



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: **hlavní město Praha**
sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1
zastoupený Mgr. Radkou Vajbarovou, advokátkou
sídlem Na Mlejнку 764/18, Praha 4

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 22.7.2022, č.j. ÚOHS-21416/2022/161, sp.zn. ÚOHS-R0069/2022/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 se domáhá zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 22.7.2022, č.j. ÚOHS-21416/2022/161, sp.zn. ÚOHS-R0069/2022/VZ, kterým bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí žalovaného ze dne 16.5.2022, č.j. ÚOHS-16357/2022/500, sp.zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ, podle něhož se žalobce dopustil spáchání tří přestupků podle § 268 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), tím, že jako zadavatel zadával příslušná plnění mimo zadávací řízení coby samostatné veřejné zakázky, ačkoli tato plnění podle žalovaného tvořila funkční celky dle § 18 odst. 2 ZZVZ, pročez měla být s přihlédnutím k jejich souhrnné předpokládané hodnotě zadávána v odpovídajícím zadávacím řízení. Tím měl žalobce porušit pravidlo stanovené v § 2 odst. 3 ZZVZ.
2. Prvního přestupku se žalobce podle napadeného rozhodnutí dopustil uzavřením samostatných smluv na vypracování studie pro rekonstrukci haly č. 24 v areálu Pražské tržnice, k.ú. X, s dodavatelem Ing. arch. T. K. („smlouva 1“) a projektové dokumentace k téže stavbě s dodavatelem Ing. P. K. („smlouva 2“) bez zadávacího řízení; tato plnění měl žalobce podle žalovaného zadat jako jedinou veřejnou zakázku v zadávacím řízení.
3. Druhého přestupku se žalobce podle napadeného rozhodnutí dopustil uzavřením samostatných smluv s dodavatelem DELTA ADVISORY a.s. („smlouva IT1“) a LinkSoft Technologies a.s. („smlouva IT4“) na realizaci vývoje, implementace a provozu portálu praha.eu bez zadávacího řízení, ačkoli tato plnění byla jednou veřejnou zakázkou, která měla být zadávána v zadávacím řízení.
4. Třetího přestupku se žalobce podle napadeného rozhodnutí dopustil uzavřením tří samostatných smluv s dodavatelem OR-NEXT spol. s r.o. („smlouva IT2“, „smlouva IT3“ a „smlouva IT5“) na realizaci vývoje, implementace a provozu portálu praha.eu bez zadávacího řízení, ačkoli toto plnění mělo být jako jedna veřejná zakázka zadáváno v zadávacím řízení.
5. Za to byla žalobci uložena pokuta ve výši 110 000 Kč.

II. Shrnutí procesního postojů žalobce

6. Žalobce nesouhlasí s tím, že by shora uvedená plnění tvořila tři samostatné funkční celky. K prvnímu okruhu plnění žalobce tvrdí, že jde o zcela rozličné činnosti, k nimž je vyžadována odlišná kvalifikace a jejichž výsledkem jsou kvalitativně rozdílné výstupy, na něž jsou zákonem kladeny jiné požadavky; nadto podle žalobce nebyla naplněna ani podmínka časové souvislosti obou těchto plnění. Ke druhému okruhu plnění žalobce poukazuje na to, že smlouva IT1 se týkala přípravy technické části zadávací dokumentace na veřejnou zakázku pro zhotovitele portálu praha.eu, kdežto smlouva IT4 byla uzavřena ve vztahu k Portálu Pražana, který je svojí povahou od portálu praha.eu v mnohém odlišný. Ke třetímu okruhu plnění žalobce tvrdí rozdíly ve věcném a funkčním zaměření; předmětem plnění podle smlouvy IT3 je zajištění funkcionality portálu praha.eu, zatímco smlouvy IT2

a IT5 byly uzavřeny za účelem editací obsahové vrstvy portálu praha.eu, jejichž potřeba vyvstala až v důsledku vnějších okolností, jejichž vznik žalobce nemohl předvídat.

7. Dále žalobce namítá procesní vady. Žalovaný podle něj nerespektoval souběh přestupků s dalšími, o nichž bylo rozhodnuto v samostatném řízení; žalovaný žalobci uložil ve dvou správních řízeních dvě pokuty (110 000 Kč a 200 000 Kč), ačkoli obě řízení byla žalovaným zahájena v souvislosti s toutéž veřejnou zakázkou týkající se rekonstrukce haly č. 24 v Pražské tržnici, čímž žalovaný porušil zásadu absorpce, neboť měl obě správní řízení spojit do jediného a žalobci uložit pouze jeden trest. Nevedením společného řízení o sbíhajících se přestupcích nadto žalovaný podle žalobce postupoval v rozporu se svojí dosavadní rozhodovací praxí, čímž porušil zásadu legitimního očekávání. Žalovaný podle žalobce rovněž nerespektoval zákonnou třicetidenní lhůtu k vyřízení podnětu podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť první rozhodnutí ve věci vydal až 241 dnů po obdržení podnětu.
8. Žalobce tedy podrobnou argumentací navrhuje napadené rozhodnutí zrušit. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem, i při jednání soudu.

III. Shrnutí procesního postoje žalovaného

9. Žalovaný setrvává na závěrech obsažených v napadeném rozhodnutí, neboť ve vztahu k vytýkaným přestupkům prý žalobce pouze opakuje argumenty, s nimiž se žalovaný v napadeném rozhodnutí vypořádal; žalovaný na tyto závěry odkazuje.
10. Ani stran tvrzených procesních vad, jež žalobce uvádí nad rámec rozkladových námitek, žalovaný se žalobcem nesouhlasí. Žalovaný nemá povinnost vést o sbíhajících se přestupcích společné řízení, nýbrž toliko povinnost přihlížet v později vydaném rozhodnutí k sankcím uloženým dříve, což podle svého přesvědčení učinil. Tvrdí-li dále žalobce, že žalovaný porušil zásadu legitimního očekávání, jde podle žalovaného o tvrzení liché, neboť rozhodnutí, na něž žalobce odkazuje a jež hovoří o nutnosti vést společné řízení, se podle žalovaného týkalo zcela odlišných skutkových poměrů. K námitce nedodržení zákonné lhůty k vydání rozhodnutí pak žalovaný uvádí, že třicetidenní lhůta ve smyslu § 42 správního řádu se vztahuje nikoli k vydání rozhodnutí ve věci samé, nýbrž k povinnosti vyrozumět podatele podnětu o tom, jak bylo s podnětem naloženo.
11. Žalovaný tedy navrhuje zamítnutí žaloby. I žalovaný na svém procesním postoji setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem, i při jednání soudu.

IV. Posouzení věci

12. 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 dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Sporu je o to, zda jednotlivé tři okruhy plnění podle shora uvedených smluv jsou funkčními celky, pročez měla být zadávána jako veřejné zakázky podle pravidel odpovídajících součtu jejich předpokládaných hodnot, tj. v odpovídajícím druhu zadávacího řízení (jak tvrdí žalovaný), či nikoli, neboť plnění podle jednotlivých smluv v rámci každého z okruhů jsou

natolik odlišná, že samostatné funkční celky tvořit nemohou, protože každá ze sedmi uzavřených smluv představuje samostatnou veřejnou zakázku (jak tvrdí žalobce).

14. 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.
15. Jednoduše řečeno, jednou veřejnou zakázkou je souhrn takového plnění, které tvoří jeden funkční celek a je zadáváno v časové souvislosti. Pro posouzení otázky, zda v posuzované věci jde o tři veřejné zakázky anebo o sedm veřejných zakázek, je rozhodující posouzení celkového charakteru předmětu plnění jednotlivých smluv, jež žalobce coby zadavatel s vybranými dodavateli uzavřel v rámci každého ze shora uvedených tří okruhů. Určení toho, zda jde o více samostatných veřejných zakázek anebo více částí téže veřejné zakázky (na základě kritérií funkčního celku a časové souvislosti), v praxi sice nemusí být zcela snadné (na první pohled jasně patrné), to však nic nemění na tom, že ve výsledku musí být provedeno správně. Postup při určení toho, co je v konkrétním případě jedinou veřejnou zakázkou a jaká plnění již představují více samostatných veřejných zakázek, musí vycházet z kritérií funkčního celku a časové souvislosti, musí zohledňovat smysl a účel právní úpravy, nesmí atakovat zásady, na nichž je ZZVZ vystavěn, a nesmí být nástrojem k obcházení ZZVZ. Současný koncept jedné veřejné zakázky vychází z předpokladu, že za jednu veřejnou zakázku lze považovat plnění, která spolu souvisejí, a to na základě funkčních (věcných a místních) a časových hledisek (důvodová zpráva k ZZVZ, www.psp.cz). To v principu odpovídá konstantně judikované věcné, místní a časové souvislosti plnění. Proto lze v základních ohledech jako z přílehlavé vycházet z judikatury k předcházející právní úpravě obsažené v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, neboť ta vycházela z totožných principů, na nichž je zadávání veřejných zakázek i nyní vystavěno, a současně koncept jedné veřejné zakázky stavěla na základě obdobných hledisek jako právní úprava současná (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2023, č.j. 9 As 205/2022-51). Při posuzování (vymezování) jedné veřejné zakázky je kladen důraz především na samotný charakter poptávaného plnění (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26.4.2012, č.j. 2 Afs 71/2011-93), jednotící prvky celkového záměru zadavatele (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.9.2015, č.j. 7 As 211/2015-31) a druh plnění v kontextu srovnatelnosti podmínek, za nichž má být v témže časovém období uskutečňováno (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.12.2010, č.j. 2 Afs 55/2010-173).
16. Ve vztahu k plněním podle smlouvy 1 a smlouvy 2 (architektonická studie a projektová dokumentace) žalovaný dovodil existenci jednoho funkčního celku především z jednotícího účelu obou plnění, tj. že architektonická studie a projektová dokumentace směřují k realizaci totožného investičního záměru zadavatele v podobě rekonstrukce haly č. 24 v Pražské tržnici v Holešovicích. Vypracování architektonické studie a projektové dokumentace spolu

funkčně souvisí, neboť podle žalovaného jsou teprve pospolu (ve výsledku) schopny plnit zamýšlený funkční a hospodářský účel. Oba tyto podklady (studie i projektová dokumentace) jsou tak jen jednotlivými etapami pro to, aby zadavatel mohl realizovat svůj zastřešující projekt, kterým je rekonstrukce konkrétní budovy.

17. S těmito závěry se za skutkových poměrů posuzované věci zdejší soud ztotožňuje. Zdejší soud vychází z obecného předpokladu, racionálně a logicky zdůvodnitelného, podle něhož hodlá-li zadavatel provést rozsáhlou rekonstrukci stavebního objektu, pak bezesporu předpokládá, že tento stavební záměr bude realizován na základě souboru odborné dokumentace (kupř. právě architektonické studie a projektové dokumentace). Podstatné pro zdejší soud je, že už v době uveřejnění výzvy k předložení cenové nabídky na vypracování architektonické studie, tj. 28.7.2020, si žalobce musel být dobře vědom, že na studii bude bezprostředně navazovat zpracování projektové dokumentace, bez níž by požadované stavební úpravy nemohly být vůbec realizovány, přičemž oba dokumenty musí být souladné, zohledňující předem jasné definované požadavky a představy zadavatele o realizaci prací. Nešlo o předpoklad potřeby dvou konkrétních podkladů hypotetický, nýbrž se zcela konkrétními obrysy; už ve výzvě žalobce mj. uvádí, že *„[s]tavba by měla být z větší části realizována bezbariérově“, „[v] přízemí bude proveden návrh na umístění toalet pro veřejnost“, „[v] každém bloku bude navrženo zázemí – sociální zařízení, příp. denní kuchyň“* či *„[n]ávrh projedná zpracovatel s orgány památkové péče...“* (bod II. výzvy). Vložil-li žalobce do výzvy podmínku projednání studie s orgány památkové péče, musel si být vědom, že na ni bude navazovat zpracování projektové dokumentace, která je podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), nezbytná pro jakoukoli rekonstrukci památkově chráněného objektu, za který je dotčená stavba považována. Zveřejnil-li pak žalobce po uzavření smlouvy na vypracování architektonické studie, 15.4.2021, výzvu k předložení nabídek na vypracování projektové dokumentace, která je nadto označena jako projektová dokumentace v návaznosti na *„Studii pro halu 24 Pražské tržnice [...]“*, jde o kroky na sebe zcela logicky navazující, teprve v souhrnu završující snahu žalobce získat dokumenty mimo jiné nezbytné pro získání příslušných povolení pro rekonstrukci objektu. Oba kroky přitom byly uskutečněny s vědomím potřeby jejich uskutečnění a za konkrétní představy o posloupnosti kroků ve vztahu k rekonstrukci objektu jako celku.
18. Otázku, zda studii a projektovou dokumentaci je třeba pokládat za součást téhož funkčního celku, nelze zodpovědět schematicky a principiálně (tj. z důvodu jistoty do budoucna, jak naznačoval svůj požadavek vůči zdejšímu soudu žalobce při jednání), tj. ve smyslu, zda má jít o součást jednoho funkčního celku „vždy“ nebo „nikdy“. Podstatné jsou skutkové poměry úvah k vymezení podle § 18 odst. 2 ZZVZ. Studie (architektonická) a projektová dokumentace jistě nebudou tvořit jeden funkční celek vždy už proto, že za studii (architektonickou) lze pokládat různé dokumenty (co do obsahu, rozsahu, podrobností), jež také mohou vznikat v různých fázích úvah o zamýšleném projektu. Proto i konkrétní význam těchto dokumentů pro různé fáze úvah o projektu může být odlišný. V nyní posuzované věci však, jak ostatně správně akcentuje také žalovaný v napadeném rozhodnutí (bod 36.), studie nebyla „jen“ rámcovým podkladem, z něhož by konkrétní žalobcův záměr ve vztahu k rekonstruovanému objektu teprve mohl vyplynout, nýbrž součástí souboru konkrétních dokumentů (potřebných jako celek) v situaci, kdy žalobce byl pro konkrétní záměr již rozhodnut a měl o něm jasnou představu (včetně konkrétních požadavků na úpravy a vybavení objektu) a kdy také musel vědět, že dokumenty bude potřebovat jediné

jako celek. Jeden dokument bez druhého tudíž pro žalobce neměl žádný význam, potřeba jednoho z těchto dokumentů ani nevyvěřala (až) ze druhého z nich, tudíž oba dokumenty současně (společně) teprve mohly naplnit zadavatelskou relativně oddělitelnou a současně předem známou potřebu směřující k naplnění jeho záměru jako celku. Naplněna byla přitom také časová souvislost obou plnění; ta vyplývá již z bezprostřední časové návaznosti obou plnění.

19. Ve shora shrnutých skutkových poměrech tudíž zdejší soud pokládá samostatné zadání architektonické studie a projektové dokumentace za umělé, a tudíž nezákonné, rozdělení jedné veřejné zakázky na dvě (jež pak nepřekračovaly limit pro veřejné zakázky malého rozsahu, a tudíž nebyly zadávány v zadávacím řízení).
20. Tvrdí-li žalobce, že v době zadání veřejné zakázky na vypracování architektonické studie (smlouva 1) nevěděl, zda mu bude stavební záměr povolen ze strany orgánu památkové péče, a tedy zda bude potřeba vypracovat také projektovou dokumentaci (smlouva 2), pak nejistota zadavatele ohledně skutečné realizace určitého plnění ještě nečiní z takového plnění samostatnou veřejnou zakázku (veřejnou zakázku tvořící samostatný funkční celek), nadto zdejší soud – ve stejné míře obecnosti, v níž takto argumentuje žalobce – dodává, že pro souhlasné stanovisko pro povolení stavebního záměru se jeví podstatný i konkretizovaný způsob zamýšleného provedení, jenž může vyplývat přinejmenším z části projektové dokumentace.
21. Dovolává-li se pak žalobce odlišných požadavků na technickou kvalifikaci jednotlivých profesí, legislativních požadavků i na podobu výstupů plynoucích z obou dokumentů, pak k vypracovávání projektové dokumentace jsou oprávněni i autorizovaní architekti (§ 17 písm. b/ zákona č. 360/1992 Sb.), tudíž oba dokumenty nejsou výstupy realizovatelnými zcela odlišným okruhem dodavatelů, přitom podoba výstupu je dána jen samotným charakterem příslušného dokumentu.
22. Ve vztahu k plněním podle smlouvy IT1 a smlouvy IT4 je mezi žalobcem a žalovaným nesporné, že předmětem plnění podle smlouvy IT1 jsou technické práce na portálu praha.eu. Spor je mezi žalobcem a žalovaným o to, zda předmětem plnění smlouvy IT4 byly technické práce (návrh architektury, business analýzy a vytvoření textového obsahu) na portálu praha.eu, a tedy tvoří s plněním podle smlouvy IT1 jeden funkční celek (jak dovozuje žalovaný), či na Portálu Pražana, a tedy tato plnění jeden funkční celek netvoří (jak dovozuje žalobce).
23. Především tvrdí-li žalobce, že předmět plnění podle smlouvy IT4 nesměřoval k vývoji portálu praha.eu, nýbrž k technickým pracím na Portálu Pražana, toto tvrzení neodpovídá ani skutkovým zjištěním žalovaného, jež mají oporu ve správním spisu, ani skutkovým zjištěním zdejšího soudu učiněným při jednání soudu. Předmětem smlouvy IT4 uzavřené dne 28.4.2021 mezi žalobcem a vybraným dodavatelem je poskytování služeb s názvem „zajištění návrhu architektury, business analýzy a vytvoření textového obsahu projektu implementace portálu Praha.eu“ (název smlouvy a její bod 1.) Zaměření obsahu plnění podle smlouvy IT4 na vývoj portálu praha.eu odpovídá rovněž vyjádření vybraného dodavatele ze dne 8.3.2022, v němž na výzvu žalovaného potvrzuje, že jím poskytnuté práce se podle uzavřené smlouvy vztahovaly k portálu praha.eu. Z porovnání obsahu obou smluv je přitom patrné, že ty se částečně překrývají, resp. požadovaná plnění v nich uvedená na sebe logicky

navazují. Předmětem plnění podle smlouvy IT1 je „vývoj, implementace a provoz portálu Praha.eu“, přitom přidělený „business analytik-architekt“ mj. definuje uživatelské či legislativní požadavky, podílí se na zpracování popisu řešení a popisu procesů, podílí se na schvalování návrhu řešení či definuje jeho rizika (bod 1. smlouvy). Práce „solution architekta/business analytika“ požadovaná jako plnění podle smlouvy IT4 přitom zahrnuje mj. spolupráci při definici uživatelských požadavků, návrh způsobu testování a zajištění provozu, spolupráci při provádění analýzy rizik či přípravu a revidování dokumentace (příloha č. 2). Z obou smluv tedy jednoznačně vyplývá, že předmět jejich plnění spočíval v poskytování IT služeb, jejichž obsah představoval činnosti věcně se týkající vývoje, implementace, testování, optimalizace a následného provozu portálu praha.eu.

24. Argumentuje-li žalobce tak, že sice prostřednictvím smlouvy IT1 poptával činnosti, které odpovídají plnění dle smlouvy IT1, avšak tyto činnosti nikterak nesouvisely s vývojem, implementací či provozem portálu praha.eu, nýbrž spočívaly toliko v analýze stávajícího řešení a vyhotovení technické části zadávací dokumentace pro veřejnou zakázku, která teprve měla za cíl vytvoření řešení nového, pak jde o argumentaci, která neodpovídá obsahu smlouvy. Ze smlouvy rozhodně neplyne, že by poptávané práce měly být použity toliko pro stanovení požadavků na plnění IT služeb ze strany budoucího dodavatele.
25. Stejně zdejší soud nahlíží na argumentaci žalobce, podle níž smlouva IT4 slouží k vlastní implementaci Portálu Pražana (portalprazana.cz), nikoli portálu praha.eu. Jedinými podklady, z nichž plyne, že práce podle smlouvy IT4 se vztahovaly k Portálu Pražana, jsou faktury doložené žalobcem ke smlouvě IT4, podle kterých jsou práce částečně vykazovány jako práce na portálu praha.eu a částečně na Portálu Pražana (portalprazana.cz). Ani z nich tedy neplyne, že práce podle smlouvy IT4 se portálu praha.eu netýkaly, nadto lze-li technické práce podle smlouvy IT4 využít pro oba portály (tedy i pro portál praha.eu, což bylo předmětem plnění podle smlouvy IT1), svědčí to spíše pro závěr o funkční provázanosti plnění podle smlouvy IT1 a smlouvy IT4, tedy pro závěr, že jde o plnění v rámci jednoho funkčního celku.
26. Ostatně i vybraný dodavatel ve svém vyjádření ze dne 8.3.2022 uvádí, že náplň práce podle smlouvy IT4 lze využít pro přípravu nebo úpravy jakéhokoliv portálového řešení, tedy jak portálu praha.eu, tak Portálu Pražana, nebo i dalších řešení.
27. O vzájemné propojenosti (pro účely nyní posuzované věci neoddělitelnosti) obou portálů dále svědčí i záměr žalobce, který 2.4.2020 (tedy před uzavřením smlouvy IT1 a smlouvy IT4) uzavřel smlouvu s vybraným dodavatelem na vývoj, provoz a podporu Portálu Pražana, v níž uvádí, že „[ú]čelem Smlouvy je postupný vývoj software-Portál Pražana pro Objednatele, jeho následný provoz a podpora. Portál Pražana bude sloužit jako transakční část portálu praha.eu. V cílovém stavu se bude jednat o prostředí, které na jedno místo sjednotí roztržštěné elektronické služby [...]“ (čl. II, bod 2.1 rámcové smlouvy ze dne 2.4.2020, dostupné na www.smlouvy.gov.cz/smlouva/12156248?backlink=pkt5d), jak vyplynulo z dokazování při jednání soudu.
28. To odpovídá i současné podobě obou portálů, k níž bylo při jednání soudu dokazováno; portál praha.eu vystupuje jako primární portál obsahující veškeré základní informace k hlavnímu městu Praha včetně rozcestníků, které koncové uživatele přesměrují na další podstatné informace či odkazy, mezi něž patří i Portál Pražana (portalprazana.cz), který lze

nalézt prostřednictvím odkazu na hlavní stránce portálu praha.eu. Portál Pražana následně slouží jako digitální úřad, jenž zajišťuje podporu příjmu a zpracování podání občanů nebo řešení ostatních administrativních záležitostí, jež lze vyřídit elektronicky (rezervace času návštěvy úřadu, úhrada poplatku za svoz komunálního odpadu apod.) Současně je třeba přihlídnout k tomu, že řada agend, které byly vybraným dodavatelem vykázány jako práce na Portálu Pražana, se v současnosti nachází na portálu praha.eu (kupř. registr vozidel či řidičské průkazy).

29. Záměr žalobce sjednotit oba systémy (portály) vyjádřený už ve smlouvě ze dne 2.4.2020 a věcná i funkční provázanost obou portálů (praha.eu a Portálu Pražana, tj. portalprazana.cz), využitelnost prací podle smluvního instrumentaria pro oba portály a také shora uvedená fakturace ve vztahu k oběma portálům činí ze žalobcova tvrzení, že plnění podle smlouvy IT1 a smlouvy IT4 byla zcela samostatnými plněními, a nikoli tedy společným funkčním celkem, tvrzení spíše účelové, jistě však ničím nepodložené. V posuzované věci tedy podle zdejšího soudu jde, jednoduše řečeno, o zajištění smluvního instrumentaria pro poskytování průběžných IT služeb ve vztahu k portálům praha.eu a portalprazana.cz. Relativně oddělitelná potřeba žalobce ve vztahu ke každému z nich prokázána nebyla.
30. Podmínka časové souvislosti je rovněž splněna. Jestliže ji žalovaný dovodil na základě úmyslu žalobce a informací jemu dostupných v okamžiku zahájení zadávání obou plnění, aniž by bylo třeba, aby se jednotlivé termíny plnění či termíny uzavření smluv shodovaly, a jestliže žalovaný za podstatnou považoval skutečnost, že doby realizací předmětů plnění obou smluv na sebe bezprostředně (plynule) navazovaly (smlouva IT1 byla uzavřena 11.2.2021 a měla být plněna do 31.3.2021, bod 4.1. smlouvy, a smlouva IT4 byla uzavřena 28.4.2021 s dobou plnění jednoho roku, bod 3.1. smlouvy), zdejší soud s ním souhlasí.
31. Obstojí tedy závěr žalovaného, že plnění podle smlouvy IT1 a smlouvy IT4 je plněním tvořícím jeden funkční celek.
32. Ve vztahu k plněním spočívajícím v realizaci vývoje, implementace a provozu portálu praha.eu (smlouva IT2, smlouva IT3 a smlouva IT5) žalobce namítá, že mezi uvedenými smlouvami je rozdíl v jejich zaměření, a proto plnění funkční celek netvoří. Smlouva IT3 se podle žalobce vztahuje k základnímu zajištění funkcionality portálu praha.eu, jeho údržbě a podpoře, kdežto smlouva IT2 a smlouva IT5 měly zajišťovat nahodilé potřeby žalobce, které dopředu nemohl předvídat. Žalovaný naproti tomu dovodil ve vztahu k těmto smlouvám existenci jednoho funkčního celku zejména na základě toho, že funkčně se u všech tří smluv jednalo o zajištění vývoje, implementace a provozu portálu praha.eu.
33. Předmětem smlouvy IT2 jsou programátorské práce a kodérské práce na úpravu modulu pro správu životních situací a vytvoření nového rozcestníku na webové stránky městských částí a instalace na infrastrukturu magistrátu a jeho uvedení do provozu (bod 1. smlouvy). Předmětem smlouvy IT3 je poskytování služeb komplexního provozu a podpory portálu praha.eu a služby ServiceDesk (bod 3.1. smlouvy). Předmětem smlouvy IT5 jsou programátorské a kodérské práce spočívající v úpravě a návrhu úprav obsahu publikovaném na portálu (bod 1. smlouvy). Předmětem plnění všech tří smluv tedy bylo poskytování IT služeb k zajištění provozu portálu praha.eu. Zdejší soud z obsahu (předmětu) smluv dovozuje, že plnění spočívala v poskytování průběžných komplexních IT služeb ve vztahu k portálu praha.eu, jeho vývoji, provozu, úpravě jeho obsahu a funkcionalit, průběžném

odstraňování vad a zajištění jeho plynulého chodu; ať už jsou jednotlivé činnosti v jednotlivých smlouvách popsány jakkoli odlišně, doplňují se tak, aby portál praha.eu „průběžně fungoval podle průběžných představ žalobce“, tj. aby pomocí těchto smluv bylo zajištěno odpovídající smluvní instrumentarium, na jehož základě budou poskytovány IT služby k dosažení efektivní využitelnosti a funkčnosti portálu praha.eu, včetně úprav, eventuálně doplňování modulů a úprav publikovaného obsahu. Mají-li být služby (charakteru IT služeb) poskytované průběžně za účelem optimálního využití existujícího portálu, tj. nejde-li o jednorázovou, resp. věcně zřetelně ohraničitelnou aktivitu vyvolanou relativně oddělitelnou potřebou zadavatele, pak je namístě vycházet z předpokladu, že plnění, jež má být v rámci tohoto smluvního instrumentaria poskytováno, musí zahrnovat veškeré činnosti, jichž bude z pohledu řádného fungování třeba (po dobu účinnosti smluv). Zahrnutí veškerých těchto činností pak odpovídá vymezení funkčního celku. Plnění zjevně se vymykající těmto průběžně poskytovaným službám může představovat samostatný funkční celek. Je však především na zadavateli, aby přenesl konkrétní argumenty, z nichž by vyplývalo, že uspokojení další jeho potřeby, jež v průběhu času vyvstala, již nemůže být pokládáno za součást jeho předem očekávatelných potřeb coby součásti „průběžného IT servisu“ zahrnujícího i aktualizace a implementace dílčích řešení. Předpoklad obsahových změn v čase a potřeby IT řešení nových propojení na jiná IT řešení už existující či nově vznikající však zadavatel musí mít již na počátku, tj. pro celou dobu poptávaného „průběžného IT servisu“.

34. Ačkoli lze přisvědčit žalobci, že plnění, která prostřednictvím jednotlivých smluv poptával, nebyla zcela shodná, za dostatečně jednotící prvek zdejší soud pokládá totožný (jediný) účel využití plnění jako celku. Společným (jednotným) záměrem žalobce projevujícím se v poptávce, k níž se pak vážou předměty plnění podle všech tří smluv, je zajištění plynulého provozu portálu praha.eu, aniž by bylo rozhodující, že předmětem plnění jedné ze smluv (smlouva IT3) je zajištění funkcionality portálu, v pojetí žalobce zřejmě „obecně“, a že smlouva IT2 a smlouva IT5 byly uzavřeny, podle tvrzení žalobce, za účelem editací obsahové vrstvy portálu praha.eu, tedy k plnění dílčímu, zřejmě navazujícímu. Zadavatelovu (žalobcovu) relativně oddělitelnou a současně předem známou potřebu směřující k naplnění tohoto jeho záměru jako celku (tj. aby portál „průběžně fungoval podle průběžných představ žalobce“) tedy uspokojuje plnění podle všech tří smluv; k jejímu uspokojení nedojde izolovaně pouze úpravou obsahu poptávanou prostřednictvím smlouvy IT5, úpravou modulu pro správu životních situací poptávanou ve smlouvě IT2 či zajištěním podpory služby ServiceDesk na základě smlouvy IT3. Plní-li přitom jednotlivá plnění až ve svém souhrnu (jako jeden celek) žalobcem požadovanou funkci, jde o plnění tvořící jeden funkční celek (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2023, č.j. 9 As 205/2022-51).
35. Soudní praxe přitom již dovodila, že jsou-li požadovaná plnění na trhu standardně dodávána odlišným okruhem dodavatelů, může jít o argument ve prospěch závěru o více samostatných veřejných zakázkách, kdežto je-li plnění schopen dodat totožný či obdobný okruh dodavatelů, může jít o argument ve prospěch závěru, že jde o veřejnou zakázku jedinou (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23.4.2021, č.j. 1 Afs 132/2019-76, či ze dne 15.5.2018, č.j. 9 Afs 439/2017-26). V nyní posuzované věci plnění podle všech tří smluv je schopen dodat totožný dodavatel (všechny smlouvy byly uzavřeny s tímž dodavatelem).

36. Podmínka časové souvislosti je i v tomto případě naplněna. Všechny tři smlouvy byly mezi žalobcem a vybraným dodavatelem uzavřeny v první polovině roku 2021 (3.3.2021, 25.3.2021 a 20.5.2021) a plnění podle těchto smluv mělo být uskutečňováno v roce 2021.
37. Tvrdí-li žalobce, že potřeba části plnění (podle smlouvy IT2 a smlouvy IT5) vznikla až na základě požadavku na dříve nepředvídané úpravy, tedy že tato plnění nebyla plánována, a tedy nebylo v možnostech žalobce při stanovení předpokládané hodnoty sečíst (přičíst) obě tato plnění, pak toto tvrzení neodpovídá skutkovým zjištěním žalovaného, jež mají oporu ve správním spisu, především v samotném textu smluv. Programátorské práce a kodéřské práce na úpravu modulu pro správu životních situací a vytvoření nového rozcestníku na webové stránky městských částí a instalace na infrastrukturu magistrátu a jeho uvedení do provozu jsou činnosti reagující na nutně předem danou poptávku, jež se nemohla při běžném chodu událostí (a zadavatelsky odpovědném přístupu) změnit během měsíce. Stejně tak ukončení provozu datového centra a ukončení činnosti platformy Silverlight nejsou okolnostmi, jež by žalobce předem (v jednotkách měsíců) neměl znát, a potřeba změn adres mapových služeb v aplikaci mapa sběrných dvorů byla vyvolána žalobcovou příspěvkovou organizací, a tudíž také mohla být předem plánována (jistě v jednotkách měsíců). Argumentací stran nepředvídatelnosti obou plnění se žalovaný v podrobnostech zabýval v prvostupňovém rozhodnutí (bod 229. a násl.) a dospěl-li k závěru, že tyto potřeby žalobce nebyly nahodilé ani nepředvídatelné, což opřel o veřejně dostupné informace (kupř. stran organizační struktury žalobce či legislativních změn), o vyjádření žalobce a o odpověď na výzvu k poskytnutí informací od společnosti Microsoft s.r.o., pak tím veškerou žalobcovu argumentaci spolehlivě vyvrátil. Zdejší soud by mohl úvahy žalovaného jen zopakovat, namísto toho na ně odkazuje, neboť s nimi bez jakýchkoli výhrad souhlasí, a dodává, že již z povahy předmětu plnění (poskytování IT služeb pro zajištění plynulého provozu portálu praha.eu) lze důvodně předpokládat, že provozuschopnost webového portálu bude vyvolávat prakticky trvalou potřebu změn, úprav, aktualizací a průběžného odstraňování chyb, na kterou jistě nelze reagovat sjednáváním *ad hoc* smluv pro každou jednotlivou úpravu (nadto v režimu veřejných zakázek malého rozsahu). Ostatně žalobce proti závěrům žalovaného nepřinesl žádný konkrétní argument, pro který by smlouva IT2 a smlouva IT5 měla pokrývat plnění dříve žalobcem nepředvídané; obecný odkaz žalobce při jednání soudu na potřebu distančního jednání zastupitelstva se s obsahem smluv nekryje.
38. Obstojí tedy i závěr žalovaného, že plnění podle smlouvy IT2, smlouvy IT3 a smlouvy IT5 je plněním tvořícím jeden funkční celek.
39. Žalobci vadí dále to, že žalovaný nevedl o sbíhajících se přestupcích jedno společné řízení.
40. Podle § 41 odst.1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“) je pachateli dvou a více přestupků projednaných ve společném řízení uložen trest podle ustanovení vztahující se na přestupek nejpřísněji trestný. Podle § 88 odst. 1 přestupkového zákona dopustil-li se podezřelý více přestupků ve stejné oblasti veřejné správy a je-li o nich příslušný rozhodovat též správní orgán, je povinen o nich vést společné řízení. Podle § 270 odst. 11 ZZVZ se na postup žalovaného ustanovení § 88 odst. 1 přestupkového zákona nepoužije.

41. ZZVZ tedy vylučuje aplikaci § 88 odst. 1 přestupkového zákona. Žalovaný tak nemá povinnost vést společné řízení, toliko možnost takto postupovat (§ 140 správního řádu). Využití procesního institutu společného řízení o přestupcích tedy závisí ryze na úvaze rozhodujícího správního orgánu (žalovaného), který by měl zhodnotit, zda jeho vedení či naopak nevedení koresponduje se základními zásadami činnosti správních orgánů upravenými v § 6 a § 8 odst. 1 správního řádu. Při zohlednění pokut dříve uložených však není nevedení společného řízení vadou, jež by mohla atakovat zákonnost napadeného rozhodnutí (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14.10.2021, č.j. 2 As 5/2020-50, ze dne 12.7.2017, č.j. 6 As 116/2017-53, ze dne 12.4.2018, č.j. 2 As 426/2017-62, či ze dne 18.6.2009, č.j. 1 As 28/2009-62). Tvrdí-li žalobce, že za část uzavřených smluv v souvislosti s rekonstrukcí téhož objektu jako v nyní posuzované věci byl potrestán v jiném řízení (rozhodnutím předsedy žalovaného ze dne 30.11.2022, č.j. ÚOHS-37024/2022/161, sp.zn. R0136/2022/VZ) pokutou 200 000 Kč, pak zohlednění pokuty uložené nyní napadeným rozhodnutím (ze dne 22.7.2022) při pozdějším rozhodování (rozhodnutím ze dne 30.11.2022) může být (mělo by být) předmětem posuzování ve věci zdejšího soudu sp. zn. 29 Af 3/2023.
42. Nevedením společného řízení pak jistě nebyla porušena ani zásada legitimního očekávání, jak žalobce tvrdí s odkazem na rozhodnutí žalovaného ze dne 13.12.2019, č.j. ÚOHS-S0148, S0149/2019/VZ34536/2019/542/MKd. V tamní věci, jak vyplynulo z dokazování při jednání soudu, žalovaný k závěru o účelnosti takového postupu dospěl na základě tamních specifických okolností (bod 66. rozhodnutí), tj. především že od počátku mohl společné řízení pro existenci více podezření vést, ale ve vztahu k nyní posuzované věci zdejší soud stěží může žalovaného přesvědčovat, že od počátku vedení řízení v nyní posuzované věci měl mít i další podezření, pro která měl (společné) řízení vést rovněž.
43. Žalobce dále namítá, že žalovaný při jeho potrestání nezohlednil absorpční zásadu. Nad teoretickými východisky absorpční zásady upravené v § 41 přestupkového zákona žalobce i žalovaný ve svých procesních vyjádřeních dlouze polemizují, přičemž dospívají ke shodnému závěru, že absorpční zásadu lze fakticky aplikovat i tak (mimo vedení společného řízení), že v později uloženém trestu (v později vydaném správním rozhodnutí) správní orgán přihlédne k sankci již dříve uložené, tj. ke dříve vydanému správnímu rozhodnutí (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14.10.2021, č.j. 2 As 5/2020-50, či ze dne 27.6.2019, č.j. 1 As 301/2018-46). V nyní posuzované věci však respektování absorpční zásady, jak se toho dožaduje žalobce, posuzovat nelze, resp. pro její nerespektování nelze napadené rozhodnutí zrušit. Napadenému rozhodnutí v nyní posuzované věci předcházelo vydání prvostupňového rozhodnutí ze dne 16.5.2022, č.j. ÚOHS-16357/2022/500, sp.zn. ÚOHS-S0635/2021/VZ, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 110 000 Kč. Deset dní po vydání prvostupňového rozhodnutí v nyní posuzované věci, tj. 26.5.2022, žalovaný vydal příkaz č.j. ÚOHS-17819/2022/500, sp.zn. ÚOHS-S0224/2022/VZ, kterým byla žalobci uložena pokuta ve výši 200 000 Kč za zbylé dva přestupky související s rekonstrukcí téhož objektu jako v nyní posuzované věci. Prvostupňové rozhodnutí v nyní posuzované věci (resp. napadené rozhodnutí) je tedy prvním rozhodnutím o sbíhajících se přestupcích žalobce, pročez jeho zákonnost zjevně nemůže být zpochybněna tím, že v uloženém trestu měla být zohledněna sankce za později vydaný příkaz ze dne 26.5.2022, neboť – zcela jednoduše – v době vydání prvostupňového rozhodnutí v nyní posuzované věci žádné další rozhodnutí o sbíhajících se přestupcích

neexistovalo. Rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 30.11.2022, č.j. ÚOHS-37024/2022/161, sp.zn. R0136/2022/VZ, v němž posléze řízení, v němž byl vydán příkaz ze dne 26.5.2022, vyústilo, je přitom, jak již shora uvedeno, předmětem přezkumu zdejšího soudu ve věci sp. zn. 29 Af 3/2023.

44. Namítá-li konečně žalobce, že žalovaný pochybil, když o podnětu o podezření ze spáchání přestupku nerozhodl ve lhůtě 30 dnů od jeho obdržení, jde o argumentaci lichou, neboť třicetidenní lhůta vztahující se k podnětu se podle § 42 správního řádu nevztahuje k vydání meritorního rozhodnutí ve věci, nýbrž toliko k povinnosti správního orgánu vyrozumět podatele podnětu o tom, jak s ním bylo naloženo.
45. 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

46. 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, ten však náhradu žádných nákladů řízení 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 7. září 2023

David Raus v.r.
předseda senátu