouzení povahy a závažnosti spáchaného přestupku, Úřad se jimi zabýval v bodě 123 napadeného rozhodnutí. Postupem zadavatele tak byl v šetřeném případě porušen zákonem chráněný zájem spočívající v řádné a férové hospodářské soutěži o uzavření a plnění rámcové dohody, tj. zájem na dodržení pravidel stanovených zákonem tak, aby bylo umožněno se o předmětnou veřejnou zakázku ucházet širokému okruhu možných dodavatelů. Z obecného pohledu je tedy nutno považovat přestupek zadavatele za typově závažný. Postupem zadavatele byla dotčena zásadní fáze zadávacího řízení, a to samotné stanovení zadávacích podmínek, jež ve svém důsledku vedlo k omezení výběru dodavatele, neboť není vyloučené, že v případě, kdy by zadavatel umožnil prokázání referenční zakázky bez vytýkaných vad, obdržel by více žádostí o účast a potažmo více nabídek.

70. Jako polehčující okolnost zohlednil Úřad v bodě 129 napadeného rozhodnutí fakt, že zadavatel zcela nevyloučil hospodářskou soutěž.

71. Zadavatel dále namítá, že Úřad podle jeho názoru vycházel z neprokázaného předpokladu reálného omezení hospodářské soutěže, nezohlednil nízkou intenzitu případného následku jednání, ani další polehčující okolnosti, zejména dobrou víru zadavatele, jeho odborné úvahy při nastavení kvalifikačních požadavků a údajnou nejednoznačnost posuzované právní otázky.

72. K těmto námitkám uvádím, že v posuzované věci nepředstavují polehčující okolnosti. Přestupek je svým typem ohrožovacím deliktem, tedy není na místě polehčit za jeho spáchání proto, že nebyl zjištěn konkrétní následek. Absence prokázaného následku není okolností, která posuzovaný přestupek odlišovala od jiných přestupků dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona, a která by tedy měla zadavateli polehčovat. S tím souvisí, že zohlednit nelze ani tvrzenou nízkou intenzitu následku, neboť existenci této okolnosti naprosto nic nenasvědčuje, navíc přestupek je sám o sobě typově závažný. Dobrá víra zadavatele a jeho odborné úvahy by měly být při

nastavení kvalifikačních požadavků samozřejmostí, nejde o okolnost, která by zadavateli polehčovala, navíc odpovědnost za přestupek je objektivní.

73. Co se týká spornosti právní otázky, ani tu neshledávám. Fakt, že právní otázka není triviální či že je odůvodnění napadeného rozhodnutí rozsáhlejší, neznamená nejistotu co do řešení konkrétní otázky. Zadavatel si musel být vědom toho, že volí mimořádně úzkou kvalifikační podmínku, a pokud byl on sám v pochybnostech o její zákonnosti, měl prostor od této podmínky ustoupit.

74. Neshledal jsem tedy žádného důvodu pro zásah do správního uvážení Úřadu a eventuální snížení sankce v tomto směru.

75. Úřad odůvodnil uložení pokuty zadavateli zcela standardně a dostatečně, přičemž přihlédl k povaze a závažnosti přestupku, ke způsobu a okolnostem, za kterých byl spáchán. Posoudil též dobu, která uplynula mezi spácháním přestupku a samotným potrestáním obviněného za jeho páchání. Neopomněl posoudit, zda přestupek není v souběhu s dalšími přestupky obviněného, kterýžto souběh neshledal. Při určení výše pokuty vzal Úřad v úvahu i ekonomickou situaci obviněného. Konečně zohlednil i naplnění obou funkcí právní odpovědnosti (represivní i preventivní) při ukládání pokuty.

76. Úřad tak uložil pokutu zcela v mezích správního uvážení. V této souvislosti pro úplnost odkazuji na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 15/2013 ze dne 11. 7. 2013: *„Nelze po správních orgánech očekávat přesné zdůvodnění, proč byla uložena pokuta zrovna ve výši 200 000 Kč a nikoliv například ve výši 210 000 Kč. Podstatou správní uvážení je, že s ohledem na pestrost možných situací není možné nastavit žádný univerzální vzorec pro výpočet konkrétní výše pokuty. Pokud by tomu tak bylo, zahrnul by jej bezesporu zákonodárce přímo do zákona. Z hlediska soudního přezkumu je rozhodné, že výše pokuty byla uložena v zákonném rozmezí a řádně zdůvodněna, bylo přihlédnuto ke všem zákonným hlediskům a úvahy žalované se pohybují v mezích správního uvážení.“*

77. V popsaném postupu Úřadu jsem neshledal žádnou věcnou či zákonnou vadu, sankce byla uložena korektně.

VI. ZÁVĚR

78. Rozhodnutí Úřadu bylo přezkoumáno z hlediska věcné správnosti i zákonnosti a nebyly shledány důvody pro jeho změnu nebo zrušení. Proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, a rozklad podaný proti napadenému rozhodnutí byl zamítnut.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve spojení s § 152 odst. 5 téhož zákona nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

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

Adresát/i:
JUDr. Jaromír Císař, Ph.D., advokát, Hvězdova 1716/2b, Nusle, 140 00 Praha 4

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