



UOHSX00CQLYV

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-S0325/2019/VZ-29121/2019/542/MCi

Brno: 23. října 2019

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, v řízení o přestupku zahájeném dne 4. 9. 2019 z moci úřední, jehož účastníkem je

- obviněný – Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5, v řízení o přestupku právně zastoupena na základě plné moci ze dne 11. 9. 2019 JUDr. Janem Nemanským, advokátem, ev. č. ČAK 10599, Advokátní kancelář Jansta, Kostka spol. s r. o., IČO 28505913, se sídlem Těšnov 1/1059, 110 00 Praha 1,

ve věci možného spáchání přestupku ve smyslu § 268 odst. 1 písm. a) citovaného zákona obviněným učiněného v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek

- „*Síť silnic II. a III. třídy oblast KH – obnova VDZ*“, která byla zadávána na základě výzvy k podání nabídky ze dne 29. 12. 2016 jako veřejná zakázka malého rozsahu a na kterou byla dne 1. 2. 2017 uzavřena s vybraným dodavatelem 3K značky s. r. o., IČO 25056271, se sídlem Jiráskova 1519, 251 01 Říčany u Prahy, smlouva o dílo č. 45/00066001/2017,
- „*Síť silnic II. a III. třídy oblast KL – obnova VDZ*“, která byla zadávána na základě výzvy k podání nabídky ze dne 29. 12. 2016 jako veřejná zakázka malého rozsahu a na kterou byla dne 1. 2. 2017 uzavřena s vybraným dodavatelem ČNES dopravní stavby, a. s., IČO 47781734, se sídlem Milady Horákové 2764, 272 01 Kladno, smlouva o dílo č. 47/00066001/2017,
- „*Síť silnic II. a III. třídy oblast MH – obnova VDZ*“, která byla zadávána na základě výzvy k podání nabídky ze dne 29. 12. 2016 jako veřejná zakázka malého rozsahu a na kterou byla

dne 1. 2. 2017 uzavřena s vybraným dodavatelem 3K značky s. r. o., IČO 25056271, se sídlem Jiráskova 1519, 251 01 Říčany u Prahy, smlouva o dílo č. 46/00066001/2017,

- „*Síť silnic II. a III. třídy oblast BN – obnova VDZ*“, která byla zadávána na základě výzvy k podání nabídky ze dne 29. 12. 2016 jako veřejná zakázka malého rozsahu a na kterou byla dne 1. 2. 2017 uzavřena s vybraným dodavatelem Quo s. r. o., IČO 26487985, se sídlem Křížíkova 2158, 256 01 Benešov, smlouva o dílo č. 43/00066001/2017,

rozhodl takto:

I.

Obviněný – Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5 – **se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 citovaného zákona, když podlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem je plnění vyplývající ze smlouvy o dílo č. 45/00066001/2017 ze dne 1. 2. 2017, která byla uzavřena s vybraným dodavatelem 3K značky s. r. o., IČO 25056271, se sídlem Jiráskova 1519, 251 01 Říčany u Prahy, v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu „*Síť silnic II. a III. třídy oblast KH – obnova VDZ*“, plnění vyplývající ze smlouvy o dílo č. 47/00066001/2017 ze dne 1. 2. 2017, která byla uzavřena s vybraným dodavatelem ČNES dopravní stavby, a. s., IČO 47781734, se sídlem Milady Horákové 2764, 272 01 Kladno, v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu „*Síť silnic II. a III. třídy oblast KH – obnova VDZ*“, plnění vyplývající ze smlouvy o dílo č. 46/00066001/2017 ze dne 1. 2. 2018, která byla uzavřena s vybraným dodavatelem 3K značky s. r. o., IČO 25056271, se sídlem Jiráskova 1519, 251 01 Říčany u Prahy, v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu „*Síť silnic II. a III. třídy oblast KH – obnova VDZ*“, a plnění vyplývající ze smlouvy o dílo č. 43/00066001/2017 ze dne 1. 2. 2017, která byla uzavřena s vybraným dodavatelem Quo s. r. o., IČO 26487985, se sídlem Křížíkova 2158, 256 01 Benešov, v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu „*Síť silnic II. a III. třídy oblast BN – obnova VDZ*“, **zadal mimo zadávací řízení, a nezadal ji v podlimitním režimu podle části třetí zákona, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele, a na předmět plnění veřejné zakázky uzavřel shora uvedené smlouvy.****

II.

Za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí **se obviněnému** – Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5 – podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, **ukládá**

pokutu ve výši 300 000,- Kč (tři sta tisíc korun českých).

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

III.

Podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v návaznosti na § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, **se obviněnému** – Krajská správa

a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5 – **ukládá:**

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

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

ODŮVODNĚNÍ

I. POSTUP ÚŘADU PŘED ZAHÁJENÍM SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v roli kontrolního orgánu ve smyslu ust. § 1 a ust. § 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ust. § 248 odst. 1 písm. e) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“, či „zákon o zadávání veřejných zakázek“), zahájil dne 7. 5. 2019 z moci úřední doručením oznámení o zahájení kontroly ze dne 6. 5. 2019, č. j. ÚOHS-K0007/2019/VZ-10374/2019/544/PŠi, zadavateli – Krajská správa a údržba silnic Středočeského kraje, příspěvková organizace, IČO 00066001, se sídlem Zborovská 81/11, 150 00 Praha 5 (dále jen „obviněný“ nebo „zadavatel“) – kontrolu postupu zadavatele v rámci veřejných zakázek
 - „*Síť silnic II. a III. třídy oblast KH – obnova VDZ*“, která byla zadávána na základě výzvy k podání nabídky ze dne 29. 12. 2016 jako veřejná zakázka malého rozsahu a na kterou byla dne 1. 2. 2017 uzavřena s vybraným dodavatelem 3K značky s. r. o., IČO 25056271, se sídlem Jiráskova 1519, 251 01 Říčany u Prahy, smlouva o dílo č. 45/00066001/2017 (dále jen „veřejná zakázka – oblast KH“),
 - „*Síť silnic II. a III. třídy oblast KL – obnova VDZ*“, která byla zadávána na základě výzvy k podání nabídky ze dne 29. 12. 2016 jako veřejná zakázka malého rozsahu a na kterou byla dne 1. 2. 2017 uzavřena s vybraným dodavatelem ČNES dopravní stavby, a. s., IČO 47781734, se sídlem Milady Horákové 2764, 272 01 Kladno, smlouva o dílo č. 47/00066001/2017 (dále jen „veřejná zakázka – oblast KL“),
 - „*Síť silnic II. a III. třídy oblast MH – obnova VDZ*“, která byla zadávána na základě výzvy k podání nabídky ze dne 29. 12. 2016 jako veřejná zakázka malého rozsahu a na kterou byla dne 1. 2. 2017 uzavřena s vybraným dodavatelem 3K značky s. r. o., IČO 25056271, se sídlem Jiráskova 1519, 251 01 Říčany u Prahy, smlouva o dílo č. 46/00066001/2017 (dále jen „veřejná zakázka – oblast MH“),
 - „*Síť silnic II. a III. třídy oblast BN – obnova VDZ*“, která byla zadávána na základě výzvy k podání nabídky ze dne 29. 12. 2016 jako veřejná zakázka malého rozsahu a na kterou byla dne 1. 2. 2017 uzavřena s vybraným dodavatelem Quo s. r. o., IČO 26487985, se sídlem Křižíkova 2158, 256 01 Benešov, smlouva o dílo č. 43/00066001/2017 (dále jen „veřejná zakázka – oblast BN“).
2. Dne 15. 5. 2019 obdržel Úřad v roli kontrolního orgánu prostřednictvím datové schránky od zadavatele dokumentaci pořízenou v souvislosti s výše uvedenými veřejnými zakázkami. V protokolu o kontrole ze dne 29. 8. 2019, č. j. ÚOHS-K0007/2019/VZ-20581/2019/544/PŠi (dále jen „protokol o kontrole“), Úřad v roli kontrolního orgánu konstatoval, že zadavatel

postupoval v souvislosti se zadáváním předmětných veřejných zakázek v rozporu se zákonem.

3. Z důvodu existence pochybnosti o tom, zda zadavatel v souvislosti se zadáváním výše uvedených veřejných zakázek nespáchal přestupek podle ust. § 268 odst. 1 písm. a) zákona, zahájil Úřad v této věci správní řízení z moci úřední.
4. Pouze pro úplnost Úřad uvádí, že podle § 112 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) se na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, ode dne nabytí účinnosti zákona o přestupcích hledí jako na přestupky podle zákona o přestupcích. Odpovědnost za přestupky a dosavadní jiné správní delikty, s výjimkou disciplinárních deliktů, se posoudí podle dosavadních zákonů, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti zákona o přestupcích; podle zákona o přestupcích se posoudí jen tehdy, jestliže to je pro pachatele příznivější.
5. Úřad pro bližší upřesnění konstatuje, že vzhledem ke skutečnosti, že dne 1. 7. 2017 nabyl účinnosti zákon o přestupcích, je třeba, s ohledem na § 112 odst. 1 zákona o přestupcích, na jiné správní delikty ode dne účinnosti citovaného zákona o přestupcích hledět jako na přestupky podle zákona o přestupcích (pro úplnost Úřad uvádí, že v tomto ohledu došlo pouze ke změně odborného názvosloví, kdy pojem „správní delikt“ byl nahrazen pojmem „přestupek“). Totéž pak platí i ve vztahu k pojmu „obviněný“, kdy podle § 69 zákona o přestupcích se podezřelý z přestupku stává obviněným, jakmile vůči němu správní orgán učiní první úkon v řízení (i v tomto případě se jedná pouze o změnu odborného názvosloví nemající vliv na hmotněprávní posouzení jednání obviněného, resp. zadavatele).

II. PRŮBĚH SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

6. Účastníkem řízení o přestupku je podle ust. § 256 zákona obviněný.
7. Dne 3. 9. 2019 bylo obviněnému odesláno oznámení o zahájení řízení o přestupku, a to přípisem z téhož dne, č. j. ÚOHS-S0325/2019/VZ-24331/2019/542/MCi, ve věci možného spáchání přestupku ve smyslu ust. § 268 odst. 1 písm. a) zákona v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky – oblast KH, veřejné zakázky – oblast KL, veřejné zakázky – oblast MH, a veřejné zakázky – oblast BN.
8. Správní řízení bylo zahájeno podle ust. § 78 odst. 2 zákona o přestupcích ve spojení s ust. § 248 zákona, dne 4. 9. 2019, tj. dnem, kdy bylo předmětné oznámení o zahájení řízení o přestupku doručeno obviněnému.
9. Usnesením ze dne 3. 1. 2019, č. j. ÚOHS-S0325/2019/VZ-24334/2019/542/MCi, Úřad obviněnému stanovil lhůtu pro navrhování důkazů, k podávání jiných návrhů a k vyjádření svého stanoviska v rámci řízení. Dne 13. 9. 2019 Úřad obdržel vyjádření obviněného k předmětnému řízení.

Vyjádření obviněného ze dne 13. 9. 2019

10. Obviněný v úvodní části svého vyjádření nejprve ve stručnosti shrnuje skutkový stav, který předcházal předmětnému řízení o přestupku, a dále předkládá své vyjádření k věci. Dle obviněného se v úvahách Úřadu vedoucích k zahájení předmětného řízení o přestupku projevuje zcela nesprávný přístup, který má spočívat v aplikaci postupů dovozených

pro účely předchozí právní úpravy, tj. zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“), aniž by Úřad zohlednil specifika, smysl a účel nové právní úpravy. Nyní účinná právní úprava (zákon o zadávání veřejných zakázek) má být dle obviněného koncipována na zcela odlišných základech.

11. Obviněný s odkazem na důvodovou zprávu k zákonu ve svém vyjádření připomíná, že nynější zákon již nestanoví výslovný zákaz dělení předmětu veřejné zakázky, a že dle nových evropských směrnic je dělení veřejných zakázek naopak „spíše podporováno“. Obviněný dále pokračuje s uvedením konkrétních závěrů ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „směrnice o zadávání veřejných zakázek“), kdy z bodu č. 78 směrnice o zadávání veřejných zakázek vyzdvihuje především fakt, že „[...] *zadávání veřejných zakázek by mělo být uzpůsobeno potřebám malých a středních podniků*“, a že „[...] *dělení (veřejných zakázek) by mohlo probíhat na množstevním základě, díky čemuž by rozsah jednotlivých veřejných zakázek lépe odpovídal kapacitě malých a středních podniků*“, a z bodu č. 77 směrnice zadávání veřejných zakázek fakt, že „[...] *rozsah a předmět daných částí by měl bez omezení stanovit veřejný zadavatel, [...] který by měl mít povinnost posoudit vhodnost rozdělení veřejných zakázek na části a zároveň mít i nadále možnost samostatně rozhodovat na základě jakýchkoli důvodů, jež považuje za relevantní, aniž by podléhal správnímu nebo soudnímu dohledu*“. Obviněný zmiňuje také bod č. 66 směrnice o zadávání veřejných zakázek, který se dle obviněného sice vztahuje k dynamickým nákupním systémům, nicméně lze z něj dle jeho názoru „[...] *vysledovat novou koncepci právní úpravy zadávání veřejných zakázek spočívající ve vymezení předmětu veřejných zakázek tak, aby byla umožněna účast malých a středních podniků*.“
12. Obviněný ve svém vyjádření souhlasí s Úřadem ohledně zákazu umělého a účelového rozdělování předmětu veřejných zakázek, avšak dle obviněného takové účelové rozdělení v sobě „[...] *nutně zahrnuje určitý subjektivní prvek spočívající v úmyslu zadavatele účelově rozdělit předmět veřejné zakázky tak, aby nemusel postupovat při zadání veřejné zakázky dle zákona, resp. aby mohl veřejnou zakázku zadat v mírnějším režimu*.“ Výše uvedené obviněný dovozuje i ze stanoviska Generálního advokáta v případě rozhodovaného Soudním dvorem Evropské unie evidovaného č. v. C-16/98¹, v rámci kterého dle obviněného Generální advokát v bodě č. 39 „[...] *výslovně uvedl, že k porušení příslušného článku tehdy platné zadávací směrnice (který svou podstatou odpovídá shora uvedenému čl. 5 odst. 3 směrnice) nemůže dojít v případě, kdy takový úmysl zadavatele chybí. Takový nepoctivý úmysl přitom musí být zadavateli prokázán*.“² Generální advokát v této souvislosti dle obviněného také dovodil, „[...] *že za více samostatných veřejných zakázek je nutno považovat takové veřejné zakázky (smlouvy), které jsou za obvyklých okolností, resp. v běžné praxi jako samostatné zadávány (uzavírány) relevantními zadavateli (objednateli)*.“

¹ Rozsudek SDEU ze dne 5. 10. 2000, *Komise v. Francie*, C-16/98, ECLI:EU:C:2000:541, volně dostupný v originálním znění např. zde: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=1A90C578E5D4DE777F27484D325F5692?text=&docid=45712&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1262998>.

² Stanovisko generálního advokáta SDEU ze dne 24. 2. 2000 k výše uvedenému případu, volně dostupné v originálním znění např. zde: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=1A90C578E5D4DE777F27484D325F5692?text=&docid=45012&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1262998>.

13. Úřad dle vyjádření obviněného při posuzování toho, zda se v šetřené věci jedná v případě předmětů veřejných zakázek o jednu „rozdělenou“ veřejnou zakázku, či o vícero samostatných veřejných zakázek vychází z mechanického a zcela izolovaného dovozování úzké souvislosti bez ohledu na celkový kontext a objektivní okolnosti předmětného případu. Dle obviněného především nejsou šetřené veřejné zakázky provázány do jednoho funkčního celku, jelikož „[...] v takovém případě by musela být za jeden funkční celek považována obnova vodorovného značení na území celé České republiky, příp. na úrovni celé Evropy.“
14. Věcnou souvislost Úřad dle obviněného dovozuje mechanicky pouze tím, že se šetřené veřejné zakázky mají identicky popsany předmět plnění, se stejnou číselnou kvalifikací, což je dle obviněného neudržitelné. Obviněný dodává, že touto optikou by spolu úzce souvisely jakékoliv veřejné zakázky mající totožně specifikovaný předmět plnění, což je dle něj zjevně absurdní. Funkční souvislost Úřad dle obviněného izolovaně dovozuje pouze ze skutečnosti, že ve smlouvách o dílo je totožně vymezen účel plnění spočívající ve „zvýšení bezpečnosti provozu a komfortu jízdy“, což je dle obviněného taktéž absurdní.
15. Úřad dle obviněného dále chyboval při určování časové souvislosti, a to při jejím dovozování z faktu, že výzvy k podání nabídek jsou datovány shodně a byly odeslány téhož dne, a dále protože nabídky měly být u jednotlivých veřejných zakázek podány s rozestupem jednoho dne, že smlouvy byly uzavřeny téhož dne, a že i termíny plnění byly v případě všech čtyř veřejných zakázek totožné, přičemž jen na základě těchto skutečností nelze dovozovat úzkou (časovou) souvislost plnění, která jsou předmětem veřejných zakázek.
16. V neposlední řadě dle obviněného Úřad chybně dovozuje také existenci místní souvislosti, kdy prostý fakt, že místy plnění jednotlivých veřejných zakázek jsou silnice II. a III. třídy ve vlastnictví Středočeského kraje, že tyto komunikace tvoří jeden funkční celek, přímo či nepřímo na sebe navazují a některé z nich vedou územím dvou či více oblastí, a že v daném případě neexistuje u poptávaných plnění žádná prostorově relevantní překážka, dle obviněného opět nestačí: „Argument, že místní souvislost je dána tím, že silnice II. a III. třídy na území kraje na sebe přímo či nepřímo navazují a tvoří tak jeden funkční celek, je absurdní a zcela neudržitelný. Touto optikou by totiž musela být dovozena místní souvislosti nejen v rámci jednoho kraje, nýbrž souvislosti obdobných plnění na území celé České republiky, resp. na území celé Evropy, neboť je zřejmé, že silnice na sebe nenavazují a netvoří funkční celek pouze v rámci hranic konkrétního kraje, nýbrž v rámci celého kontinentu [...] které odpovídají geografickému vymezení předmětů Veřejných zakázek. [...] [n]ení bez významu, že Zadavatel je vnitřně organizačně členěn na 4 provozní úseky – oblasti (Kladno, Kutná Hora, Benešov, Mnichovo Hradiště) [...]. Argument, že na vyšší organizační či administrativní úrovni je takové „dělení“ veřejných zakázek opodstatněné, zatímco na nižší organizační úrovni, tj. v rámci konkrétního kraje, [...] není odůvodnitelné či odůvodněné, tak není dle Zadavatele udržitelný.“
17. Vzhledem k místní souvislosti obviněný dále poukazuje na ustanovení § 17 odst. 2 zákona, dle kterého se nesčítají předpokládané hodnoty veřejných zakázek na úrovni provozních jednotek, s tím, že v šetřeném případě shora uvedené provozní úseky (Kladno, Kutná Hora, Benešov, Mnichovo Hradiště) sice nemají charakter samostatných zadavatelů, avšak obviněný je přesvědčen, že rozhodná by v tomto směru měla být kompetence vnitřních organizačních jednotek pro plnění veřejných zakázek jim svěřená obviněným, a nikoliv jejich

povaha vzhledem k možnosti samostatně zadávat veřejné zakázky. V opačném případě by dle obviněného ustanovení § 17 odst. 2 zákona postrádalo jakýkoliv smysl.

18. Obviněný připomíná, že úzkou souvislou jednotlivých plnění nelze dovozovat pouze mechanicky na základě izolovaného posouzení jednotlivých hledisek takové souvislosti (zpravidla věcných, místních a časových), nýbrž je nutno zohlednit celkový kontext a objektivní okolnosti konkrétního případu, které jsou určující pro to, zda se jedná o jeden funkční celek, a tedy jednu veřejnou zakázku.
19. Obviněný dále uvádí, že k vymezení předmětů veřejných zakázek jako samostatných veřejných zakázek ho vedly objektivní okolnosti vzhledem k jeho zájmu a povinnosti umožnit účast co nejširšímu okruhu potencionálních dodavatelů a k zájmu na řádném plnění předmětů veřejných zakázek, kdy s ohledem na rozsah plnění a rozlohu území, na kterém je potřeba takové plnění poskytnout (dle obviněného bylo nezbytné poskytovat plnění na několika místech současně, a to i vzhledem k okolnostem nezávislých na vůli obviněného), „[...] by sloučení předmětů Veřejných zakázek do jedné veřejné zakázky znamenalo, že by se o takto vymezenou ‚velkou‘ zakázku nemohli ucházet dodavatelé, kteří by jinak byli reálně schopni Veřejné zakázky realizovat [...]“. Postižení by takovým přístupem dle obviněného byli především menší, lokální dodavatele, kteří by takové plnění jako celek nemohli reálně poskytovat.
20. Dle obviněného je sloučení předmětů šetřených veřejných zakázek a jejich zadání jako jedné veřejné zakázky nevhodné jak po stránce technické – strojní technika určena pro plnění šetřených veřejných zakázek je dle obviněného robustní a obtížně přepravitelná a její pohyb po území velmi rozlehlého Středočeského kraje je nevhodný – tak i po stránce zájmu obviněného na řádném splnění předmětů šetřených veřejných zakázek, a jeho zákonné povinnosti umožnit na nich účast co nejširšímu okruhu potencionálních dodavatelů. S ohledem na rozsah plnění a rozlohu území, na kterém je potřeba šetřené plnění poskytnout (dle obviněného bylo nezbytné poskytovat plnění na několika místech současně, a to i vzhledem k okolnostem nezávislých na jeho vůli), by totiž dle obviněného „[...] sloučení předmětů Veřejných zakázek do jedné veřejné zakázky znamenalo, že by se o takto vymezenou ‚velkou‘ zakázku nemohli ucházet dodavatelé, kteří by jinak byli reálně schopni Veřejné zakázky realizovat [...]“, přičemž postižení by takovým přístupem dle obviněného byli především dodavatele disponující omezeným počtem prostředků a pracovníků.
21. Obviněný by výše uváděným sloučením šetřených veřejných zakázek do jedné veřejné zakázky dle svých slov jednak porušil zásadu zákazu diskriminace tím, že by vyloučil hospodářskou soutěž (neboť velký dodavatel by dle obviněného v podstatě neměl konkurenci), a postupoval by také v rozporu se smyslem a účelem směrnice o zadávání veřejných zakázek. Obviněný taktéž uvádí, že nemohl poptávat celé předmětné plnění jako jednu veřejnou zakázku s tím, že by tuto „vnitřně rozdělil“ na části odpovídající jednotlivým šetřeným veřejným zakázkám dle ust. § 101 (resp. § 18) zákona i s ohledem na fakt, že dle obviněného nejsou naplněny již uváděné objektivní okolnosti a existence jednoho funkčního celku.
22. Obviněný se dále, vzhledem k protokolu o kontrole, obrací ke skutkově obdobnému případu, kterým se Úřad zabýval ve svém rozhodnutí ze dne 8. 3. 2013, č. j. ÚOHS-S0052/2013/VZ-

4285/2013/514/AŠu.³ Úřad v citovaném rozhodnutí dle obviněného sice na straně zadavatele shledal pochybení spočívající v nezákonném dělení předmětu veřejné zakázky, avšak dle obviněného je třeba brát v potaz, že se jedná o rozhodnutí „v podmínkách předchozí právní úpravy“ a že citované rozhodnutí Úřadu v tomto případě nebylo podrobeno revizi v rozkladovém řízení, resp. přezkumu jeho správnosti a zákonnosti ze strany správních soudů, protože závěry v něm uvedené nelze dle obviněného považovat za ustálenou rozhodovací praxi.

23. Obviněný na závěr svého vyjádření argumentuje tím, že pokud je mu vyčítáno, že v případě, kdy by předmětná plnění sloučil do jedné veřejné zakázky, resp. pokud by tato plnění zadával v režimu dle zákona, není vyloučeno, že by se o realizaci těchto plnění ucházeli i jiní dodavatelé, „[...] lze se stejným odůvodněním tvrdit, že v takovém případě nelze vyloučit, že by se o takovou veřejnou zakázku ucházel pouze jeden (veliký) dodavatel, který by pak neměl jakoukoliv konkurenci neboť menší dodavatelé s omezenými technickými a personálními kapacitami by nebyli objektivně schopni takto široce vymezený předmět veřejné zakázky realizovat.“ Obviněný dle svého soudu naopak zaručil dostatečnou hospodářskou soutěž tím, že oslovil v případě každé šetřené veřejné zakázky vždy pět různých dodavatelů. Dle obviněného je celkově okruh dodavatelů, kteří jsou schopni realizovat předmět šetřených veřejných zakázek značně omezený, což dle něj mělo vést k nutnosti oslovení větších dodavatelů v rámci více než jedné šetřené veřejné zakázky.
24. Obviněný svoje vyjádření ukončuje návrhem, aby Úřad řízení o přestupku v souladu s ustanovením § 257 písm. f) zákona zastavil s tím, že z jeho strany nedošlo ani k porušení zákona, ani k jednání rozpornému se základními zásadami zadávání veřejných zakázek, protože nejsou dány důvody pro uložení nápravného opatření.

Další průběh správního řízení

25. Usnesením ze dne 26. 9. 2019, č. j. ÚOHS-S0325/2019/VZ-26405/2019/542/MCi, byl obviněný informován o tom, že v řízení o přestupku bylo ukončeno shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí ve smyslu ust. § 50 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a zároveň mu byla stanovena lhůta pro vyjádření se k těmto podkladům.

Vyjádření obviněného ze dne 3. 10. 2019

26. Obviněný v rámci svého vyjádření ze dne 3. 10. 2019 obecně shrnuje své dosavadní argumenty, a to především, že u šetřených veřejných zakázek neexistuje věcná, funkční, časová ani místní souvislost, že Úřad při jejím určování vychází z mechanického a izolovaného dovozování takové „úzké souvislosti“, a že pokud by měl jakožto zadavatel dostát postupu, který Úřad popisuje (a to v rámci protokolu o kontrole i v rámci oznámení o zahájení správního řízení), musel by postupovat „[...] v rozporu se smyslem a účelem směrnice, kterým je umožnit účast malých a středních podniků.“ Obviněný dále v plném rozsahu odkazuje na své předešlé vyjádření ze dne 13. 9. 2019.

³ V uváděném případě Úřad posuzoval zákonnost rozdělení poptávaného plnění spočívajícího v obnově vodorovného dopravního značení na pozemních komunikacích II. a III. tříd na území Ústeckého kraje. Uváděné plnění bylo realizováno na základě samostatných smluv (samostatných veřejných zakázek) dle jednotlivých okresů. Citované rozhodnutí je volně dostupné na internetových stránkách Úřadu: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-10291.html>.

III. ZÁVĚRY ÚŘADU

27. Úřad přezkoumal na základě ust. § 248 a násl. zákona případ ve všech vzájemných souvislostech a po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentace o zadávacím řízení, a na základě vlastního zjištění konstatuje, že obviněný nepostupoval v souladu se zákonem, k čemuž uvádí následující skutečnosti.

Posouzení právního postavení obviněného jako zadavatele

28. Před zkoumáním samotného postupu obviněného se Úřad zabýval otázkou, zda obviněný naplňuje definici veřejného zadavatele podle zákona.
29. Podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona je veřejným zadavatelem územní samosprávný celek nebo jeho příspěvková organizace.
30. Podle čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.
31. Podle čl. 1 bodu č. 2. ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, se na území České republiky vytváří jakožto vyšší územní samosprávný celek Středočeský kraj se sídlem v Praze, vymezený územím okresů Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nymburk, Praha-východ, Praha-západ, Příbram a Rakovník.
32. S ohledem na výše uvedené Úřad konstatuje, že zadavateli svědčí postavení veřejného zadavatele ve smyslu § 4 odst. 1 písm. d) zákona, pročez se na něj vztahuje zákon o zadávání veřejných zakázek, dle něž je povinen při zadávání veřejných zakázek postupovat.

K výroku I. rozhodnutí

Skutečnosti vyplývající z dokumentace o zadávacím řízení na veřejnou zakázku - oblast KH

33. Dne 29. 12. 2016 zadavatel vyzval k podání nabídky na veřejnou zakázku – oblast KH následující dodavatele:
- AVE Kladno s. r. o., IČO 25085221, se sídlem Dubská 793, 272 03 Kladno (dále jen „AVE Kladno s. r. o.“),
 - ČNES dopravní stavby, a. s., IČO 47781734, se sídlem Milady Horákové 2764, 272 01 Kladno (dále jen „ČNES dopravní stavby, a. s.“),
 - Quo s. r. o., IČO 26487985, se sídlem Křížíkova 2158, 256 01 Benešov (dále jen „Quo s. r. o.“),
 - TANNACO, a. s., IČO 61677272, se sídlem Kolínská 1, 290 01 Poděbrady (dále jen „TANNACO, a. s.“),
 - 3K značky s. r. o., IČO 25056271, se sídlem Jiráskova 1519, 251 01 Říčany u Prahy (dále jen „3K značky s. r. o.“).

34. V části 2 „Druh a předmět veřejné zakázky“ „výzvy k podání nabídky na plnění veřejné zakázky malého rozsahu“ ze dne 29. 12. 2016 (dále jen „výzva k podání nabídky – oblast KH“) zadavatel vymezil druh a předmět veřejné zakázky – oblast KH následovně:
- „Druh veřejné zakázky: veřejná zakázka malého rozsahu na stavební práce*
- Předmětem veřejné zakázky je obnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroreflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí. Podstatným je zvýšení bezpečnosti provozu a zlepšení komfortu jízdy.*
- Prováděno bude VDZ barvou, strukturovaným plastem a stěrkovým plastem podle druhu silnice a lokalizace dodávky. Součástí je zabezpečení pracoviště prostřednictvím DIO a projednání s místně příslušnými odbory dopravy a DI PČR.*
- Veškeré provedené práce budou dle platných norem ČSN, TP.*
- Klasifikace předmětu veřejné zakázky (CPV kód): 45233142-6 – Práce na opravě silnic.“*
35. V části 2 „Druh a předmět veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast KH zadavatel určil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky – oblast KH ve výši 5 981 512,- Kč bez DPH s tím, že *„předpokládaná hodnota veřejné zakázky je současně maximální přípustnou (nepřekročitelnou) cenou za poptávané plnění.“*
36. Z části 3 „Místo plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast KH vyplývá, že *„[místem] plnění veřejné zakázky je silniční síť II. a III. tříd oblast KH.“*
37. Doba plnění veřejné zakázky – oblast KH je v části 5 „Doba plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast KH určena tak, že dodavatel je povinen provádění díla zahájit *„do 10 dnů od převzetí staveniště“* a ukončit jej *„do 30. 9. 2019 od předání staveniště zhotoviteli“*; shodně je doba plnění vymezena také v článku 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 „Závazného vzoru smlouvy na plnění veřejné zakázky“, který tvoří přílohu č. 1 výzvy k podání nabídky – oblast KH.
38. V části 9 „Způsob hodnocení nabídek“ výzvy k podání nabídky – oblast KH zadavatel stanovil, že *„[nabídky] budou hodnoceny podle jejich ekonomické výhodnosti. Ekonomická výhodnost nabídky bude hodnocena podle nejnižší nabídkové ceny, a to celkové nabídkové ceny bez DPH.“*
39. Dle „Protokolu z jednání komise“ ze dne 12. 1. 2017 zadavatel obdržel na veřejnou zakázku – oblast KH nabídky od všech oslovených dodavatelů, tj. celkem pět nabídek. Z „Rozhodnutí o výběru dodavatele“ ze dne 23. 1. 2017 a z „Oznámení o výběru dodavatele“ ze dne 23. 1. 2017 vyplývá, že zadavatel rozhodl o výběru nejvhodnější nabídky na veřejnou zakázku – oblast KH, a to nabídky dodavatele 3K značky s. r. o.
40. Dne 1. 2. 2017 zadavatel uzavřel s vybraným dodavatelem 3K značky s. r. o. smlouvu o dílo na plnění veřejné zakázky – oblast KH (dále jen „Smlouva o dílo – KH“).
41. Dle článku 1 „Předmět Díla“ odst. 1.1 Smlouvy o dílo – KH je *“[p]ředmětem Smlouvy [...] provedení a dokončení stavebních prací „Síť silnic II. a III. třídy oblast KH – obnova VDZ“, a to v následujícím rozsahu:*

obnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí. Podstatným je zvýšení bezpečnosti provozu a zlepšení komfortu jízdy

prováděno bude VDZ barvou, strukturovaným plastem a stěrkovým plastem podle druhu silnice a lokalizace dodávky. Součástí je zabezpečení pracoviště prostřednictvím DIO a projednání s místně příslušnými odbory dopravy a DI PČR.“

42. Z článku 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 Smlouvy o dílo – KH vyplývá, že „Zhotovitel je povinen zahájit stavební práce do 10 dnů od převzetí Staveniště a Dílo dokončit a předat Objednateli do 30. 9. 2019 od předání Staveniště Zhotoviteli.“
43. Dle článku 8 „Cena Díla“ odst. 8.1 Smlouvy o dílo – KH je celková cena plnění, které je předmětem Veřejné zakázky – oblast KH, ujednána ve výši 5 888 900,- Kč bez DPH, resp. 7 125 569,- Kč s DPH.
44. Dle „Oceněného soupisu stavebních prací s výkazem výměr“, který je přílohou č. 1 ke Smlouvě o dílo – KH, bylo plnění veřejné zakázky – oblast KH realizováno na silnicích II. a III. třídy v „oblasti KH“ s následujícím počtem kilometrů silnic příslušných tříd: 615 km silnic II. třídy a 1 821 km silnic III. třídy.
45. Jednotlivé druhy plnění poskytovaných v rámci veřejné zakázky – oblast KH a jejich celková výměra jsou stanoveny „Oceněným soupisem stavebních prací s výkazem výměr“ (shodně se „soupisem prací pro VDZ“, který tvoří přílohu výzvy k podání nabídky – oblast KH) následovně:

VDZ v barvě (dělicí a vodící čáry)	25 000 m2
VDZ v strukturálním plastu (dělicí čáry)	7 500 m2
VDZ v strukturálním/profilovaném plastu (možnost s akustickým efektem) (vodící čáry)	2 000 m2
VDZ plošné v barvě (stíny, nápisy, stop čáry)	300 m2
VDZ plošné ve stěrkovém plastu (stíny, nápisy)	300 m2
VDZ plošné v termoplastu (nápisy, symboly)	100 m2
VDZ plošné ve strukturálním plastu (přechody pro chodce)	300 m2
VDZ odstranění	100 m2

46. Zadavatel ve svém přípisu „Poskytnutí součinnosti při kontrole veřejných zakázek malého rozsahu“ ze dne 15. 5. 2019 týkajícím se veřejné zakázky – oblast KH uvedl, že „[o]bjem [plnění], vypsaný pro jednotlivý rok z rámcové zakázky činí cca 2 mil. Kč.“

Skutečnosti vyplývající z dokumentace o zadávacím řízení na veřejnou zakázku - oblast KL

47. Dne 29. 12. 2016 zadavatel vyzval k podání nabídky na veřejnou zakázku – oblast KL následující dodavatele:
 - AVE Kladno s. r. o.,
 - ČNES dopravní stavby, a. s.,
 - 3K značky s. r. o.,

- B E S s. r. o., IČO 43792553, se sídlem Sukova 625, 256 01 Benešov (dále jen BES s. r. o.),
- PORR a. s., IČO 43005560, se sídlem Dubečská 3238/36, 100 00 Praha 10 (dále jen „Porr a. s.“).

48. V části 2 „Druh a předmět veřejné zakázky“ „Výzvy k podání nabídky na plnění veřejné zakázky malého rozsahu“ ze dne 29. 12. 2016 (dále jen „výzva k podání nabídky – oblast KL“) zadavatel vymezil druh a předmět Veřejné zakázky – oblast KL následovně:

„Druh veřejné zakázky: veřejná zakázka malého rozsahu na stavební práce

Předmětem veřejné zakázky je obnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroreflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí. Podstatným je zvýšení bezpečnosti provozu a zlepšení komfortu jízdy.

Prováděno bude VDZ barvou, strukturovaným plastem a stěrkovým plastem podle druhu silnice a lokalizace dodávky. Součástí je zabezpečení pracoviště prostřednictvím DIO a projednání s místně příslušnými odbory dopravy a DI PČR.

Veškeré provedené práce budou dle platných norem ČSN, TP.

Klasifikace předmětu veřejné zakázky (CPV kód): 45233142–6 – Práce na opravě silnic“

49. V části 2 „Druh a předmět veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast KL zadavatel určil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky – oblast KL ve výši 5 981 512,- Kč bez DPH s tím, že „*předpokládaná hodnota veřejné zakázky je současně maximální přípustnou (nepřekročitelnou) cenou za poptávané plnění.*“
50. Z části 3 „Místo plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast KL vyplývá, že „*[místem] plnění veřejné zakázky je silniční síť II. a III. tříd oblast KL.*“
51. Doba plnění veřejné zakázky – oblast KL je v části 5 „Doba plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast KL určena tak, že dodavatel je povinen provádění díla zahájit „*do 10 dnů od převzetí staveniště*“ a ukončit jej „*do 30. 9. 2019 od předání staveniště zhotoviteli*“; shodně je doba plnění vymezena také v článku 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 „Závazného vzoru smlouvy na plnění veřejné zakázky“, který tvoří přílohu č. 1 výzvy k podání nabídky – oblast KL.
52. Dle části 9 „Způsob hodnocení nabídek“ výzvy k podání nabídky – oblast KL zadavatel stanovil, že „*[nabídky] budou hodnoceny podle jejich ekonomické výhodnosti. Ekonomická výhodnost nabídky bude hodnocena podle nejnižší nabídkové ceny, a to celkové nabídkové ceny bez DPH.*“
53. Dle „Protokolu z jednání komise“ ze dne 13. 1. 2017 zadavatel obdržel na veřejnou zakázku – oblast KL čtyři nabídky, a to nabídky dodavatelů AVE Kladno s. r. o., ČNES dopravní stavby, a. s., 3K značky s. r. o. a Porr a. s. Z „Rozhodnutí o výběru dodavatele“ ze dne 23. 1. 2017 a z „Oznámení o výběru dodavatele“ ze dne 23. 1. 2017 vyplývá, že zadavatel rozhodl o výběru nejvhodnější nabídky na Veřejnou zakázku – oblast KL, a to nabídky dodavatele ČNES dopravní stavby, a. s.
54. Dne 1. 2. 2017 zadavatel uzavřel s vybraným dodavatelem ČNES dopravní stavby, a. s. smlouvu o dílo na plnění veřejné zakázky – oblast KL (dále jen „Smlouva o dílo – KL“).

55. Dle článku 1 „Předmět Díla“ odst. 1.1 Smlouvy o dílo – KL je *“[p]ředmětem Smlouvy [...] provedení a dokončení stavebních prací „Sítí silnic II. a III. třídy oblast KL – obnova VDZ“, a to v následujícím rozsahu:*

obnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí. Podstatným je zvýšení bezpečnosti provozu a zlepšení komfortu jízdy

prováděno bude VDZ barvou, strukturovaným plastem a stěrkovým plastem podle druhu silnice a lokalizace dodávky. Součástí je zabezpečení pracoviště prostřednictvím DIO a projednání s místně příslušnými odbory dopravy a DI PČR.“

56. Z článku 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 Smlouvy o dílo – KL vyplývá, že *„Zhotovitel je povinen zahájit stavební práce do 10 dnů od převzetí Staveniště a Dílo dokončit a předat Objednateli do 30. 9. 2019 od předání Staveniště Zhotoviteli.“*
57. Dle článku 8 „Cena Díla“ odst. 8.1 Smlouvy o dílo – KL je cena plnění, které je předmětem veřejné zakázky – oblast KL, ujednána ve výši 5 865 700,- Kč bez DPH, resp. 7 097 497,- Kč s DPH.
58. Dle „Oceněného soupisu stavebních prací s výkazem výměr“, který je přílohou č. 1 ke Smlouvě o dílo – KL, bylo plnění veřejné zakázky – oblast KL realizováno na silnicích II. a III. třídy v „oblasti KD“ s následujícím počtem kilometrů silnic příslušných tříd: 674 km silnic II. třídy a 1 830 km silnic III. třídy.
59. Jednotlivé druhy plnění poskytovaných v rámci Veřejné zakázky – oblast KL a jejich celková výměra jsou stanoveny „Oceněným soupisem stavebních prací s výkazem výměr“ (shodně se „soupisem prací pro VDZ“, který tvoří přílohu výzvy k podání nabídky – oblast KL, pozn. kontrolujících osob) následovně:

VDZ v barvě (dělicí a vodící čáry)	25 000 m ²
VDZ v strukturálním plastu (dělicí čáry)	7 500 m ²
VDZ v strukturálním/profilovaném plastu (možnost s akustickým efektem) (vodící čáry)	2 000 m ²
VDZ plošné v barvě (stíny, nápisy, stop čáry)	300 m ²
VDZ plošné ve stěrkovém plastu (stíny, nápisy)	300 m ²
VDZ plošné v termoplastu (nápisy, symboly)	100 m ²
VDZ plošné ve strukturálním plastu (přechody pro chodce)	300 m ²
VDZ odstranění	100 m ²

60. Zadavatel ve svém přípisě „Poskytnutí součinnosti při kontrole veřejných zakázek malého rozsahu“ ze dne 15. 5. 2019 týkajícím se veřejné zakázky – oblast KL uvedl, že *„[o]bjem [plnění], vypsaný pro jednotlivý rok z rámcové zakázky činí cca 2 mil. Kč.“*

Skutečnosti vyplývající z dokumentace o zadávacím řízení na veřejnou zakázku - oblast MH

61. Dne 29. 12. 2016 zadavatel vyzval k podání nabídky na veřejnou zakázku – oblast MH následující dodavatele:
- AVE Kladno s. r. o.,
 - 3K značky s. r. o.,

- Pozemní komunikace BOHEMIA, a. s., IČO 27900096, se sídlem Milady Horákové 2764, 272 01 Kladno (dále jen „Pozemní komunikace BOHEMIA, a. s.“)
 - SILMEX s. r. o., IČO 48951081, se sídlem Pražská tř. 495/58, 370 04 České Budějovice (dále jen „SILMEX s. r. o.“),
 - ZKP Kladno, s. r. o., IČO 47545445, se sídlem Vinařice č.p. 669, 273 07 Vinařice (dále jen „ZKP Kladno, s. r. o.“).
62. V části 2 „Druh a předmět veřejné zakázky“ „Výzvy k podání nabídky na plnění veřejné zakázky malého rozsahu“ ze dne 29. 12. 2016 (dále jen „výzva k podání nabídky – oblast MH“) zadavatel vymezil druh a předmět veřejné zakázky – oblast MH následovně:
- „Druh veřejné zakázky: veřejná zakázka malého rozsahu na stavební práce*
- Předmětem veřejné zakázky je obnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroreflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí. Podstatným je zvýšení bezpečnosti provozu a zlepšení komfortu jízdy.*
- Prováděno bude VDZ barvou, strukturovaným plastem a stěrkovým plastem podle druhu silnice a lokalizace dodávky. Součástí je zabezpečení pracoviště prostřednictvím DIO a projednání s místně příslušnými odbory dopravy a DI PČR.*
- Veškeré provedené práce budou dle platných norem ČSN, TP.*
- Klasifikace předmětu veřejné zakázky (CPV kód): 45233142–6 – Práce na opravě silnic“*
63. V části 2 „Druh a předmět veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast MH zadavatel určil předpokládanou hodnotu veřejné zakázky – oblast MH ve výši 5 981 512,- Kč bez DPH s tím, že *„předpokládaná hodnota veřejné zakázky je současně maximální přípustnou (nepřekročitelnou) cenou za poptávané plnění.“*
64. Z části 3 „Místo plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast MH vyplývá, že *„[místem] plnění veřejné zakázky je silniční síť II. a III. tříd oblast MH.“*
65. Doba plnění veřejné zakázky – oblast MH je v části 5 „Doba plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast MH určena tak, že dodavatel je povinen provádění díla zahájit *„do 10 dnů od převzetí staveniště“* a ukončit jej *„do 30. 12. 2019 od předání staveniště zhotoviteli“*; shodně je doba plnění vymezena také v článku 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 „Závazného vzoru smlouvy na plnění veřejné zakázky“, který tvoří přílohu č. 1 výzvy k podání nabídky – oblast MH.
66. V části 9 „Způsob hodnocení nabídek“ výzvy k podání nabídky – oblast MH zadavatel stanovil, že *„Nabídky budou hodnoceny podle jejich ekonomické výhodnosti. Ekonomická výhodnost nabídky bude hodnocena podle nejnižší nabídkové ceny, a to celkové nabídkové ceny bez DPH.“*
67. Dle „Protokolu z jednání komise“ ze dne 12. 1. 2017 zadavatel obdržel na veřejnou zakázku – oblast MH dvě nabídky, a to nabídky dodavatelů Pozemní komunikace BOHEMIA, a. s., a 3K značky s. r. o. Z „Rozhodnutí o výběru dodavatele“ ze dne 23. 1. 2017 a z „Oznámení o výběru dodavatele“ ze dne 23. 1. 2017 vyplývá, že zadavatel rozhodl o výběru nejvhodnější nabídky na veřejnou zakázku – oblast MH, a to nabídky dodavatele 3K značky s. r. o.

68. Dne 1. 2. 2017 zadavatel uzavřel s vybraným dodavatelem 3K značky s. r. o. smlouvu o dílo na plnění Veřejné zakázky – oblast MH (dále jen „smlouva o dílo – MH“).
69. Dle článku 1 „Předmět Díla“ odst. 1.1 smlouvy o dílo – MH je *“[p]ředmětem Smlouvy [...] provedení a dokončení stavebních prací „Síť silnic II. a III. třídy oblast MH – obnova VDZ“, a to v následujícím rozsahu:*
- obnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí. Podstatným je zvýšení bezpečnosti provozu a zlepšení komfortu jízdy*
- prováděno bude VDZ barvou, strukturovaným plastem a stěrkovým plastem podle druhu silnice a lokalizace dodávky. Součástí je zabezpečení pracoviště prostřednictvím DIO a projednání s místně příslušnými odbory dopravy a DI PČR.“*
70. Z článku 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 smlouvy o dílo – MH vyplývá, že *„Zhotovitel je povinen zahájit stavební práce do 10 dnů od převzetí Staveniště a Dílo dokončit a předat Objednateli do 30. 12. 2019 od předání Staveniště Zhotoviteli.“*
71. Dle článku 8 „Cena Díla“ odst. 8.1 smlouvy o dílo – MH je celková cena plnění, které je předmětem veřejné zakázky – oblast MH, ujednána ve výši 5 890 900,- Kč bez DPH, resp. 7 127 989,- Kč s DPH.
72. Dle „Oceněného soupisu stavebních prací s výkazem výměr“, který je přílohou č. 1 ke smlouvě o dílo – MH, bylo plnění veřejné zakázky – oblast MH realizováno na silnicích II. a III. třídy v „oblasti MH“ s následujícím počtem kilometrů silnic příslušných tříd: 496 km silnic II. třídy a 1 272 km silnic III. třídy.
73. Jednotlivé druhy plnění poskytovaných v rámci Veřejné zakázky – oblast MH a jejich celková výměra jsou stanoveny „Oceněným soupisem stavebních prací s výkazem výměr“ (shodně se „soupisem prací pro VDZ“, který tvoří přílohu výzvy k podání nabídky – oblast MH) následovně:

VDZ v barvě (dělicí a vodící čáry)	25 000 m ²
VDZ v strukturálním plastu (dělicí čáry)	7 500 m ²
VDZ v strukturálním/profilovaném plastu (možnost s akustickým efektem) (vodící čáry)	2 000 m ²
VDZ plošné v barvě (stíny, nápisy, stop čáry)	300 m ²
VDZ plošné ve stěrkovém plastu (stíny, nápisy)	300 m ²
VDZ plošné v termoplastu (nápisy, symboly)	100 m ²
VDZ plošné ve strukturálním plastu (přechody pro chodce)	300 m ²
VDZ odstranění	100 m ²

74. Zadavatel ve svém přípisu „Poskytnutí součinnosti při kontrole veřejných zakázek malého rozsahu“ ze dne 15. 5. 2019 týkajícím se Veřejné zakázky – oblast MH uvedl, že *„[o]bjem [plnění], vybraný pro jednotlivý rok z rámcové zakázky činí cca 2 mil. Kč.“*

Skutečnosti vyplývající z dokumentace o zadávacím řízení na veřejnou zakázku - oblast BN

75. Dne 29. 12. 2016 zadavatel vyzval k podání nabídky na veřejnou zakázku – oblast BN následující dodavatele:

- ČNES dopravní stavby, a. s.,
- Porr a. s.,
- Quo s. r. o.,
- 3K značky s. r. o.,
- Silnice TS s. r. o., IČO 25796160, se sídlem Voznice – Chouzavá 205, 252 10 Mníšek pod Brdy (dále jen „Silnice TS s. r. o.“).

76. V části 2 „Druh a předmět veřejné zakázky“ „Výzvy k podání nabídky na plnění veřejné zakázky malého rozsahu“ ze dne 29. 12. 2016 (dále jen „výzva k podání nabídky – oblast BN“) zadavatel vymezil druh a předmět Veřejné zakázky – oblast BN následovně:

„Druh veřejné zakázky: veřejná zakázka malého rozsahu na stavební práce

Předmětem veřejné zakázky je obnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroreflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí. Podstatným je zvýšení bezpečnosti provozu a zlepšení komfortu jízdy.

Prováděno bude VDZ barvou, strukturovaným plastem a stěrkovým plastem podle druhu silnice a lokalizace dodávky. Součástí je zabezpečení pracoviště prostřednictvím DIO a projednání s místně příslušnými odbory dopravy a DI PČR.

Veškeré provedené práce budou dle platných norem ČSN, TP.

Klasifikace předmětu veřejné zakázky (CPV kód): 45233142–6 – Práce na opravě silnic.“

77. V části 2 „Druh a předmět veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast BN zadavatel určil předpokládanou hodnotu Veřejné zakázky – oblast BN ve výši 5 981 512,- Kč bez DPH s tím, že „*předpokládaná hodnota veřejné zakázky je současně maximální přípustnou (nepřekročitelnou) cenou za poptávané plnění.*“

78. Z části 3 „Místo plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast BN vyplývá, že „*[místem] plnění veřejné zakázky je silniční síť II. a III. tříd oblast BN.*“

79. Doba plnění veřejné zakázky – oblast BN je v části 5 „Doba plnění veřejné zakázky“ výzvy k podání nabídky – oblast BN určena tak, že dodavatel je povinen provádění díla zahájit „*do 10 dnů od převzetí staveniště*“ a ukončit jej „*do 30. 9. 2019 od předání staveniště zhotoviteli*“; shodně je doba plnění vymezena také v článku 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 „Závazného vzoru smlouvy na plnění veřejné zakázky“, který tvoří přílohu č. 1 výzvy k podání nabídky – oblast BN.

80. V části 9 „Způsob hodnocení nabídek“ Výzvy k podání nabídky – oblast BN zadavatel stanovil, že „*[nabídky] budou hodnoceny podle jejich ekonomické výhodnosti. Ekonomická výhodnost nabídky bude hodnocena podle nejnižší nabídkové ceny, a to celkové nabídkové ceny bez DPH.*“

81. Dle „Protokolu z jednání komise“ ze dne 13. 1. 2017 zadavatel obdržel na veřejnou zakázku – oblast BN nabídky od všech oslovených dodavatelů, tj. celkem pět nabídek. Z „Rozhodnutí o výběru dodavatele“ ze dne 23. 1. 2017 a z „Oznámení o výběru dodavatele“ ze dne 23. 1. 2017 vyplývá, že zadavatel rozhodl o výběru nejvhodnější nabídky na veřejnou zakázku – oblast BN, a to nabídky dodavatele Quo s. r. o.
82. Dne 1. 2. 2017 zadavatel uzavřel s vybraným dodavatelem Quo s. r. o. smlouvu o dílo na plnění veřejné zakázky – oblast BN (dále jen „smlouva o dílo – BN“).
83. Dle článku 1 „Předmět Díla“ odst. 1.1 smlouvy o dílo – BN je *“[p]ředmětem Smlouvy [...] provedení a dokončení stavebních prací „Síť silnic II. a III. třídy oblast BN – obnova VDZ“, a to v následujícím rozsahu:*
- obnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí. Podstatným je zvýšení bezpečnosti provozu a zlepšení komfortu jízdy*
- prováděno bude VDZ barvou, strukturovaným plastem a stěrkovým plastem podle druhu silnice a lokalizace dodávky. Součástí je zabezpečení pracoviště prostřednictvím DIO a projednání s místně příslušnými odbory dopravy a DI PČR.“*
84. Z článku 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 smlouvy o dílo – BN vyplývá, že *„Zhotovitel je povinen zahájit stavební práce do 10 dnů od převzetí Staveniště a Dílo dokončit a předat Objednateli do 30. 9. 2019 od předání Staveniště Zhotoviteli.“*
85. Dle článku 8 „Cena Díla“ odst. 8.1 smlouvy o dílo – BN je celková cena plnění, které je předmětem veřejné zakázky – oblast BN, ujednána ve výši 5 879 500,- Kč bez DPH, resp. 7 114 195,- Kč s DPH.
86. Dle „Oceněného soupisu stavebních prací s výkazem výměr“, který je přílohou č. 1 ke smlouvě o dílo – BN, bylo plnění veřejné zakázky – oblast BN realizováno na silnicích II. a III. třídy v „oblasti BN“ s následujícím počtem kilometrů silnic příslušných tříd: 598 km silnic II. třídy a 1 341 km silnic III. třídy.
87. Jednotlivé druhy plnění poskytovaných v rámci veřejné zakázky – oblast BN a jejich celková výměra jsou stanoveny „Oceněným soupisem stavebních prací s výkazem výměr“ (shodně se „soupisem prací pro VDZ“, který tvoří přílohu výzvy k podání nabídky – oblast BN, pozn. kontrolujících osob) následovně:

VDZ v barvě (dělicí a vodicí čáry)	25 000 m ²
VDZ v strukturálním plastu (dělicí čáry)	7 500 m ²
VDZ v strukturálním/profilovaném plastu (možnost s akustickým efektem) (vodicí čáry)	2 000 m ²
VDZ plošné v barvě (stíny, nápisy, stop čáry)	300 m ²
VDZ plošné ve stěrkovém plastu (stíny, nápisy)	300 m ²
VDZ plošné v termoplastu (nápisy, symboly)	100 m ²
VDZ plošné ve strukturálním plastu (přechody pro chodce)	300 m ²
VDZ odstranění	100 m ²

88. Zadavatel ve svém přípisě „Poskytnutí součinnosti při kontrole veřejných zakázek malého rozsahu“ ze dne 15. 5. 2019 týkajícím se veřejné zakázky – oblast BN uvedl, že „[o]bjem [plnění], vypsaný pro jednotlivý rok z rámcové zakázky činí cca 2 mil. Kč.“

Relevantní ustanovení zákona

89. Podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona je zadavatel povinen zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, není-li dále stanoveno jinak. Tato povinnost se považuje za splněnou, pokud je veřejná zakázka zadána na základě rámcové dohody postupem podle části šesté hlavy II zákona, v dynamickém nákupním systému podle části šesté hlavy III zákona nebo pořizována od centrálního zadavatele nebo jeho prostřednictvím podle § 9 zákona.
90. Podle ustanovení § 3 zákona se zadávacím řízením pro účely zákona rozumí
- a) zjednodušené podlimitní řízení (§ 53),
 - b) otevřené řízení (§ 56),
 - c) užší řízení (§ 58),
 - d) jednací řízení s uveřejněním (§ 60),
 - e) jednací řízení bez uveřejnění (§ 63),
 - f) řízení se soutěžním dialogem (§ 68),
 - g) řízení o inovačním partnerství (§ 70),
 - h) koncesní řízení (§ 180), nebo
 - i) řízení pro zadání veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu (§ 129).
91. Podle ustanovení § 16 odst. 1 zákona stanoví zadavatel před zahájením zadávacího řízení nebo před zadáním veřejné zakázky na základě výjimky podle § 30 zákona 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.
92. Podle ustanovení § 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.
93. Podle ustanovení § 18 odst. 1 písm. a) zákona je-li veřejná zakázka rozdělena na části, stanoví se předpokládaná hodnota podle součtu předpokládaných hodnot všech těchto částí bez ohledu na to, zda je veřejná zakázka zadávána v jednom nebo více zadávacích řízeních.
94. Podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona musí součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle § 18 odst. 1 zákona zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Kromě případů uvedených v § 18 odst. 3 zákona musí být každá část veřejné zakázky zadávána postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky.
95. Podle ustanovení § 18 odst. 3 zákona může být jednotlivá část veřejné zakázky zadávána postupy odpovídajícími předpokládané hodnotě této části v případě, že celková předpokládaná hodnota všech takto zadávaných částí veřejné zakázky nepřesáhne 20 %

souhrnné předpokládané hodnoty a že předpokládaná hodnota jednotlivé části veřejné zakázky je nižší než částka stanovená nařízením vlády.

96. Podle ustanovení § 26 odst. 1 zákona je podlimitní veřejnou zakázkou veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota nedosahuje limitu podle § 25 zákona a přesahuje hodnoty stanovené v § 27 zákona.
97. Podle ustanovení § 4 nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek (dále jen „Nařízení vlády o stanovení finančních limitů“), činí finanční limit pro určení nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce 149 224 000,- Kč.
98. Podle ustanovení § 27 písm. b) zákona je veřejnou zakázkou malého rozsahu veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší v případě veřejné zakázky na stavební práce částce 6 000 000,- Kč.
99. Podle ustanovení § 31 zákona zadavatel není povinen zadat v zadávacím řízení veřejnou zakázku malého rozsahu. Při jejím zadávání je však zadavatel povinen dodržet zásady podle § 6 zákona.
100. Podle ustanovení § 35 zákona zadavatel může rozdělit veřejnou zakázku na více částí, pokud tím neobejde povinnosti stanovené tímto zákonem. Pokud zadavatel zadává více částí veřejné zakázky v jednom zadávacím řízení, vymezí rozsah těchto částí a stanoví pravidla pro účast dodavatele v jednotlivých částech a pro zadání těchto částí.
101. Podle ustanovení § 101 odst. 1 zákona, pokud zadavatel v zadávací dokumentaci rozdělí veřejnou zakázku na části, postupuje při výběru dodavatele v každé části odděleně, pokud není dále stanoveno jinak.
102. Podle ustanovení § 101 odst. 2 zákona stanoví zadavatel v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo ve výzvě k podání žádosti o účast podle § 58 odst. 5 zákona, zda dodavatel může podat nabídku na jednu, několik nebo na všechny části veřejné zakázky.
103. Podle ustanovení § 101 odst. 3 zákona, pokud je připuštěno podání nabídek na více částí, může zadavatel v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo ve výzvě k podání žádosti o účast omezit počet částí, které lze zadat jednomu účastníkovi zadávacího řízení. V takovém případě zadavatel vymezí pravidla pro výběr částí, které budou zadány účastníkovi zadávacího řízení, kterému by podle pravidel pro hodnocení jinak mělo být zadáno více částí.
104. Podle ustanovení § 101 odst. 4 zákona, lze-li jednomu účastníkovi zadávacího řízení zadat více částí, může zadavatel v oznámení o zahájení zadávacího řízení nebo ve výzvě k podání žádosti o účast stanovit pravidla pro určení částí, které si vyhrazuje k případnému zadání jednomu účastníkovi zadávacího řízení.
105. Podle ustanovení § 268 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou.
106. Podle ustanovení § 268 odst. 2 písm. a) zákona se za přestupek podle odstavce 1, nepoužije-li se postup podle odstavce 3, uloží pokuta do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo

do 20.000.000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. a) až c) zákona.

107. Podle ustanovení § 21 odst. 1 zákona o přestupcích právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.

K otázce použitelnosti právních závěrů přijatých za účinnosti ZVZ

108. Úřad předně považuje za nutné vypořádat se s otázkou použitelnosti judikturních a doktrinálních závěrů přijatých za účinnosti ZVZ vzhledem k nyní šetřené věci, na což odkazuje také obviněný ve svém vyjádření ze dne 13. 9. 2019 (viz bod 10. odůvodnění tohoto rozhodnutí).
109. Obecně vzato patří otázky spojené s dělením veřejných zakázek mezi zaběhnutá témata, která Úřad řeší dlouhodobě. I nyní účinný zákon nadále staví na shodném přístupu k posuzování existence „jedné veřejné zakázky“ (dovozování konkrétních souvislostí mezi rozděleným plněním), a skrze ni i k zákonným povinnostem při stanovování předpokládané hodnoty celého poptávaného plnění (blíže ust. § 18 zákona). Uvedené dokazuje nejen kontinuita přístupu k těmto případům ze strany Úřadu, nýbrž ke stejnému závěru se hlásí také širší odborná veřejnost⁴ a zřetelně jej akcentuje i důvodová zpráva k zákonu: „*Koncept jedné veřejné zakázky vychází z dosavadní judikatury, dle které je za jednu veřejnou zakázku považováno plnění, které spolu souvisí, a to na základě funkčních (věcných a místních) a časových hledisek.*“
110. Předkládané hledisko vzhledem k použitelnosti dosavadní rozhodovací praxe je patrné také z aktuálního rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 5. 1. 2018, č. j. 29 Af 141/2016-56, v rámci kterého „[...] [k]rajský soud, po prostudování změn v relevantní právní úpravě, dospěl k závěru, že v mezidobí nedošlo k přijetí příznivější právní úpravy pro žalobce, byť s účinností od 1. 10. 2016 byla přijata nová právní úprava veřejných zakázek (zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek). Tato nová právní úprava totiž obsahuje obdobné ustanovení, jako citovaná ustanovení § 12 odst. 2 a § 13 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách, a to § 18 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek [...] § 18 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek [...] § 18 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek. Za situace, kdy se tedy nezměnily stanovené výše finančních limitů pro rozlišení veřejných zakázek, žalobce by ani za nové právní úpravy v zákoně o zadávání veřejných zakázek nebyl oprávněn zadávat obě veřejné zakázky samostatně jako zakázky malého rozsahu, když jejich souhrnná hodnota přesáhla limit 2 000 000 Kč [...]“

⁴ Doposud přítomné prvky určující dle rozhodovací praxe k ZVZ jednu veřejnou zakázku (posouzení existence místní, časové, funkční a věcné souvislosti) jsou *de facto* obsaženy také v ust. § 18 odst. 2 zákona, který hovoří o časové souvislosti a existenci funkčního celku. Z tohoto důvodu lze konstatovat, že i dosavadní rozhodovací praxe Úřadu a soudních orgánů je z tohoto pohledu principiálně aplikovatelná i nadále. Blíže k uvedenému např.:

HERMAN, P; FIDLER, V; a kol.: *Komentář k zákonu o zadávání veřejných zakázek*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, str. 46, 47.

PODEŠVA, V; SOMMER, L; VOTRUBEC, J; FLAŠKÁR, M; HARNACH, J; MĚKOTA, J; JANOUŠEK, M: *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 72.

DVOŘÁK, D; MACHUREK, T; NOVOTNÝ, P; a kol.: *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, str. 112.

111. Z novějších rozhodnutí Úřadu lze uvést např. rozhodnutí ze dne 25. 4. 2017, č. j. ÚOHS-S0079/2017/VZ-12296/2017/551/DBo, rozhodnutí ze dne 20. 4. 2018, č. j. ÚOHS-S0048/2018/VZ-11879/2018/523/GHo, rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 3. 1. 2019, č. j. ÚOHS-R0174/2018/VZ-00027/2018/321/OMa, či rozhodnutí Úřadu ze dne 10. 4. 2019, č. j. ÚOHS-S0073/2019/VZ-10303/2019/542/MCi, přičemž všechna tato pravomocná rozhodnutí se vypořádávají s otázkou použitelnosti právních závěrů dovozovaných k ust. § 13 odst. 3 a odst. 4 ZVZ vzhledem k nyní účinnému zákonu, a dále se zaměřují především na posouzení časových souvislostí a existenci funkčního celku (místní, věcnou a funkční souvislost).
112. Obviněný ve svém vyjádření ze dne 13. 9. 2019 uvádí, že Úřad aplikoval závěry předchozí právní úpravy ohledně určení věcné, místní, časové a funkční souvislosti, a skrze ně závěru o nezákonném dělení veřejných zakázek, bez ohledu na specifika a novoty, které dle něj mají vyplývat z právní úpravy nové. Obviněný nejprve poměrně zešíroka popisuje závěry o přístupu k dělení veřejných zakázek plynoucí ze směrnice o zadávání veřejných zakázek (blíže bod 11. odůvodnění tohoto rozhodnutí), avšak z věcného hlediska nepředkládá žádnou opozitní argumentaci, která by měla vyvracet výše uvedené konstatace Úřadu. Pokud snad bylo snahou obviněného dovodit odklon od použitelnosti dosavadních judikaturních a jiných závěrů k dané problematice na základě jím citovaného obsahu směrnice o zadávání veřejných zakázek, tedy s ohledem na fakt, že, jak obviněný sám popisuje, „[...] *dělení veřejných zakázek není obecně zakázáno, ale novými evropskými směrnici spíše podporováno [...], [z]adávání veřejných zakázek by mělo být uzpůsobeno potřebám malých a středních podniků [...], v zájmu posílení hospodářské soutěže by měli být veřejní zadavatelé vybízeni zejména k tomu, aby rozsáhlé veřejné zakázky rozdělovali na části [...], (tak, aby) „[...] rozsah jednotlivých veřejných zakázek lépe odpovídal kapacitě malých a středních podniků“*“, je třeba konstatovat, že takové hrubé zobecňování nemá žádnou oporu nejen v zákoně, ale především a právě v jeho nepsaném smyslu a účelu, na které se obviněný sám (avšak bez uvedení jakéhokoliv meritů) ve svém textu odvolává.
113. Směrnice o zadávání veřejných zakázek skrze nyní účinný zákon motivuje zadavatele k rozdělování předmětu veřejné zakázky, **nikterak však k rozdělování celkové předpokládané hodnoty** za poptávané plnění. Akcent je tedy přikládán na rozdělení obsahu (předmětu) plnění do vícera zadávacích řízení, případně částí jednoho zadávacího řízení, s tím, že předpokládaná hodnota („cena za plnění“) pro každou část takto rozdělené veřejné zakázky stále vychází z celkové předpokládané hodnoty (v souladu s ust. § 18 odst. 1 zákona přesněji řečeno ze součtu předpokládaných hodnot všech rozdělených částí).
114. Pouze s tímto přístupem je dostáno konceptuálním snahám směrnice o zadávání veřejných zakázek o širší hospodářskou soutěž u rozsáhlých veřejných zakázek tak, aby lépe odpovídaly kapacitě malých a středních podniků, aniž by zároveň docházelo k erozi zcela zásadní ochrany hospodářské soutěže proti umělému snižování předpokládané hodnoty pod finanční limity stanovené zákonem - tedy k využití příznivě nastaveného právního prostředí vzhledem k možnosti rozdělování veřejných zakázek jakožto nástroje pro obcházení zákona (ať již úmyslně, či s vědomou nedbalostí).
115. Úřad na základě výše uvedeného musí polemiku obviněného ohledně „zcela nesprávného přístupu Úřadu“ při posuzování zákonnosti dělení u šetřených veřejných zakázek s použitím závěrů dovozovaných za účinnosti ZVZ, které dle obviněného mají být vzhledem k jím

tvrzenému celkovému posunu vnímání dané problematiky již bez dalšího nepoužitelné, pro její nepodloženost odmítnout.

K otázce řádného stanovení předpokládané hodnoty plnění

116. S ohledem na celkový charakter věci se Úřad zabýval skutečností, zda se obviněný v roli zadavatele uchýlil k řádnému stanovení předpokládané hodnoty poptávaného plnění dle ust. § 18 odst. 2 zákona, tj. zda se v případě plnění poptávaného v rámci veřejné zakázky – oblast KH, v rámci veřejné zakázky – oblast KL, v rámci veřejné zakázky – MH, a v rámci veřejné zakázky – oblast BN, jedná o plnění, která byla zadávána v jedné časové souvislosti, a která tvoří jeden funkční celek (při přítomnosti místní, věcné a funkční souvislosti), a zda se tedy u plnění v rámci šetřeného případu jedná toliko o jedinou veřejnou zakázku či nikoli. Úřad při posuzování této otázky také přihlíží ke skutečnosti, zda obviněný v roli zadavatele mohl potřebu jednotlivých plnění dopředu předvídat. (K tomu blíže např. rozhodnutí Úřadu ze dne 21. 10. 2010, vydané pod č. j. ÚOHS-S40/2010/VZ-6872/1010/540/KKo, které sleduje další možné relevantní okolnosti, a to především známky nahodilosti jednotlivých veřejných zakázek: „Úřad při rozhodování, zda se jedná o jednu veřejnou zakázku, přihlíží rovněž k [...] předvídatelnosti pořizovaného plnění“).
117. K problematice „dělení“ veřejných zakázek se v obecnosti již dříve vícekrát vyjádřil Nejvyšší správní soud, např. ve svém rozsudku ze dne 27. 6. 2007, sp. zn. 2 Afs 198/2006 uvádí, že „[z]adáním jedné veřejné zakázky, spočívající v plnění stejného nebo srovnatelného druhu, je totiž nutno rozumět i souhrn jednotlivých zadání určitých relativně samostatných plnění, týkají-li se tato zadání plnění spolu úzce souvisejících zejména z hledisek místních, urbanistických, funkčních, časových nebo technologických.“ V dalším ze svých rozsudků ze dne 15. 12. 2010, č. j. 2 Afs 55/2010-173, Nejvyšší správní soud, souladně s jeho výše citovaným závěrem, uvádí, že „[p]ro určení, zda konkrétní plnění ve prospěch zadavatele je jedinou veřejnou zakázkou nebo několika jednotlivými veřejnými zakázkami, je rozhodující věcný charakter takového plnění; poptává-li zadavatel plnění svým charakterem totožné či obdobné (např. plnění stejného nebo srovnatelného druhu uskutečňované pro téhož zadavatele v témže časovém období a za týchž podmínek co do charakteru plnění), pak takové plnění musí zadávat jako jedinou veřejnou zakázku [...]. Není však v případě zadávání takové jediné veřejné zakázky vyloučeno připustit podávání nabídek jen na její jednotlivé části.“
118. Krajský soud v Brně ve svém rozsudku ze dne 7. 3. 2013, sp. zn. 62 Af 68/2011-50, uvedl, že: „Při tomto určování (posuzování existence dělení veřejné zakázky; pozn. Úřadu) je zapotřebí vycházet z obecného pravidla, racionálně a logicky zdůvodnitelného, podle něhož jde-li o plnění, jež má být ve prospěch zadavatele podle předmětu veřejné zakázky uskutečňováno, svým charakterem totožné či obdobné, pak jde o plnění stejného nebo srovnatelného druhu, a tedy jde o plnění, které je jedinou veřejnou zakázkou.“
119. Úřad ve vztahu k **časové souvislosti** uvádí, že obecně jsou pro její naplnění směrodatné především dohodnuté lhůty plnění na základě zadávací dokumentace, a dále další časové souvislosti spojené s plněním či s jednáním stran obecně, přičemž klíčové jsou také termíny uzavření smluv, včetně event. dodatků. Úřad v konkrétnostech odkazuje na dotčené pasáže zadávacích podmínek na plnění poptávaného rámci veřejné zakázky – oblast KH, v rámci veřejné zakázky – oblast KL, v rámci veřejné zakázky – MH, a v rámci veřejné zakázky – oblast

BN, a dále na znění jednotlivých smluv, jenž obviněný vzhledem k uváděným plněním uzavřel.

120. Citované výzvy k podání nabídek na šetřená plnění byly obviněným odeslány ve shodný den, a to dne 29. 12. 2016. Doba plnění pro šetřené veřejné zakázky byla v rámci všech výzev k podání nabídek stanovena s tím, že *„[...] dodavatel je povinen provádění díla zahájit ,do 10 dnů od převzetí staveniště’ a ukončit jej ,do 30. 9. 2019 od předání staveniště zhotoviteli“*. Shodně je doba plnění u všech šetřených veřejných zakázek vymezena také v příloze č. 1 výzvy k podání nabídky - oblast KH, v příloze č. 1 výzvy k podání nabídky - oblast KL, v příloze č. 1 výzvy k podání nabídky - oblast MH, a v příloze č. 1 výzvy k podání nabídky - oblast BN, a to vždy v článku 4 „Doba a místo plnění“ odst. 4.1 „Závazného vzoru smlouvy na plnění veřejné zakázky“.
121. V rámci zadávacího řízení na každou z šetřených veřejných zakázek byl shodně dne 13. 1. 2017 vypracován „Protokol z jednání komise“. Oznámení o výběru dodavatele je také vždy datováno shodně, a to ze dne 23. 1. 2017. Smlouvy na každou z šetřených veřejných zakázek byly uzavřeny všechny ve stejný den, a to dne 1. 2. 2017. V rámci každé ze smluv na šetřenou veřejnou zakázku byl také určen shodný termín plnění v následující formě: *„Zhotovitel je povinen zahájit stavební práce do 10 dnů od převzetí Staveniště a Dílo dokončit a předat Objednateli do 30. 9. 2019 od předání Staveniště Zhotoviteli.“* Na základě výše uvedeného má Úřad za to, že kritérium časové souvislosti je u předmětných smluv zcela patrné.
122. Obviněný se v jím podaných námitkách ze dne 13. 8. 2019 proti protokolu o kontrole ze dne 29. 7. 2019, č. j. K0007/2019/VZ-15356/2019/544/PŠi (dále jen „námitky“), znovu zopakovaných v rámci vyjádření obviněného ze dne 13. 9. 2019, vzhledem k časové souvislosti šetřeného plnění omezuje na prosté sdělení, že *„[...] jen na základě těchto (výše uvedených) skutečností nelze dovozovat úzkou souvislost plnění, která jsou předmětem Veřejných zakázek.“* Vzhledem k tomu, že obviněný nepředložil v podstatě žádný opozitní argument ani úvahu, ke které by se Úřad měl (či vůbec mohl) věcně vyjádřit, odkazuje Úřad vzhledem k určení existence časové souvislosti bez dalšího na své již uvedené závěry (body 119., 120. a 121. odůvodnění tohoto rozhodnutí).
123. Úřad se v rámci posuzování zda se v daném případě jedná o plnění, která tvoří jeden funkční celek, zabýval rovněž **místní souvislostí**. Úřad v obecnostech uvádí, že pro posouzení její existence či neexistence je zřejmé, a to vždy v závislosti na individuální povaze veřejné zakázky, že v potaz je třeba vzít větší množství faktorů. Rozhodné mohou být, vedle prosté vzdálenosti mezi místy plnění, také okolnosti týkající se předmětu plnění, konkrétního subjektu vystupujícího v postavení zadavatele, budoucí funkce výsledků plnění, eventuálních objektivních překážek mezi místy na kterých má plnění probíhat, apod.: *„[...] místní souvislost neznamená totéž místo, ale souvislost v prostoru. [...] Přitom se intenzita takové místní souvislosti může výrazně lišit v závislosti na různých faktorech, které ji mohou ovlivnit. [...] Aby pak mohla být místní souvislost vyloučena, či výrazně oslabena, musela by existovat nějaká prostorově relevantní překážka mezi těmi místy, jejichž prostorová souvislost má být poměřována.“* (Rozhodnutí Předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 29. 1. 2016, č. j. ÚOHS-R270/2014/VZ-03137/2016/322/Pse).

124. Na základě obviněným poskytnuté dokumentace lze bez pochybností dovodit, že plnění vyplývající z šetřených veřejných zakázek je spjato výhradně s územně vymezeným prostorem Středočeského kraje, a že mezi místy jednotlivých plnění neexistuje žádná prostorově relevantní překážka. Veškerá předmětná plnění, tj. všechny silnice II. a III. třídy spadající pod předmět šetřených veřejných zakázek, na sebe přímo či nepřímo navazují, a především předmětné silnice II. třídy vedou nezhledka kdy kontinuálně skrze vícero okresů Středočeského kraje (v této souvislosti lze za příklad vzít silnici č. II/101, která tvoří tzv. „aglomerační okruh“).⁵ Silnice II. a III. třídy, které jsou předmětem šetřených veřejných zakázek, jsou obviněnému svěřeny zřizovací listinou ze dne 25. 4. 2015, přičemž správa a údržba této dopravní infrastruktury je územně (ve všech okresech Středočeského kraje) sevřena výlučně obviněnému. Úřad neshledává problém ani s možnou relativně větší vzdáleností mezi jednotlivými místy plnění, neboť stavební práce spočívající v opravě či obecně provedení vodorovného dopravního značení už samy o sobě předpokládají nutnost vypořádat se s většími nebo menšími vzdálenostmi mezi dílčími místy plnění. Nadto pro obviněného vzhledem k jeho celkové působnosti nemůže překvapit nutnost koordinace stavebních činností, probíhajících na vícero místech ve stejný čas, byť by tato místa od sebe měla být relativně více vzdálena (jedná se o poměrně běžný jev spojený s výkonem činností obviněného). Místní souvislost proto Úřad považuje za prokázanou.
125. Obviněný v jím podaných námitkách i v rámci svého vyjádření ze dne 13. 9. 2019 vzhledem k určení existence místní souvislosti upozorňuje na neudržitelnost dovozování místní souvislosti na základě budoucí společné funkce všech silnic, na kterých má být plnění dle šetřených veřejných zakázek realizováno. Obviněný dále přikládá váhu faktu, že je vnitřně organizačně (administrativně) rozčleněn do 4 provozních úseků, že na základě těchto úseků je vymezen i předmět plnění jednotlivých šetřených zakázek, a že považuje analogicky za nesprávné považovat rozdělení veřejné zakázky dle vlastního organizačního členění za rozporné se zákonem, pokud je to naopak aprobováno v případě vyšších organizačních celků (přesněji blíže body 16. a 17. odůvodnění tohoto rozhodnutí).
126. Obviněnému lze dát za pravdu, že otázku existence či neexistence budoucí společné funkce výsledků předmětných plnění nelze posuzovat bez dalšího **výhradně** s ohledem na územně-správní vymezení určité oblasti. Konkrétně v případě silnic II. a III. třídy, které jsou obviněnému svěřeny na základě jeho zřizovací listiny, je jejich celková funkčnost beze sporu determinována i více či méně navazující dopravní infrastrukturou vedenou od sousedních územně-správních subjektů (krajů), a netvoří tedy v rámci Středočeského kraje samostatný „užitný celek“ ve smyslu jednotného, uzavřeného komplexu. Místní souvislost u šetřených veřejných zakázek však lze dovodit na základě řady dalších indicií (viz bod 124. odůvodnění tohoto rozhodnutí).
127. Úvaha obviněného o územním vymezení veřejné zakázky na základě vnitřního organizačního (administrativního) členění obviněného do tzv. „oblastí“ je zcela lichá. Fakt, že plnění jednotlivých veřejných zakázek je posléze „v gesci“ těchto ryze vnitřních útvarů obviněného naopak nemá a ani nemůže mít vliv na otázku posouzení existence místní (či jakékoliv jiné) souvislosti. Obviněným zmiňované „oblasti“ nehospodaří samostatně s finančními

⁵ Informace ověřitelné z veřejně dostupného zdroje na internetové adrese <https://www.kr-stredocesky.cz/web/doprava/pozemni-komunikace>.

prostředky, z nichž by měla být předmětná plnění financována, neprovádí samy zadávací řízení, nečiní rozhodnutí o výběru dodavatele, a ani s nimi neuzavírají smlouvy – tedy nejedná se o provozní jednotky ve smyslu ust. § 17 odst. 2 zákona, na který obviněný odkazuje. V opačném případě by určitým zadavatelům nic nebránilo vytvořit bohatou vnitřní organizační strukturu menších či větších útvarů, navázanou na jejich určité oblastní působení, která by posléze sloužila k rozbití jinak jednolitých plnění do kýženého množství samostatných veřejných zakázek (s nemožností dovození místní souvislosti), a skrze ni dospět k narušení hospodářské soutěže. V obdobném duchu se k otázce organizačního uspořádání zadavatelů vyjádřil také Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 19. 1. 2012, č. j. 7 Afs 24/2011 - 497, kterým byl potvrzen rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2010, č. j. 62 Af 56/2010-350, v rámci něhož soud uvedl mj. následující: *„Jednotlivá místa náležející k jednotlivým územním smluvním jednotkám však nejsou odlišná svým charakterem [...]. Rozdělení území, pro které je celkové plnění poptáváno, je tak provedeno výlučně administrativně. [...] Skutečnost, zda toto územní dělení má souvislost s vnitřním organizačním uspořádáním zadavatele, též není rozhodující; administrativní okolnosti, které mohou provázet přípravu a realizaci činností v jednotlivých územních smluvních jednotkách, nemohou mít a nemají vliv na posouzení samotného věcného charakteru plnění, jež mělo být ve prospěch zadavatele uskutečňováno, neboť se jej nijak nedotýkají, tedy nijak nedeterminují.“*

128. Ve vztahu k posouzení **věcné souvislosti** Úřad odkazuje na věcný obsah (předmět) poptávaného plnění tak, jak je vymezen v rámci jednotlivých zadávacích podmínek a smluv na jednotlivá plnění. Předmět plnění je u šetřených veřejných zakázek ve „Výzvách k podání nabídky na plnění veřejné zakázky malého rozsahu“ definován shodně jako *„[o]bnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroreflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí“*, a je zařazen pod stejnou číselnou klasifikaci dle společného slovníku pro veřejné zakázky (CPV kód) jako položka „45233142-6 - Práce na opravě silnic“. Jednotlivé druhy plnění jsou pak dále specifikovány v „soupisech prací pro VDZ“, které tvoří přílohu jednotlivých výzev k podání nabídky na šetřené veřejné zakázky, a to včetně výměry jednotlivých druhů plnění šetřených veřejných zakázek. Rovněž ve smlouvách o dílo na jednotlivé šetřené veřejné zakázky je předmět plnění šetřených veřejných zakázek vymezen vždy identicky jako *„[o]bnova vodorovného dopravního značení v místech, kde jeho viditelnost a retroreflexní vlastnosti mizí působením oděru nebo zcela chybí“*. Jednotlivé druhy plnění (způsoby provedení vodorovného dopravního značení) jsou pak obsahem „Oceněného soupisu prací s výkazem výměr“, jenž je ve všech smlouvách o dílo zařazen jako jejich příloha č. 1, opět stanoví shodné vymezení a výměry jednotlivých druhů plnění šetřených veřejných zakázek ve všech případech totožně (viz body 45., 59., 73. a 87. odůvodnění tohoto rozhodnutí). Na základě výše uvedeného Úřad dodává, že u šetřených plnění bez pochyb konstatovat věcnou souvislost, kdy hlavním důkazem o její existenci je obsahově zcela shodná konstrukce předmětu jednotlivých plnění.
129. Obviněný v jím podaných námitkách i v rámci svého vyjádření ze dne 13. 9. 2019 vzhledem k určení existence věcné souvislosti brojí proti „mechanickému“ odůvodnění existence věcné souvislosti pouze skrze fakt, že u všech šetřených veřejných zakázek je identicky popsán předmět plnění, se stejnou číselnou kvalifikací, což je dle obviněného neudržitelné: *„Touto optikou by spolu úzce souvisely jakékoliv veřejné zakázky mající totožně specifikovaný předmět plnění, což je zjevně absurdní.“* Úřadu není jasné, kam obviněný míří se svým

názorem o „zjevné absurditě“ dovození existence věcné souvislosti u každého plnění, které má totožně specifikovaný předmět plnění. Určení věcné souvislosti na základě obsahové shody či podobnosti předmětu plnění konkrétních veřejných zakázek je logickou a praxí pevně zavedenou premisou, která byla zavedena již v době účinnosti ZVZ, a která se plně uplatňuje i nadále u nyní účinného zákona. Pro kladné posouzení existence věcné souvislosti postačí již jen dostatečná obsahová podobnost předmětu plnění konkrétních veřejných zakázek.⁶ V šetřeném případě lze bez pochyb konstatovat věcnou souvislost, kdy důkazem o její existenci je opakující se obsahově zcela shodná konstrukce předmětu jednotlivých plnění.

130. Úřad vzhledem k **funkční souvislosti** v obecnosti uvádí, že její existence, či naopak absence, se dovozuje na základě účelu, pro který jsou veřejné zakázky zadávány. Otázka návaznosti jednotlivých plnění hraje v určení, zda se jedná o samostatné veřejné zakázky, či o veřejnou zakázku dělenou, pouze pomocnou roli. Naopak žádnou váhu nelze přikládat skutečností, které veřejné zakázky „oddělují“ pouze zdánlivě, např. faktu, že došlo k samostatným výběrovým řízením na dodavatele, že byly vydány k veřejným zakázkám samostatné dokumenty orgánů veřejné správy opravňující započítání plnění dle smluv, či že plnění na základě smluv je fyzicky, technicky či organizačně rozdílné, oddělené či oddělitelné: *„[...] plnění nemusí být plněními totožnými nebo vzájemně absolutně podmíněnými (tj. jedno plnění nemůže existovat bez plnění druhého), ani není vyloučeno, aby při těchto dílčích činnostech byla využívána odlišná technická zázemí či odlišné technologie.“* (srov. rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 3. 3. 2016, č. j. ÚOHS-R457/2014/VZ-08304/2016/322/LKo).
131. V šetřeném případě obviněný vymezil účel plnění šetřených veřejných zakázek v rámci výzev k podání nabídky shodně: *„Podstatným Je zvýšení bezpečnosti provozu a zlepšení komfortu Jízdy“*, přičemž uvedená formulace se dále doslovně opakuje i v rámci jednotlivých uzavřených smluv o dílo. Také v průvodních dopisech k zaslané dokumentaci ke každé z šetřených veřejných zakázek ze dne 15. 5. 2019 obviněný shodně uvádí, že *„[...] potřebuje zajistit obnovu především bezpečnostních prvků (přechody pro chodce u škol, stíny apod.) každoročně ještě před zahájením školního roku [...]“*. S odkazem na zadávací dokumentaci šetřených veřejných zakázek je v tomto případě zřejmé, že všechny šetřené veřejné zakázky sledují stejný cíl, a to především zvýšení bezpečnosti provozu na silnicích v majetku Středočeského kraje, které byly zadavateli zřizovací listinou svěřeny k zajištění jejich výstavby, správy a údržby. Uvedený cíl je sjednocujícím účelem šetřených plnění, který mezi nimi vytváří úzkou funkční souvislost. Na základě výše uvedeného má Úřad za to, že mezi plněními, která jsou předmětem šetřených veřejných zakázek, funkční souvislost bezesporu existuje.
132. Obviněný v jím podaných námitkách i v rámci svého vyjádření ze dne 13. 9. 2019 vzhledem k určení existence funkční souvislosti konstatuje pochybení Úřadu při „izolovaném dovození“ funkční souvislosti mezi šetřeným plněním, kdy *„[s]tejně jako v případě shora uvedené věcné*

⁶ Předmět konkrétních veřejných zakázek nemusí být zcela shodný proto, aby bylo možné konstatovat existenci věcné souvislosti. Fakt, že jednotlivá plnění nejsou co do rozsahu, časového sledu, návaznosti a míry provedení, totožná, nehraje v určení existence vzájemné věcné souvislosti žádnou významnou roli. Shodný přístup v této věci naznačuje např. také Krajský soud v Brně ve svém rozhodnutí ze dne 27. 2. 2018, č. j. 29 Af 50/2015-53: *„K závěru o existenci věcné souvislosti plnění postačí, že plnění byla charakteru obdobného. Za srovnatelná plnění lze považovat taková plnění, u kterých po vzájemném srovnání shod a rozdílů převažují vzájemné shodné znaky [...]“*

souvislosti je zřejmě absurdní, aby pouze na základě této okolností byla jakkoliv dovozována úzká souvislost plnění, která jsou předmětem Veřejných zakázek.“ Ani na tomto místě se obviněný neuchyluje k žádné věcné argumentaci. Úřad ve svých závěrech setrvává a bez dalšího na ně na tomto místě odkazuje (viz body 130. a 131. odůvodnění tohoto rozhodnutí).

133. Obviněný mimo to v jím podaných námitkách i v rámci svého vyjádření ze dne 13. 9. 2019 dále uvádí, že pokud Úřad v roli kontrolního orgánu argumentuje tím, že, není vyloučeno, že by se o realizaci šetřených plnění ucházeli i jiní dodavatelé, pokud by je sloučil do jedné veřejné zakázky a zadával v režimu dle zákona, „[...] lze se stejným odůvodněním tvrdit, že v takovém případě nelze vyloučit, že by se o takovou veřejnou zakázku ucházel pouze jeden dodavatel, který by pak neměl jakoukoliv konkurenci [...]. Pokud by tedy Zadavatel vymezil předmět veřejných zakázek jako předmět jedné veřejné zakázky, omezil by tím okruh dodavatelů, neboť z důvodu nedostatečných kapacit by se někteří potencionální dodavatelé nemohli o takovou veřejnou zakázku ucházet. Tím by Zadavatel porušil zásadu zákazu diskriminace, nedůvodně omezil hospodářskou soutěž, potencionálně ohrozil řádné plnění Veřejných zakázek z důvodu nedostatečných kapacit jednoho vybraného dodavatele a v poslední řadě též postupoval v rozporu s účelem nové právní úpravy, kterým je zadávat veřejné zakázky v co možná v nejmenších celcích tak, aby byla umožněna co nejširší účast malých a středních podniků.“
134. K uvedenému Úřad především konstatuje, že obviněnému v dané věci vůbec nic nebránilo v tom, aby jednotlivé šetřené veřejné zakázky poptával v rámci zcela samostatných zadávacích řízení tak, aby dostal svým povinnostem vzhledem k ochraně hospodářské soutěže, a aby byla zajištěna široká pluralita uchazečů se zájmem o šetřené plnění (resp. aby i menší dodavatelé s omezenými technickými a personálními kapacitami byli schopni na celkově požadovaném plnění participovat). Pro splnění zákonných požadavků stačilo pouze sečíst předpokládanou hodnotu všech plnění, které jsou ve vzájemné časové souvislosti a které jsou svým charakterem spojeny v jednom funkčním celku, a dále souladně s ust. § 18 odst. 1 a 2 zákona tuto „sečtenou předpokládanou hodnotu“ použít jako předpokládanou hodnotu každé jednotlivě zadávané veřejné zakázky.

K otázce relevance zavinění (úmyslu) vzhledem k rozdělení šetřených veřejných zakázek

135. Dle obviněného je účelové rozdělení předmětu veřejné zakázky tak, jak jej zakazuje zákon i jím přímo citovaný text směrnice o zadávání veřejných zakázek, možno dovodit pouze při prokázání úmyslu zadavatele takto postupovat, přičemž obviněný dále tento svůj postoj zaštiťuje stanoviskem Generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie, vydaným k případu evidovanému pod označením C-16/98 (blíže bod. 12. odůvodnění tohoto rozhodnutí).
136. Uvedenou polemikou obviněný Úřadu fakticky předurčuje povinnost vždy zkoumat povahu zavinění u jednání *in fraudem legis* při dělení veřejných zakázek, čímž zcela alternuje rovinu správního trestání dle zákona o zadávání veřejných zakázek, jinak stojící na objektivní odpovědnosti. Takové snahy obviněného jsou však zcela nepodložené.
137. Zadavatelé jsou dle zákonné regulace zadávání veřejných zakázek **objektivně odpovědní** za zákonnost celého zadávacího procesu. Na uvedené věci nic nemění ani skutečnost, že dnem 1. 7. 2017 vstoupil v účinnost zákon o přestupcích, neboť obviněný je právnickou osobou a odpovědnost právnické osoby za přestupek je podle ust. § 20 a násl. zákona

o přestupcích rovněž konstruována jako odpovědnost objektivní. V případě objektivní odpovědnosti pak platí, že subjekt, který svým jednáním naplnil znaky přestupku, odpovídá za škodlivý následek bez ohledu na zavinění. V této věci je také možné obecně odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2010, č. j. 9 As 71/2009 – 67, dle kterého „[...] v oblasti veřejného práva je, na rozdíl od oblasti práva soukromého, odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob koncipována převážně na principu objektivní odpovědnosti, ve většině případů tedy zákon pro vznik odpovědnosti nevyžaduje zavinění subjektu. Ke vzniku odpovědnosti za správní delikt (přestupek) tedy postačuje, jsou-li naplněny znaky deliktu stanovené zákonem bez ohledu na to, zda lze v daném případě přičíst odpovědnému subjektu jednu z forem zavinění, či nikoliv“, a dále na širokou rozhodovací praxi Úřadu, která formu objektivní odpovědnost vzhledem k přestupkům dle zákona o zadávání veřejných zakázek taktéž připomíná.⁷

138. U přestupkového jednání dle zákona o zadávání veřejných zakázek se odpovědnosti za přestupek zadavatel může zbavit pouze liberací dle ust. § 21 odst. 1 zákona o přestupcích, tedy procesem, při kterém prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil (*pro forma* Úřad uvádí, že obviněný v rámci předešlého řízení o kontrole, ani v rámci nyní probíhajícího správního řízení nepředložil Úřadu žádné podklady, na základě kterých by bylo možno o liberaci jeho postupu v souladu s ust. § 21 odst. 1 zákona o přestupcích uvažovat).
139. Co se týče obviněným citovaných závěrů Generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie, Úřad dodává, že stanoviska Generálních advokátů Soudního dvora Evropské unie **nejsou nijak právně závazný závěrem**, a to nejen vzhledem k aplikaci a výkladu vnitrostátní právní regulace dělení veřejných zakázek (resp. českého právního prostředí jako takového), nýbrž ani pro samotný Soudní dvůr Evropské unie, který se od nich pravidelně odchyluje (byť jde o minoritu případů). Zcela nad rámec výše uvedeného lze pro doplnění zmínit, že rozsudek Soudního dvora Evropské unie, navazující na obviněným citované stanovisko Generálního advokáta,⁸ závěry o nutnosti existence zavinění (úmyslu) při účelovém rozdělení veřejných zakázek na dopravní infrastrukturu nezopakoval.
140. S ohledem na výše uvedené Úřad dále konstatuje, že postup obviněného mohl ovlivnit výběr dodavatele, neboť nelze vyloučit možnost, že pokud by obviněný nerozdělil předmětnou veřejnou zakázku a postupoval by při jejím zadávání v zákonem stanoveném režimu, mohl obdržet další (a event. i výhodnější) nabídky od jiných dodavatelů. Obviněný se rozdělením veřejné zakázky vyhnul obsáhlejší povinností pro zadávání veřejné zakázky dle zákona, čímž narušil hospodářskou soutěž (ať již potenciálně, či reálně), a to bez ohledu na to, zda k tomuto došlo úmyslně či nikoliv. Při využití postupu dle zákona by obviněný měl pro zadání veřejné zakázky na výběr z použití některého z v úvahu připadajících druhů zadávacího řízení definovaných zákonem. Se zahájením těchto řízení je pak spojená mj. i uveřejňovací

⁷ Např. rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 3. 4. 2017, č. j. ÚOHS-R0031/2017/VZ-11192/2017/323/Lva, volně dostupné na internetové adrese <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-14731.html>; rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 12. 12. 2017, č. j. ÚOHS-R0162/2017/VZ-36159/2017/322/DJa, volně dostupné na internetové adrese <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-15166.html>, a další.

⁸ Rozsudek ze dne 5. 10. 2000, *Komise Evropských společenství v. Francouzská republika*, C-16/98, ECLI:EU:C:2000:541, volně dostupný na internetových stránkách <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=45712&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=69476>.

povinnost, která nabývá různých podob v závislosti na konkrétním druhu zadávacího řízení. Ve všech případech tato uveřejnění umožňují širokému okruhu dodavatelům na trhu zúčastnit se soutěže o veřejnou zakázku, což má za následek vyšší míru konkurence, než obviněným zvolený postup mimo režim zákona.

141. V návaznosti na výše uvedené Úřad dospěl k závěru, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel pravidlo pro zadávání veřejných zakázek stanovené v § 2 odst. 3 zákona, když podlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem je plnění vyplývající ze smlouvy o dílo, která byla uzavřena v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu na veřejnou zakázku – oblast KH, plnění vyplývající ze smlouvy o dílo, která byla uzavřena v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu na veřejnou zakázku – oblast KL, plnění vyplývající ze smlouvy o dílo, která byla uzavřena v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu na veřejnou zakázku – oblast MH, a plnění vyplývající ze smlouvy o dílo, která byla uzavřena v rámci zadávání veřejné zakázky malého rozsahu na veřejnou zakázku – oblast BN, zadal mimo zadávací řízení, a nezadal ji v podlimitním režimu podle části třetí zákona, přičemž tím mohl ovlivnit výběr dodavatele, a na jím poptávané plnění uzavřel shora uvedené smlouvy.
142. S ohledem na skutečnosti uvedené v odůvodnění tohoto rozhodnutí Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí.
143. Úřad v roli kontrolního orgánu v souvislosti s kontrolou postupu obviněného při poptávání předmětného plnění v rámci veřejné zakázky malého rozsahu – oblast KH, v rámci veřejné zakázky malého rozsahu – oblast KL, v rámci veřejné zakázky malého rozsahu – oblast MH, a v rámci veřejné zakázky malého rozsahu – oblast BN konstatoval v přípisu ze dne 3. 9. 2019, č. j. ÚOHS-K0007/2019/VZ-22875/2019/544/PŠi, že námitky podané v této věci budou v souladu s ust. § 14 odst. 3 kontrolního řádu vyřízeny v navazujícím správním řízení. S ohledem na právě uvedené považuje Úřad námitky podané obviněným ve shora uvedené věci v souladu s ust. § 14 odst. 3 kontrolního řádu za řádně vyřízené.

K uložení pokuty

144. Úřad posoudil postup obviněného a vzhledem ke zjištěnému přestupku přistoupil k uložení pokuty, neboť smlouvy na předmět plnění veřejných zakázek již byly uzavřeny a nápravy již nelze dosáhnout. V šetřeném případě se zadavatel dopustil přestupku podle ust. § 268 odst. 1 písm. a) zákona.
145. K uzavření předmětných smluv na veřejnou zakázku – oblast KH, na veřejnou zakázku – oblast KL, na veřejnou zakázku – oblast MH, a na veřejnou zakázku – oblast BN došlo shodně dne 1. 2. 2017, kdy zároveň došlo ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí.
146. Podle § 270 odst. 3 zákona (ve znění účinném do 30. 6. 2017) odpovědnost právnické osoby za přestupek zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 3 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.
147. Odpovědnost za přestupek zaniká mj. uplynutím promlčecí doby, která podle § 270 odst. 5 zákona (ve znění účinném od 1. 7. 2017) činí 5 let.
148. Podle ust. § 270 odst. 6 zákona se promlčecí doba přerušuje

- a) oznámením o zahájení řízení o přestupku,
- b) vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným.

149. Podle ust. § 31 odst. 1 zákona o přestupcích počíná promlčecí doba běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.
150. Podle ust. § 270 odst. 7 zákona přerušением promlčecí doby počíná běžet promlčecí doba nová.
151. Podle ust. § 270 odst. 8 zákona byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zanikne nejpozději uplynutím 10 let od jeho spáchání.
152. V návaznosti na výše uvedené Úřad před uložením pokuty ověřil, zda již neuplynula lhůta dle ust. § 270 odst. 5 zákona. V šetřeném případě se Úřad o možném spáchání přestupku dozvěděl po proběhnuvší kontrole, a to na základě protokolu o kontrole ze dne 6. 5. 2019. Ke spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí došlo dne 1. 2. 2017, přičemž promlčecí doba vzhledem k tomuto jednání počala běžet dne následujícího, tj. dne 2. 2. 2017 a uplynula by až dne 3. 2. 2022. Z uvedených údajů vyplývá, že promlčecí doba (dle ust. § 270 odst. 5 zákona) ve vztahu k projednávanému přestupku neuplynula a odpovědnost obviněného z důvodu uplynutí promlčecí doby za něj tak nezanikla.
153. Podle ust. § 268 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí přestupku tím, že nedodrží pravidla stanovená tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky nebo pro zvláštní postupy podle části šesté, přičemž tím ovlivní nebo může ovlivnit výběr dodavatele nebo výběr návrhu v soutěži o návrh, a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou.
154. Podle ust. § 268 odst. 2 písm. a) zákona se za přestupek dle § 268 odst. 1 písm. a) zákona uloží pokuta do výše 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20.000.000,- Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit.
155. Podle § 37 písm. a) a c) zákona o přestupcích se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem. Podle § 38 zákona o přestupcích je povaha a závažnost přestupku dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, dále významem a rozsahem následku přestupku a okolnostmi jeho spáchání (Úřad zde uvádí pouze ty skutečnosti citovaného ustanovení zákona o přestupcích, které jsou relevantní ve vztahu k posuzovanému případu).
156. V rámci zadávání šetřených veřejných zakázek došlo k nezákonnému dělení veřejné zakázky na čtyři samostatně poptávaná plnění, přičemž jejich společná hodnota tvoří částku 23 525 000,- Kč bez DPH, resp. 28 465 250,- Kč s DPH (viz body 43., 57., 71. a 85. odůvodnění tohoto rozhodnutí). Horní hranice pokuty dle zákona se v daném případě stanoví jako 10 % ceny veřejné zakázky. Obviněnému proto lze za přestupek uvedený ve výroku I. tohoto rozhodnutí uložit pokutu do výše 2 846 525,- Kč.
157. Hlavním kritériem, které je v šetřeném případě rozhodné pro určení výměry pokuty, je závažnost přestupku. Jde o obecnou kategorii poměřující rozsah dopadu konkrétního

protiprávního jednání na specifický právem chráněný zájem s přihlédnutím k významu tohoto chráněného zájmu (posouzení závažnosti přestupku je spojeno se způsobem jeho spáchání, jeho následkem a okolnostmi, za nichž byl spáchán).

158. Co se týče posouzení závažnosti přestupku spáchaného dle výroku I. Úřad konstatuje, že postupem obviněného došlo k porušení právem chráněného zájmu spočívajícího v řádné a nerušené hospodářské soutěži a v transparentním nakládání s veřejnými prostředky v rámci zadávání a realizace veřejných zakázek (ať již putativně, či reálně). Úřad zohledňuje, že zájem veřejnosti na nerušené hospodářské soutěži a na transparentním vynakládání veřejných prostředků, a úměrně s ním i závažnost porušování takového zájmu, stoupá zejména ve vztahu k hodnotě dané veřejné zakázky. U posuzované veřejné zakázky šlo o podlimitní veřejnou zakázku, přičemž ačkoliv celkový objem finanční částky spojený s plněním dle jednotlivých smluv nedosahuje takové výše, která by sama o sobě vedla ke konstataci spáchání zvláště závažného protiprávního činu, jde přesto o finanční částku signifikantní (viz bod 156. odůvodnění tohoto rozhodnutí). Co do povahy ohrožení zájmu veřejnosti je dále třeba připomenout, že předmětný přestupek je „tradiční“ a stále se opakující, a rozhodovací praxí je v různých obdobách řešen v široké míře. Vzhledem k výše uvedenému Úřad vyhodnocuje spáchaný přestupek jako přestupek s vyšší mírou závažnosti, přičemž tento závěr se, jako jeden z faktorů, dále promítne do výše vyměřené pokuty.
159. Co se týče způsobu spáchání přestupku dle výroku I. Úřad neshledává žádné okolnosti (např. co do zjevného obcházení účelu zákona, či fingování právních úkonů), které by mohly mít vliv na výši vyměřené pokuty.
160. Pokud jde o následky přestupku, Úřad uvádí, že postup obviněného vyloučil řádnou hospodářskou soutěž mezi jednotlivými účastníky o veřejnou zakázku a nebyl tak naplněn základní cíl zákona. Obviněný tak zcela prokazatelně nenaplnil elementární účel zákona, kterým je zajištění účinné konkurence a efektivní hospodářské soutěže. Nezákonným postupem obviněného došlo k omezení okruhu potenciálních dodavatelů veřejné zakázky, resp. i k negativnímu zásahu do konkurenčního prostředí v daném tržním odvětví. Nelze přitom vyloučit, že nabídka jiného dodavatele mohla být pro obviněného z pohledu množství vynaložených finančních prostředků výhodnější, a tudíž že nedošlo k ne hospodárnému výdeji veřejných prostředků.
161. Jako polehčující okolnost lze v daném případě zohlednit, že postup obviněného při poptávání šetřeného plnění nevedl k úplnému vyloučení hospodářské soutěže. Na základě výzev obviněného se jednotlivých „poptávkových řízení“ na šetřené plnění účastnilo vícero subjektů s různými nabídkami (blíže bod 33., 47., 61. a 75. odůvodnění tohoto rozhodnutí) a obviněný tak zajistil alespoň určitou míru hospodářské soutěže (i tak však nelze vyloučit, že při postupu souladně se zákonem mohla být její míra vyšší). Tento závěr se, jako jeden z faktorů, dále promítne do výše vyměřené pokuty.
162. Úřad v daném případě neshledal žádné další polehčující či přitěžující okolnosti.
163. 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 svojí nepřiměřeností vzhledem k dalším okolnostem jako krajně „nespravedlivá“. Z rozpočtu obviněného na rok 2019, Úřad zjistil, že obviněný pro rok 2019 hospodaří s částkou 1 888 040 000,- Kč. Úřad konstatuje, že stanovená výše pokuty 300 000,- Kč nemůže být vzhledem k výši finančních

prostředků, se kterými obviněný hospodaří, považována za likvidační ani za nepřiměřeně zasahující jeho ekonomickou podstatu (a v tomto smyslu nespravedlivou).

164. 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. Je tedy třeba mít na paměti, že uložená pokuta musí být natolik intenzivní, aby byla zadavatelem pocíťována jako újma, neboť uložením velmi nízké pokuty by nedošlo k naplnění jejího účelu, tj. sankce za protiprávní jednání. Obdobně se vyjádřil i Krajský soud v Brně v rozsudku ve věci sp. zn. 62 Af 46/2011 ze dne 6. 12. 2012, ve kterém uvedl, že konkrétní forma postihu musí působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i jiné nositele obdobných povinností (preventivní funkce) a zároveň musí být postih dostatečně znatelný v zadavatelově materiální sféře, aby v něm byla dostatečně obsažena i jeho represivní funkce, aniž by byl ovšem pro obviněného likvidačním. Úřad uvádí, že peněžitá sankce ze své podstaty vždy představuje nepříznivý zásah do sféry porušitele, který je spojen s úbytkem finančních prostředků, které mohly být případně investovány jinam.
165. Po zvážení všech okolností případu Úřad při určení výše uložené pokuty dospěl k závěru, že výše pokuty stanovená v hodnotě 300 000,- Kč naplňuje obě shora uvedené funkce právní odpovědnosti.
166. Na základě výše uvedených skutečností a po zhodnocení všech okolností a důkazů, a to jak jednotlivě, tak v jejich vzájemné souvislosti, Úřad rozhodl o sankci za porušení právní povinnosti tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozhodnutí.
167. Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj, zřízeného u pobočky České národní banky v Brně, číslo účtu 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO zadavatele.

K uložení úhrady nákladů řízení

168. Podle ustanovení § 93 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích se ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, kromě náležitostí podle správního řádu uvede výrok o náhradě nákladů řízení.
169. Správní orgán podle ust. § 95 odst. 1 zákona o přestupcích uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Pokud bylo rozhodnutí o přestupku zrušeno jiným orgánem veřejné moci a tato skutečnost má za následek nesplnění podmínek pro uložení náhrady nákladů řízení, správní orgán nahrazené náklady vrátí.
170. Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích v současné době náklady řízení blíže neupravuje, musel správní orgán vycházet z obecného právního předpisu, kterým je správní řád.
171. Podle ust. § 79 odst. 5 správního řádu uloží správní orgán povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Podle citovaného ustanovení správního řádu výši paušální částky nákladů řízení stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů

řízení (dále jen „vyhláška“), která v ust. § 6 odst. 1 stanoví, že paušální částka nákladů správního řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 1 000,- Kč.

172. Jelikož v daném případě Úřad zahájil řízení o přestupku z moci úřední, neboť dospěl k závěru, že se obviněný dopustil přestupku, je zřejmé, že řízení bylo vyvoláno porušením právní povinnosti obviněného a Úřad je tedy povinen obviněnému uložit náhradu nákladů řízení ve výši stanovené vyhláškou. Z toho důvodu Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozhodnutí.
173. Náklady řízení jsou splatné do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 19-24825621/0710, variabilní symbol 20190325.

POUČENÍ

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

otisk úředního razítka

JUDr. Eva Kubišová
místopředsedkyně

Obdrží

JUDr. Jan Nemanský, advokát, Těšnov 1/1059, 110 00 Praha 1

Vypraveno dne:

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