



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Petra Šebka a Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **obec Čeladná**
sídlem Čeladná 1
zastoupen Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou
sídlem Olomoucká 36, Mohelnice

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno

o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9.7.2021, č.j. ÚOHS-21886/2021/161/EDo, sp.zn. ÚOHS-R0087/2021/VZ,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Odůvodnění:

I. Shrnutí podstaty věci

1. Žalobce napadá rozhodnutí předsedy žalovaného, jehož výrokovou částí I. byl změněn výrok I. předchozího prvostupňového rozhodnutí žalovaného a výrokovou částí II. byly potvrzeny výroky II. až VI. předchozího prvostupňového rozhodnutí žalovaného.
2. Byť se žalobce dožaduje zrušení celého napadeného rozhodnutí, nesouhlasné argumenty snáší proti jeho výrokové části I., podle níž se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), tím, že podlimitní veřejnou zakázku, jejímž předmětem je plnění vyplývající ze smlouvy o dílo uzavřené dne 12.4.2019 s dodavatelem R.E.V.I.S. s.r.o. na veřejnou zakázku malého rozsahu „Revitalizace památníku J. Kaluse“ a ze smlouvy o dílo uzavřené dne 31.12.2019 s tímž dodavatelem na veřejnou zakázku malého rozsahu „Zpevněné plochy a terénní úpravy kolem objektu Památníku J. Kaluse, přidružené stavební objekty“, zadal bez zadávacího řízení. Žalovaný dospěl k závěru, že plnění podle obou smluv spočívající zejména v zateplení fasády, výměně střešního pláště a části střešní konstrukce, vybudování dřevěného ochozu, stavebních úpravách uvnitř objektu, zpevnění ploch a terénních úpravách kolem objektu, tvoří jeden funkční celek podle § 18 odst. 2 ZZVZ s předpokládanou hodnotou zakládající povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení. S tím žalobce nesouhlasí.
3. Žalobce nikterak nezpochybňuje výrokovou část II. napadeného rozhodnutí, kterou byly potvrzeny zbylé výroky předchozího prvostupňového rozhodnutí, podle nichž se žalobce dopustil uveřejňovacích přestupků podle § 269 odst. 2 ZZVZ, za nepřiměřenou (nesouhlasí-li s tím, že by spáchal přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ) však má uloženou pokutu (100 000 Kč) za spáchání všech přestupků (výrok VI. prvostupňového rozhodnutí).

II. Shrnutí procesního postoje žalobce

4. Žalobce nesouhlasí s tím, že by plnění podle smluv ze dne 12.4.2019 a ze dne 31.12.2019 tvořila jeden funkční celek; podle žalobce skutečnost, že se „zakázky nacházejí“ na jednom místě a souvisejí spolu, neznamená, že – byly-li smlouvy uzavřeny postupně – bylo povinností žalobce zadat vše najednou, resp. že je zakázáno realizovat dílo postupně. Podle žalobce bylo napřed realizováno jedno samostatné dílo a pak samostatně a v odlišném čase druhé dílo. Pokud si žalobce nebyl jist, zda „zakázku, kterou uzavřel smluvně v prosinci 2019“, bude realizovat, nemohl na ni vyhlásit soutěž v roce 2018, resp. v dubnu 2019. Žalobce také namítá, že žalovaný dostatečně nepřihlédl ke specifikům změn, které vyvstaly až v průběhu realizace, protože šlo o historickou budovu, a nezohlednil nejistotu ohledně dalšího plnění. Obě plnění byla realizována na základě postupně zpracovaných projektů, potřeba druhého plnění podle žalobce vznikla až na základě zjištění, která se objevila v průběhu realizace prvního plnění, pročez nebylo v možnostech žalobce při stanovení předpokládané hodnoty sečíst obě plnění. Ani časová souvislost není podle žalobce dána. Žalovaný tak podle žalobce zasáhl do svobodné vůle samosprávy, která chtěla zakázku realizovat postupně a nechtěla od počátku „jít do většího projektu“. S tím souvisí i nepřiměřená výše pokuty, neboť žalobce měl být podle jeho názoru potrestán jen za spáchání uveřejňovacích přestupků.
5. Žalobce tedy navrhuje napadené rozhodnutí zrušit. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

6. Žalovaný setrvává na závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí, neboť žalobce opakuje argumenty, s nimiž se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal, odkazuje na tyto závěry a žalobu coby nedůvodnou navrhuje zamítnout. I žalovaný na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejší soudem.

IV. Posouzení věci

7. Žaloba byla podána osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s.ř.s.“), včas (§ 72 odst. 1 s.ř.s.) a je přípustná (§ 65, § 68, § 70 s.ř.s.). Zdejší soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a bez jednání za splnění podmínek podle § 51 odst. 1 s.ř.s. dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
8. Klíčovou otázkou v nyní posuzované věci je, zda plnění podle obou smluv (ze dne 12.4.2019 a ze dne 31.12.2019) byla jednou veřejnou zakázkou, která měla být zadávána podle pravidel odpovídajících součtu jejich předpokládaných hodnot, tj. v odpovídajícím druhu zadávacího řízení (jak tvrdí žalovaný), anebo zda šlo o samostatné veřejné zakázky, jež mohly být zadávány mimo zadávací řízení coby veřejné zakázky malého rozsahu (jak tvrdí žalobce).
9. Podle § 18 odst. 1 ZZVZ 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 a) v jednom nebo více zadávacích řízeních, nebo b) zadavatelem samostatně nebo ve spolupráci s jiným zadavatelem nebo jinou osobou. Podle § 18 odst. 2 ZZVZ součet předpokládaných hodnot částí veřejné zakázky podle § 18 odst. 1 ZZVZ musí zahrnovat předpokládanou hodnotu všech plnění, která tvoří jeden funkční celek a jsou zadávána v časové souvislosti. Kromě případů uvedených v § 18 odst. 3 ZZVZ musí být každá část veřejné zakázky zadávána postupy odpovídajícími celkové předpokládané hodnotě veřejné zakázky. Žalobce a žalovaný přitom nejsou ve sporu stran nepoužitelnosti § 18 odst. 3 ZZVZ.
10. Žalovaný opřel svůj závěr ohledně funkční souvislosti především o jednotící účel obou plnění, tj. revitalizaci památníku, jenž je jako celek stavbou občanské vybavenosti, tj. stavbou coby výsledkem stavebních nebo montážních prací vytvářejících jednotný celek, který je sám o sobě dostatečný k plnění hospodářské nebo technické funkce, sloužící až ve svém celku jako památník a výstavní prostor. Stavební práce týkající se revitalizace památníku a navazující terénní úpravy kolem památníku a přidružené stavební objekty spolu technicky a funkčně souvisí, neboť podle žalovaného teprve pospolu (ve výsledku) jsou schopny plnit zamýšlený funkční a hospodářský účel. Jednotlivá plnění (podle obou smluv) jsou tak jen jednotlivými etapami zastřešujícího projektu – rekonstrukce památníku, aniž by byla podstatná otázka financování, eventuálně jistoty zadavatele o tom, že plnění bude také skutečně realizováno, neboť funkční souvislost je vlastností posuzovaných plnění a nesouvisí se zadavatelovými poměry (organizačními či finančními); vždy přitom existuje možnost veřejnou zakázku rozdělit na části s časově odloženou realizací (a odloženou úhradou prací), popř. si ve smlouvě vyhradit podmínky (např. nezajištění financování, neposkytnutí dotace atd.), při jejichž splnění nebude muset zadavatel odebrat další plnění nebo dojde k ukončení smluvního vztahu. Zcela shodně na posouzení věci hledí i zdejší soud.
11. Tyto závěry odpovídají závěrům žalovaného i stran časové souvislosti zadávání obou plnění. Časová souvislost je ze strany žalovaného vykládána s ohledem na úmysly a informace zadavatele jemu dostupné v okamžiku zahájení zadávání obou plnění, aniž by bylo třeba, aby se jednotlivé termíny plnění či termíny uzavření smluv shodovaly, a za podstatnou žalovaný považuje skutečnost, že doby realizací předmětů plnění obou smluv o dílo na sebe bezprostředně (plynule) navazovaly; první smlouva byla uzavřena dne 12.4.2019 s povinností provést dílo do 7 měsíců, tj. fakticky do konce roku 2019, a druhá smlouva byla uzavřena dne 31.12.2019 s povinností zahájit plnění do dvou pracovních dnů od uzavření smlouvy a předání staveniště. I v tomto ohledu zdejší soud souhlasí se žalovaným.
12. Tvrdí-li žalobce, že skutečnost, že se „zakázky nacházejí“ na jednom místě a souvisejí spolu, neznamená, že – byly-li smlouvy uzavřeny postupně – bylo povinností žalobce zadat vše najednou, pak nosným argumentem žalovaného nebylo „stejně místo“ realizace plnění. Tím totiž

žalovaný argumentoval k dílčímu aspektu místní souvislosti plnění v rámci úvah ústících v závěr, že obě plnění tvoří jeden funkční celek. Pokud pak obě plnění spolu souvisí do té míry, že teprve až jejich výsledek plní zamýšlený účel, tvoří tato plnění funkční celek a zadavatel v takovém případě nemá povinnost „zadat vše najednou“, musí však obě dílčí plnění (současně či postupně) zadávat postupem odpovídajícím součtu jejich předpokládaných hodnot. Žalobce tedy nemá pravdu, vytýká-li žalovanému, že mu zakazuje „realizovat dílo postupně“. Postupné uzavírání smluv totiž žalovaný žalobci vůbec nevytýkal.

13. Tvrzení žalobce, že „bylo napřed realizováno jedno samostatné dílo a pak samostatně a v odlišném čase druhé dílo“, je jen odlišným hodnocením skutkových poměrů, z nichž žalobce i žalovaný shodně vycházejí. Žalobce mohl realizovat nejprve jedno dílo (podle první smlouvy) a poté (též jen eventuálně) druhé dílo (podle druhé smlouvy), obě díla také na sebe mohla logicky navazovat (terénní úpravy logicky navazovaly na dokončení samotných stavebních úprav), pro účely předpokládané hodnoty, a tedy i pro účely postupu při zadávání plnění odpovídajícího oběma dílům (podle obou smluv), však bylo třeba vycházet ze součtu předpokládaných hodnot připadajících na obě tato plnění.
14. Výtky žalobce, že „svéprávného“ zadavatele nelze nutit, aby dílo realizoval v jiném čase jen proto, aby je „spojil“ do jedné zakázky, proto také není na místě; žalovaný žalobci nevytýkal dobu realizace jednotlivých plnění. Závěrem žalovaného o tom, že obě plnění tvoří jeden funkční celek, nebyl žalobce ani „nucen“ do realizace dílčího plnění v určitém období.
15. Tvrzení žalobce, že si nebyl jist, zda „zakázku, kterou uzavřel smluvně v prosinci 2019“, bude také realizovat, pročez ji nemohl zadávat společně s plněním, na které byla uzavřena první z uvedených smluv, rovněž není důvodným argumentem proti závěrům žalovaného. Nejistota zadavatele ohledně skutečné realizace určitého plnění ještě nečiní z takového plnění samostatnou veřejnou zakázku (veřejnou zakázku tvořící samostatný funkční celek). Správně tu žalovaný poukázal na možnosti dané odpovídajícím smluvním instrumentariem, nadto žalovaný žalobci nevytýkal, že obě plnění nezadával společně (souběžně), nýbrž že nesečetl předpokládané hodnoty obou plnění coby plnění tvořícího jeden funkční celek, což vyústilo v zadávání mimo zadávacího řízení namísto zadávání v odpovídajícím druhu zadávacího řízení (po překročení limitu pro veřejnou zakázku malého rozsahu).
16. Tvrdí-li dále žalobce, že potřeba druhého plnění vznikla až na základě zjištění, která se objevila v průběhu realizace prvního plnění, tedy že druhé plnění nebylo plánováno, pročez nebylo v možnostech žalobce při stanovení předpokládané hodnoty sečíst obě plnění, pak toto tvrzení neodpovídá skutkovým zjištěním žalovaného, jež mají oporu v podkladu rozhodnutí. Z vyjádření samotného žalobce totiž vyplynulo, že před volbami do zastupitelstev obcí na podzim roku 2018 se tehdejší vedení obce rozhodlo ponechat na novém vedení obce, zda přistoupí k dokončení celkové rekonstrukce objektu či nikoliv, tj. nejpozději od roku 2018 musel žalobce vycházet z předpokladu, že dojde-li k dokončení rekonstrukce, pak půjde o rekonstrukci „celkovou“, zahrnující kromě samotných stavebních prací přinejmenším i související terénní úpravy. Především pak projektová dokumentace z prosince roku 2018 (resp. z ledna roku 2019) výslovně zmiňuje nutnost zpevnění ploch a terénních úprav kolem památníku a přidružených stavebních objektů, když např. uvádí, že v rámci návaznosti stavby na autobusovou zastávku (síně tradic) bude součástí jiného stavebního záměru (jiné etapy) i rekonstrukce stávající plechové autobusové zastávky, zastávka bude dřevěná se skleněnou vitráží, odpadkovým košem a lavicí, součástí zastávky budou dřevěné dveře pro vstup na dřevěný ochoz, vše bude opatřeno transparentní lazurou, zpevněné plochy kolem objektu budou rekonstruovány, bude se jednat o kombinaci zámkové dlažby, kamenné dlažby, odvodňovacích žlabů a podobně. Projektová dokumentace rovněž popisuje stav zpevněných ploch (byly údajně značně zdegradované), vyjadřuje předpoklad rekonstrukce „všech původních povrchů“ a výslovně zmiňuje cca 300 m² zpevněných ploch rozdělených do dvou realizačních etap, pročez ve skutkových poměrech nyní posuzované věci

nemohla být pro žalobce potřeba plnění odpovídajícího předmětu smlouvy ze dne 31.12.2019 žádným překvapením. Nejpozději při uzavření smlouvy dne 12.4.2019 musel žalobce předpokládat i nutnost realizace plnění, jež bylo předmětem smlouvy ze dne 31.12.2019.

17. Pak tedy není namístě ze strany žalobce tvrdit nezohlednění údajných specifík změn, které vyvstaly až v průběhu realizace („protože šlo o historickou budovu“). Potřeba rekonstrukce zpevněných ploch a terénních úprav či přidružených stavebních objektů (podle smlouvy ze dne 31.12.2019) nemá původ v údajně nepředvídatelných okolnostech, jež by se ukázaly při realizaci smlouvy ze dne 12.4.2019. Ostatně žalobce na žádné takové okolnosti, jež by se přímo promítly v potřebě plnění podle smlouvy ze dne 31.12.2019, v žalobě ani konkrétně nepoukazuje.
18. Tvrdí-li žalobce, že „nemohl sečíst zakázky, když o jedné z nich nebylo ještě rozhodnuto v orgánech obce“, pak šlo-li o plnění tvořící jeden funkční celek, skutečnost, že o jeho části nebylo orgány obce ještě rozhodnuto, je skutečností přičitatelnou výlučně žalobci a na závěru žalovaného ve vztahu k dovození jednoho funkčního celku nic nemění.
19. Tvrdí-li žalobce, že žalovaný nemůže ovlivňovat jeho vůli ohledně toho, kdy má realizovat příslušnou veřejnou zakázku, pak nic takového žalovaný nečiní; závěr žalovaného o tom, že plnění podle obou smluv spočívající zejména v zateplení fasády, výměně střešního pláště a části střešní konstrukce, vybudování dřevěného ochozu, stavebních úpravách uvnitř objektu, zpevnění ploch a terénních úpravách kolem objektu, tvoří jeden funkční celek podle § 18 odst. 2 ZZVZ s předpokládanou hodnotou zakládající povinnost zadat veřejnou zakázku v zadávacím řízení, nikterak nezasahuje do práva žalobce rozhodnout se, kdy (eventuálně zda nakonec vůbec) bude jednotlivá dílčí plnění realizovat; toto právo mohl žalobce bez omezení realizovat stanovením příslušných zadávacích podmínek či vhodně zvoleným smluvním instrumentariem.
20. Líčí-li pak žalobce dramaticky, kterak bylo zasaženo do jeho práva na samosprávu, sluší se ke shora uvedenému jen dodat, že právo na samosprávu musí být uplatňováno jen zákonným způsobem (tu v souladu se ZZVZ).
21. Zdejší soud tedy nesouhlasí ani s argumentem žalobce, že měl být potrestán jen za uveřejňovací přestupky (za porušení § 269 odst. 2 ZZVZ, jak je uvedeno ve výrocích II. až V. prvostupňového rozhodnutí, výrokovou částí II. napadeného rozhodnutí potvrzených), protože mu nedává za pravdu ani v obecně formulovaném argumentu o nepřiměřenosti pokuty z toho důvodu, že přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) ZZVZ nespáchal.
22. Zdejší soud tedy v mezích uplatněných žalobních bodů nahlíží na posouzení věci shodně jako žalovaný. Žalovaný podle zdejšího soudu aplikoval správný právní předpis, v jeho mezích správnou právní normu, přitom pochybení, jež by mělo vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, se nedopustil ani při její aplikaci na zjištěný skutkový stav. Zdejší soud tak neshledal žalobní argumentaci důvodnou a nad rámec uplatněných žalobních bodů nezjistil ani žádnou vadu, jež by atakovala zákonnost napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Proto zdejší soud žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.

V. Náklady řízení

23. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl ve věci úspěšný, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá. Úspěšný byl žalovaný, tomu však podle obsahu soudního spisu nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, náhradu žádných nákladů ani nepožadoval, a proto bylo rozhodnuto, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 4. listopadu 2022

David Raus v.r.
předseda senátu