



ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobce: **Vodafone Czech Republic a.s.**, se sídlem náměstí Junkových 2808/2, Praha, zastoupený Mgr. Martinem Dolečkem, advokátem se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti: 1. Královéhradecký kraj, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, a 2. O2 Czech Republic, a.s., se sídlem Za Brumlovkou 266/2, Praha 4 – Michle, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12.9.2016, č.j. ÚOHS-R81/2016/VZ-37599/2016/322/LKa,

**t a k t o :**

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12.9.2016, č.j. ÚOHS-R81/2016/VZ-37599/2016/322/LKa, a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19.2.2016, č.j. ÚOHS-S0940/2015/VZ-06601/2016/511/JNv, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 21 840 Kč do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martina Dolečka, advokáta se sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

**O d ů v o d n ě n í :**

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12.9.2016, č.j. ÚOHS-R81/2016/VZ-37599/2016/322/LKa, kterým byl zamítnut rozklad a potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 19.2.2016, č.j. ÚOHS-S0940/2015/VZ-06601/2016/511/JNv, kterým bylo rozhodnuto o

zrušení úkonů zadavatele – Královéhradeckého kraje – při zadávání veřejné zakázky „Poskytování služeb elektronických komunikací pro Královéhradecký kraj a jím zřizované příspěvkové organizace a založené obchodní společnosti – mobilní hlasové služby a související služby a dodávky“ souvisejících s posouzením nabídky žalobce a všech následujících úkonů zadavatele učiněných v zadávacím řízení, včetně rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky žalobce.

### I. Shrnutí podstaty věci

Zadavatel odeslal dne 14.7.2015 k uveřejnění oznámení otevřeného zadávacího řízení na veřejnou zakázku „Poskytování služeb elektronických komunikací pro Královéhradecký kraj a jím zřizované příspěvkové organizace a založené obchodní společnosti – mobilní hlasové služby a související služby a dodávky“, které bylo uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 15.7.2015 pod ev. č. zakázky 515250, ve znění oprav uveřejněných dne 22.7.2015, a v Úředním věstníku Evropské unie bylo oznámení uveřejněno dne 18.7.2015 pod ev. č. 2015/S 137-252794, ve znění oprav uveřejněných dne 25.7.2015 pod ev. č. 2015/S 142-261605.

V řízení zahájeném na návrh uchazeče – O2 Czech Republic a.s. – žalovaný rozhodl, že zadavatel nedodržel při zadávání veřejné zakázky postup stanovený v § 76 odst. 1 a odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“), a zásady transparentnosti a zákazu diskriminace uvedené v § 6 odst. 1 ZVZ tím, že při posouzení nabídek nevyřadil nabídku žalobce a následně jej nevyločil z účasti v zadávacím řízení, neboť žalobce nesplnil požadavky zadavatele uvedené v zadávacích podmínkách. Konkrétně se podle žalovaného jednalo o požadavek zadavatele na podpis jedné z příloh závazného návrhu rámcové smlouvy na plnění veřejné zakázky.

Uvedený postup zadavatele podle žalovaného podstatně ovlivnil výběr nejvhodnější nabídky. Jako nápravné opatření uvedeného nezákonného postupu zadavatele žalovaný zrušil podle § 118 odst. 1 ZVZ úkony zadavatele související s posouzením nabídky žalobce i všechny následující úkony zadavatele učiněné v zadávacím řízení, včetně rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky.

### II. Shrnutí žaloby

Žalobce považuje napadené a jemu předcházející rozhodnutí za věcně nesprávná, nepřezkoumatelná a řádně neodůvodněná.

Předně žalobce namítá, že jím podaná nabídka na veřejnou zakázku splňuje všechny požadavky zadavatele na poptávaný předmět plnění, jakož i obsahové požadavky zakotvené zadavatelem v zadávacích podmínkách. Požadavek zadavatele na podpis jedné z příloh závazného návrhu rámcové smlouvy na plnění veřejné zakázky je požadavkem ryze formálním, jehož nesplnění nemůže vést k vyřazení nabídky a následnému vyloučení žalobce. Výklad žalovaného, na němž svá rozhodnutí vystavěl, je podle žalobce v rozporu nejen s výkladovým stanoviskem žalovaného, nýbrž i se základním účelem právní úpravy zadávání veřejných zakázek, a to efektivním, účelným a hospodárným nakládáním s veřejnými prostředky. Žalobce dále namítá, že se žalovaný v závěrech napadeného a jemu předcházejícího rozhodnutí zcela odchýlil jak od své rozhodovací praxe, tak zejména od vlastních výkladových stanovisek, aniž by pro odchýlení se od ustáleného právního názoru byly dány jakékoli důvody. Takovým postupem žalovaný porušil samotné základní zásady správního řízení, zejména zásadu legitimního očekávání žalobce.

Žalobce považuje napadené i jemu předcházející rozhodnutí za nepřezkoumatelná a uvádí, že žalovaný svůj právní názor vyjádřený v odůvodnění obou rozhodnutí opírá o judikaturu, která skutkově nedopadá na posuzovanou věc a je žalovaným navíc citována zcela nevhodně a nesprávně.

Žalobce ze shora shrnutých důvodů navrhuje napadené rozhodnutí i jemu předcházející prvostupňové rozhodnutí zrušit. Na svém procesním postoji žalobce setrval v průběhu celého řízení před zdejší soudem.

### III. Shrnutí procesního stanoviska žalovaného

Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou, setrvává na svých závěrech a k nosným bodům žalobní argumentace se vyjadřuje ve shodě se závěry obsaženými v napadeném rozhodnutí.

Žalovaný tedy navrhuje žalobu zamítnout. I žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejší soudem.

### IV. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.). Žaloba je přípustná (zejména § 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 a na základě dokazování, které proběhlo u jednání, jež bylo nařízeno právě pro potřebu dokazovat (§ 77 odst. 1 s.ř.s.), dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Nejprve bylo třeba se vypořádat s uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností či vad předcházejícího správního řízení. V souladu s § 76 odst. 1 s.ř.s. soud napadené rozhodnutí zruší (mimo jiné) a) pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí nebo b) proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.

Podle zdejšího soudu je z výroků napadeného i jemu předcházejícího rozhodnutí zřejmé, jak bylo ve věci rozhodnuto, přičemž žalovaný se v odůvodnění obou rozhodnutí podle zdejšího soudu vypořádal se všemi žalobcem uváděnými námitkami a svá rozhodnutí ve vztahu ke zjištěnému skutkovému stavu relativně podrobně odůvodnil. Zdejšímu soudu jsou nosné důvody, na nichž rozhodnutí stojí, jasně patrné a stejně tak samotné žalobní body, jež žalobce uplatnil, dokládají, že i žalobce těmito nosným důvodům dobře porozuměl. Žalobcem tvrzená „nesprávnost“ odůvodnění sama o sobě nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Nadto ani o skutkovém stavu, který vzal žalovaný za základ svých rozhodnutí, není v posuzované věci spor; skutkový stav ze správního spisu vyplývá jednoznačně.

Pokud žalobce namítá, že žalovaným v odůvodnění citovaná judikatura skutkově nedopadá na posuzovanou věc, pak z obecného pohledu s ním zdejší soud nesouhlasí. Východiskům žalovaného v tom směru, že zadavatel je striktně vázán pravidly zadávání (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.1.2010, č.j. 2 Afs 64/2009-109), že zadávací řízení je vysoce formalizovaným procesem, kde i formální pochybení může vyvolat negativní následky (např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 6.10.2011, č.j. 62 Af 50/2010-104), že postup zadavatele musí vyhovět mimo jiné kritériu (zásadě) transparentnosti (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15.9.2010, č.j. 1 Afs 45/2010-159) a že při posuzování postupu zadavatele je třeba vycházet ze smyslu ZVZ (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.6.2008, č.j. 1 Afs 20/2008-159), jež se podle odůvodnění obou postupně vydaných rozhodnutí staly základem úvah žalovaného, nelze cokoli vytknout. Z odůvodnění napadeného i jemu

předcházejícího rozhodnutí je zřejmé, jaký právní názor v posuzované věci žalovaný zaujal, přičemž tento jeho názor se s ustálenými závěry plynoucími z judikatury principiálně nemíjí; otázkou – nikoli však ve vztahu k přezkoumatelnosti rozhodnutí, nýbrž již ve vztahu ke správnosti (zákonosti) s ohledem na skutkové detaily posuzované věci – je, zda žalovaným zvolená judikatorní východiska byla aplikována vhodně, přiléhavě a v důsledku toho správně, a to včetně otázky, nakolik byl skutkový stav v nyní posuzované věci stavem blížícím se tomu, za něhož bylo rozhodováno např. zdejším soudem dne 12.12.2006 ve věci sp. zn. 31 Ca 172/2005 (i tento rozsudek žalovaný ve svém rozhodování údajně zohlednil, závěry v něm uvedené však nepokládal za aplikovatelné na nyní posuzovanou věc). Samotná skutečnost, že žalobce nesouhlasí s právním posouzením věci žalovaným a z toho důvodu namítá, že citovaná judikatura skutkově na posuzovanou věc nedopadá (případně že jiná judikatura, která na posuzovanou věc dopadá, aplikována být měla, avšak aplikována nebyla), tedy podle zdejšího soudu sama o sobě nemůže založit vadu nepřezkoumatelnosti.

Zdejší soud tak napadené a jemu předcházející rozhodnutí nepřezkoumatelnými neshledává – a to ani z důvodů žalobcem vytýkaných, ani z případných jiných důvodů, k nimž by byl oprávněn (a povinen) přihlédnout nad rámec žalobní argumentace.

Pokud jde o zákonnost napadeného rozhodnutí, nosným argumentem žaloby je tvrzení žalobce, že absence podpisu žalobce na jedné z příloh návrhu rámcové smlouvy (jež byla součástí nabídky) není důvodem pro vyřazení jeho nabídky a vyloučení ze zadávacího řízení, neboť se v souladu s výkladovým stanoviskem žalovaného jedná o požadavek ryze formální.

Z obsahu správního spisu plyne, že předmět veřejné zakázky je v čl. 5 „Vymezení předmětu veřejné zakázky“ bodu 5.1. zadávací dokumentace vymezen jako „poskytování hovorových a nehovorových služeb elektronických komunikací prostřednictvím sítí elektronických komunikací a zajištění souvisejících dodávek a služeb v rozsahu a v souladu se zadávacími podmínkami“. Co do podrobného vymezení předmětu veřejné zakázky zadavatel odkázal na přílohu č. 1 „Technická specifikace služeb“ zadávací dokumentace. V čl. 17 „Podmínky a požadavky pro zpracování nabídky“ (v bodu 17.6.5.) zadavatel v rámci „doporučení pořadí řazení nabídky“ uvedl, že součástí nabídky je i „doplňný závazný vzor Rámcové smlouvy podepsaný osobou oprávněnou jednat jménem či za uchazeče, včetně podepsané přílohy č. 1 technické specifikace, která bude přílohou Rámcové smlouvy“. Podle čl. XI. odst. 9 návrhu rámcové smlouvy je nedílnou součástí této smlouvy mimo jiné i příloha č. 1 – Technická specifikace služeb.

Ze správního spisu a nadto i ze souhlasných tvrzení žalobce a žalovaného (a ostatně i z postoje samotného zadavatele) je nepochybné, že část nabídky žalobce označená jako příloha č. 1 – Technická specifikace služeb nebyla v rozporu se zadávacími podmínkami podepsána. Spornou právní otázkou je, zda absence podpisu žalobce na této příloze návrhu rámcové smlouvy byla důvodem pro vyřazení nabídky žalobce a jeho vyloučení ze zadávacího řízení či nikoli.

Podle § 44 odst. 3 písm. g) ZVZ musí zadávací dokumentace obsahovat mimo jiné podmínky a požadavky na zpracování nabídky. Hodnotící komise podle § 76 odst. 1 ZVZ nabídky uchazečů posoudí z hlediska splnění zákonných požadavků a požadavků zadavatele uvedených v zadávacích podmínkách a z hlediska toho, zda uchazeč nepodal nepřijatelnou nabídku podle § 22 odst. 1 písm. d) ZVZ. Nabídky, které tyto požadavky nesplňují, musí být vyřazeny. V souladu s § 76 odst. 6 ZVZ zadavatel bezodkladně z účasti v zadávacím řízení vyloučí uchazeče, jehož nabídka byla při posouzení nabídek hodnotící komisí vyřazena.

Zdejší soud vychází z toho, že uchazeč je povinen splnit veškeré požadavky uvedené v zadávacích podmínkách, přičemž i formální pochybení může zásadně vést k negativním

důsledkům pro uchazeče projevujícím se například právě ve vyřazení nabídky a vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení, tedy v úplném a definitivním zamezení možnosti „získat“ veřejnou zakázku (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19.2.2015, č.j. 1 As 150/2014-64, nebo ze dne 3.6.2015, č.j. 2 As 6/2015-38). Zároveň nelze přehlédnout, že ZVZ v žádném ze svých ustanovení nerozděluje požadavky zadavatele, jež jsou vyjádřeny v zadávacích podmínkách, na „materiální“ (a tedy závazné) na jedné straně a „formální“ (a tedy doporučující) na straně druhé. Je na zadavateli, aby zadávací podmínky stanovil, a je na uchazeči, aby je při podávání nabídky splnil. Pokud by zadávací podmínky nebyly dostatečně jasné, přesné, srozumitelné a jednoznačné, pak by tato skutečnost nemohla jít k tíži uchazečů (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25.3.2009, č.j. 2 Afs 86/2008-222, ze dne 26.3.2009, č.j. 2 Afs 87/2008-234, a ze dne 30.3.2011, č.j. 1 Afs 8/2011-107); v takovém případě by uchazeči nemohli být na základě takto nedostatečně stanoveného požadavku zadavatele vyloučeni ze zadávacího řízení. Pokud je naopak požadavek v zadávacích podmínkách obsažen dostatečně jasné, přesné, srozumitelné a jednoznačné, pak by jeho nesplnění bylo nedodržením požadavku stanoveného zadavatele na zpracování nabídky (její strukturu a náležitosti) a uchazeče, kteří takový požadavek nesplnili, je třeba ze zadávacího řízení vyloučit. Stejně jako ponechává ZVZ zadavateli možnost uvážení ohledně vymezení samotného předmětu veřejné zakázky či smluvních podmínek, jež se mají promítnout ve smlouvě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.4.2014, č.j. 9 Afs 21/2013-39), ponechává mu možnost uvážení ohledně požadavků na zpracování nabídky; pokud zadavatel dodrží zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace (§ 6 ZVZ), případně další výslovná omezení ZVZ, je na něm, aby určil, jak má být nabídka zpracována.

Zadavatelův požadavek vyjádřený v zadávacích podmínkách, který není v rozporu se ZVZ, lze tedy ze strany uchazeče (dodavatele) napadnout, a tedy zpochybnit námitkami proti zadávacím podmínkám; nedojde-li k takovému (úspěšnému) zpochybnění, je třeba zadavatelův požadavek splnit.

Shora uvedená a konstantně dovozovaná principiální východiska je ve vztahu k zadávacím řízením a posuzování postupu zadavatelů v jejich rámci třeba obecně uplatňovat; k jejich případnému prolomení za mimořádných a individuálních okolností musí být podle zdejšího soudu dány vskutku závažné důvody. Takovým závažným důvodem – při výslovném nerozdělování požadavků zadavatele na „materiální“ na jedné straně (jež je třeba dodržet vždy) a „formální“ na straně druhé (jež mají být chápány toliko coby požadavky charakteru doporučujícího), jež by ze ZVZ vyplývalo – podle zdejšího soudu může být jednoznačná intimace umožnění takového rozlišování a důsledků takového rozlišování, jež by vyplývala z jasného a předem vyjádřeného postoje správního orgánu, jenž nese odpovědnost za výkon dozoru nad zadáváním veřejných zakázek a rozhoduje o porušení ZVZ, jímž je v posuzované věci právě žalovaný.

Zdejší soud je při svém rozhodování – a tedy i při posuzování shora vytčené klíčové právní otázky – v souladu s čl. 95 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, vázán toliko zákonem a mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. Není tedy vázán žádnými výkladovými stanovisky a názory správních orgánů; podle zdejšího soudu jakákoli výkladová stanoviska vydaná správními orgány, které vykládaný zákon neaplikují, lze označit toliko za nezávazné právní názory, jež zásadně nemohou založit dobrou víru ve způsob aplikace jednotlivých právních norem či legitimní očekávání jejich výkladu při rozhodování žalovaného (obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17.8.2017, č.j. 9 As 189/2016-32, bod 34.). Stejně tak není výkladem zastávaným jakýmkoli jiným správním orgánem vázán ani žalovaný. Jinak je tomu ovšem v případě, kdy sám správní orgán, který má v určité oblasti výlučnou rozhodovací pravomoc, určitý postoj k aplikaci právní normy (či právního předpisu jako celku) předem jasné vyjádří; jeho výkladové stanovisko dobrou víru ve způsob aplikace jednotlivých právních norem či legitimní očekávání jejich výkladu založit může. Takovým výkladovým stanoviskům lze tedy zásadně nepřímou závaznost přiznávat; důvodem pro to je již

potřeba dodržení samotných základních zásad postupu správních orgánů – zásada legitimního očekávání a zásada šetření práv nabytých v dobré víře – obsažených v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu. Tato nepřímá závaznost se musí projevit v tom směru, že obsah stanoviska zavazuje příslušný správní orgán, aby v situacích popsanych ve výkladovém stanovisku postupoval v souladu s výkladem ve stanovisku obsaženým, a to tím spíše, je-li v uvedeném stanovisku odkazováno na dřívější rozhodovací praxi tohoto správního orgánu.

Právě uvedené se podle zdejšího soudu vztahuje na výkladové stanovisko žalovaného dostupné na <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/vykladova-stanoviska-a-metodiky.html> – „*Výkladové stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k požadavkům zadavatelů na formální stránku zpracování nabídek a předložení nabídek dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů*“, kterým zdejší soud u jednání dokazoval. Nepodařilo se sice (ani dotazem na žalovaného) zjistit, kdy přesně bylo toto stanovisko vydáno, nicméně odkazováno je v něm na výsledky dřívější rozhodovací praxe žalovaného (rozhodnutí vydaná dne 12.4.2011, 18.9.2013, 13.4.2015 a 15.10.2015), především však z uvedeného stanoviska plyne, že jeho aktualizovaná verze je datována ke dni 30.9.2016, a tudíž nepochybně jde o stanovisko nejpozději z doby, kdy žalovaný v nyní posuzované věci rozhodoval (v září 2016).

Ve stanovisku žalovaný mimo jiné uvádí (zvýraznil zdejší soud): „...*V zákoně jsou jako povinný obsah zadávací dokumentace uvedeny mj. podmínky a požadavky na zpracování nabídky. Při formulaci podmínek a požadavků na zpracování nabídek by se měli zadavatelé zaměřit zejména na věcnou stránku, tj. co má být obsahem nabídek, jaké údaje týkající se předmětu veřejné zakázky, jeho realizace apod. mají dodavatelé v nabídkách uvést, aby mohl zadavatel nabídky vzájemně objektivně srovnávat a vyhodnotit soulad nabídky se zadavatelem vymezenými podmínkami. Zadavatele nicméně formulace citované zákonné náležitosti obsahu zadávací dokumentace nesprávně svádí k tomu, že své požadavky směřují na formální stránku zpracování nabídek, přestože formální stránka nabídek o kvalitě nabízeného předmětu plnění či jeho realizaci nevyovídá. Proto není vhodné, aby zadavatel stanovoval podmínky a požadavky, které nemají vazbu k realizaci veřejné zakázky – jako je např. číslování jednotlivých listů nabídky číselnou řadou, požadavek, že nabídka bude tištěna na bílém papíře, bude opatřena předělovými listy, bude zabezpečena proti manipulaci, na každém listě nabídky bude podpis apod. Takové formální podmínky a požadavky zásadně ztěžují práci dodavatelům, kteří se při zpracování nabídek soustředí na splnění formálních podmínek a nevěnují tolik pozornosti věcné náplni své nabídky. Sám zákon upravuje formální postup zadavatelů při zadávání veřejných zakázek dostatečně a není nutno tuto stránku zákona ve smyslu kladení formálních požadavků na zpracování nabídek dále prohlubovat. Smyslem zákona je nastavit taková pravidla, aby byl zadavatel schopen získat ekonomicky nejvýhodnější nabídku. Kladením de facto dalších formálních „překážek“ může zadavatel odradit potenciální dodavatele od podání nabídky, čímž sníží konkurenci dodavatelů, a tedy i možnost vybrat nabídku skutečně nejvýhodnější. Jestliže se už zadavatel rozhodne některé z formálních požadavků na zpracování nabídek v podmínkách zadávacího řízení uvést, je vhodné formulovat takové požadavky pouze jako doporučující, jejichž nesplnění nebude mít za následek vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení... Co se týká rozhodovací praxe Úřadu týkající se nastíněné problematiky, lze odkázat na rozhodnutí ze dne 13. 4. 2015, sp. zn. S45/2015/VZ (potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu ze dne 15. 10. 2015, sp. zn. R121/2015/VZ), rozhodnutí ze dne 18. 9. 2013, sp. zn. S206/2013/VZ či rozhodnutí ze dne 12. 4. 2011, sp. zn. S507,508,518/2010/VZ...“.*

Zdejší soud je toho názoru, že právním názorem obsaženým ve výkladovém stanovisku správní orgán zásadně nemůže adresátům uložit méně povinností, než požaduje zákon, zároveň nesmí adresátům ukládat povinnosti zcela mimo jeho rámec. Ve vztahu k nyní posuzované věci podle zdejšího soudu výkladové stanovisko žalovaného nic takového nečiní; toliko rozděluje požadavky na zpracování nabídky na formální a obsahové, přičemž uvádí, že stanovení formálních požadavků je ze strany zadavatelů nevhodné a zásadně ztěžuje práci dodavatelů, a doporučuje zadavatelům postup, při němž rozhodne-li se již zadavatel některé z formálních požadavků na zpracování nabídek v podmínkách zadávacího řízení uvést, je vhodné formulovat takové požadavky pouze jako doporučující, jejichž nesplnění nebude mít za následek vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení. Zmiňované výkladové stanovisko jako celek ani žalovaným

intimované pravidlo ve vztahu k „doporučeným formálním požadavkům“, jež je součástí tohoto stanoviska, tedy podle zdejšího soudu nikterak excesivně nevybočuje z mezí ZVZ a obsahuje vcelku racionální úvahu, která žalovaného k výkladovým závěrům obsaženým ve stanovisku vedla.

Otázkou tu není, zda uvedené výkladové stanovisko je „správné“ či nikoli, nýbrž zda na toto výkladové stanovisko mohli jeho adresáti (tu konkrétně zadavatel i žalobce) ve své konkrétní situaci spoléhat. Má-li zdejší soud v maximální míře zohlednit obecné právní principy a zásady (důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů) a zajistit maximální realizaci základních práv účastníků řízení (instruktivním je pro zdejší soud nálezn Ústavního soudu ze dne 21.2.2012, sp. zn. Pl ÚS 29/11), pak dospívá k závěru, že výkladovým stanoviskem se žalovaný fakticky zavázal k uvedenému výkladu § 44 odst. 3 písm. g) ZVZ a založil tak legitimní očekávání zadavatelů (i účastníků zadávacích řízení) ve smyslu tohoto výkladu. Významově jednoznačné výkladové stanovisko žalovaného řešící otázku výkladu konkrétního ustanovení ZVZ, jež bylo uveřejněno žalovaným právě proto, aby adresáti pravidel vyplývajících ze ZVZ znali autoritativní výklad žalovaného a mohli z něj v zadávacích řízeních vycházet, je třeba podle zdejšího soudu stavět přinejmenším naroveň dlouhodobé a ustálené správní praxi plynoucí z výsledků správních řízení vedených žalovaným (na něž je ostatně i v samotném stanovisku odkazováno).

Shora dovozené legitimní očekávání se pak poprávu musí projevit v tom směru, že budou-li zadavatelé postupovat v souladu s uvedeným výkladovým stanoviskem žalovaného, nemůže následně tentýž žalovaný rozhodnout tak, že uvedený postup zadavatelů byl v rozporu se ZVZ, a budou-li uvedené výkladové stanovisko žalovaného naplňovat i jednotlivé kroky uchazečů v zadávacím řízení, nemůže následně tentýž žalovaný rozhodnout tak, že tyto uchazeče bylo třeba ze zadávacího řízení vyloučit pro nedodržení ZVZ (konkrétně nedodržení takových požadavků zadavatele, které sám žalovaný vnímá coby doporučující bez množnosti jejich nedodržení postihnout vyloučením ze zadávacího řízení). Ke znakům právního státu a mezi jeho základní principy patří také zásada právní jistoty, přičemž její nezbytnou součástí je jak předvídatelnost práva, tak i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Ten, kdo se spolehne na platné právo, jehož součástí je i autoritativní výklad jeho jednotlivých pravidel v mezích nepřekračujících znění zákona (tu ZVZ), nemůže být ve svém očekávání zklamán; jediné takto předvídatelné chování veřejné moci vylučuje prostor pro případnou svévoli, jež by měla být chráněna i cestou správního soudnictví.

Zadavatel tedy v nyní posuzované věci v rámci „doporučení pořadí řazení nabídky“ uvedl, že součástí nabídky je i „doplňný závazný vzor Rámcové smlouvy podepsaný osobou oprávněnou jednat jménem či za uchazeče, včetně podepsané přílohy č. 1 technické specifikace, která bude přílohou Rámcové smlouvy“. Věcně tedy zadavatel podle zdejšího soudu postupoval v souladu se shora uvedeným stanoviskem; jednalo-li se o požadavek v rámci „doporučení pořadí řazení nabídky“, pak se jednalo o požadavek doporučující. Jestliže příloha tvořící součást nabídky žalobce nebyla v souladu s uvedeným „doporučením“ podepsána a žalobcova nabídka přesto nebyla ze zadávacího řízení vyřazena a žalobce vyloučen, pak postup zadavatele ve vztahu k žalobci – a ostatně i postup žalobce ve vztahu k zadavateli při podávání nabídky – se nikterak nevymyká představě žalovaného ohledně postupů v zadávacích řízeních, jak ji intimoval ve svém shora uvedeném stanovisku. Dle výkladového stanoviska žalovaného lze mezi formální požadavky zahrnout „*číslování jednotlivých listů nabídky číselnou řadou, požadavek, že nabídka bude tištěna na bílém papíře, bude opatřena předělovými listy, bude zabezpečena proti manipulaci, na každém listě nabídky bude podpis apod.*“. Jedná se tedy o požadavky týkající se formální stránky nabídky, které nemají vazbu k realizaci veřejné zakázky – mají být pouze doporučovány a jejich nesplnění nemá mít za následek vyloučení uchazeče ze zadávacího řízení. Z právě uvedeného důvodu tudíž nemůže obstát rozhodnutí žalovaného, jež je (tu k tíži nejen zadavatele, nýbrž i žalobce) ve skutkově zcela srovnatelné situaci založeno na výkladu přesně opačném. Požadavek na to, aby uchazeči v nabídkách podepsali jednu z příloh návrhu smlouvy, je totiž právě požadavkem výlučné

formálního charakteru, obdobným požadavku na „podpis každého listu nabídky“, neboť je-li součástí nabídky podle § 68 odst. 2 ZVZ podepsaný návrh smlouvy zahrnující v posuzované věci i přílohy této smlouvy, pak podpisem návrhu smlouvy uchazeč fakticky „podepisuje“ i její přílohy coby součást smlouvy.

Tvrdí-li tedy žalobce, že požadavek zadavatele na podpis jedné z příloh závazného návrhu rámcové smlouvy na plnění veřejné zakázky je požadavkem ryze formálním, jehož nesplnění coby požadavku doporučující povahy nemůže vést k vyřazení nabídky a následnému vyloučení žalobce, pak mu zdejší soud dává za skutkových okolností, jaké jsou dány v nyní posuzované věci, zapravdu. Rozhodující okolností je existence výkladového stanoviska žalovaného (bez existence tohoto stanoviska by zdejší soud patrně ve věci samé rozhodl odlišně, a sice ve prospěch žalovaného). Výklad žalovaného, na němž rozhodnutí v nyní posuzované věci vystavěl, je výkladem k tíži zadavatele i samotného žalobce a neodpovídá tomu, jak žalovaný adresátům ZVZ tento zákon ve svém výkladovém stanovisku vyložil. Žalovaný tedy rozhodl jinak, než jak vyplývá z jím vydaného výkladového stanoviska, čímž došlo k porušení základní zásady správního řízení, jíž je zásada legitimního očekávání. Komu jinému by zadavatelé i účastníci zadávacího řízení na straně dodavatelů ohledně výkladu ZVZ v otázkách, na které sám ZVZ zcela vyčerpávající odpověď neposkytuje, měli více důvěřovat než samotnému žalovanému.

Dovozuje-li žalovaný, že požadavek na podpis žalobce na příloze č. 1 návrhu rámcové smlouvy je požadavkem obsahovým, pak s ním zdejší soud nesouhlasí. Jednak proto, že tento požadavek nesouvisí s předmětem veřejné zakázky, s kvalifikací dodavatele, ani nemá vliv na hodnocení nabídky, resp. výběr nejvhodnější nabídky, a sám žalovaný se k požadavkům na zpracování nabídky týkajících se podpisů vymezuje v rámci citovaného výkladového stanoviska jako k požadavkům formálním, když v rámci demonstrativního výčtu uvádí i podpis uchazeče na každém listu nabídky. Nadto zadavatel stanovením takového požadavku prohloubil – a to přesně ve smyslu výkladového stanoviska – zákonnou povinnost uloženou § 68 odst. 2 ZVZ, dle kterého má uchazeč povinnost učinit obsahem nabídky také návrh smlouvy podepsaný osobou oprávněnou jednat jménem či za uchazeče. Účel takového požadavku zadavatele nelze spatřovat ani ve stvrzení toho, že se uchazeč s obsahem přílohy č. 1 k návrhu rámcové smlouvy před podáním nabídky skutečně seznámil, neboť je to právě uchazeč, kdo obsah přílohy vytvořil, a je tedy mimo jakoukoli pochybnost, že je s jeho obsahem seznámen.

Pokud žalovaný v napadeném rozhodnutí uvádí, že účelem požadavku na připojení podpisu k závaznému smluvnímu ujednání (přílohy č. 1) ve smyslu § 561 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), byl vznik návrhu smlouvy, resp. smlouvy včetně obsahu přílohy č. 1, pak mu zdejší soud nemůže ani v tomto ohledu přisvědčit. Dle čl. XI. odst. 9 předmětného návrhu Rámcové smlouvy je nedílnou součástí této smlouvy mimo jiné i příloha č. 1 – Technická specifikace služeb. Podpis na samotné příloze č. 1 na její závaznosti pro žalobce ničeho nemění, neboť právním jednáním spočívajícím v podpisu návrhu rámcové smlouvy žalobcem, a to v zákonem požadované formě v souladu s odkazovaným § 561 občanského zákoníku, byla platně projevena vůle žalobce být vázán nejen obsahem rámcové smlouvy, nýbrž s ohledem na výše citované smluvní ujednání i všemi jejími přílohami, tedy i přílohou č. 1.

## V. Závěr

Ze shora uvedených důvodů zdejší soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). Stejnou nezákonností je zatíženo i rozhodnutí žalovaného vydané v prvním stupni správního řízení, a to bez možnosti jakékoli



nápravy v průběhu řízení před předsedou žalovaného. Proto zdejší soud zrušil podle § 78 odst. 3 s.ř.s. i rozhodnutí prvostupňové.

#### VI. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení účastníků se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný úspěšný nebyl, právo na náhradu nákladů řízení tedy nemá, přitom zdejší soud neshledal ani žádné důvody zvláštního zřetele hodné, pro které by mu měly být náklady řízení přiznány. Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto mu přísluší náhrada nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady ve výši 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek za žalobu; s návrhy na vydání předběžného opatření a přiznání odkladného účinku žalobě nebyl žalobce úspěšný. Dále se jednalo o náklady právního zastoupení spočívající v odměně zástupce za čtyři úkony právní služby po 3 100 Kč společně se čtyřmi režijními paušály po 300 Kč – převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika, účast na jednání soudu, vše podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif), s navýšením o částku odpovídající DPH, tedy ve výši 16 465 Kč, k tomu náhrada prokázaného cestovního právního zástupce žalobce k jednání soudu a zpět s navýšením o částku odpovídající DPH, tj. 1 165 Kč, a náhrada za promeškaný čas na cestě podle § 14 odst. 1 advokátního tarifu s navýšením o částku odpovídající DPH, tj. 1 210 Kč, celkem tedy 3 000 Kč + 18 840 Kč = 21 840 Kč. K zaplacení byla žalovanému stanovena přiměřená lhůta. Za údajnou další poradu s klientem náhrada ve prospěch žalobce přiznána nebyla; jednak zdejší soud pochybuje o účelnosti další porady, navíc nebyla prokázána.

#### **P o u č e n í :**

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 nejbližší 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.

V Brně dne 12. dubna 2018

Za správnost vyhotovení:  
Romana Lipovská

David Raus, v.r.  
předseda senátu