



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců JUDr. Radimy Gregorové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobce: Město Aš, se sídlem Kamenná 52, Aš, zastoupeného JUDr. Janou Wenigovou, advokátkou, se sídlem Vítězná 10, Karlovy Vary, proti žalovanému: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. 6. 2008, č. j. R034/2008/02-13093/2008/310-AS,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. 6. 2008, č. j. R034/2008/02-13093/2008/310-AS, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 7 760,- Kč k rukám JUDr. Jany Wenigové, advokátky, se sídlem Vítězná 10, Karlovy Vary, do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou žalobou se žalobce u Krajského soudu v Brně domáhal zrušení rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 26. 6. 2008, č. j. R034/2008/02-13093/2008/310-AS.

I. Podstata věci

Předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže svým rozhodnutím ze dne 26. 6. 2008, č. j. R034/2008/02-13093/2008/310-AS, nevyhověl žalobcovu rozkladu proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (žalovaného) ze dne 22. 1. 2008, č. j. S296/2007-01723/2008/510-IF, jímž bylo rozhodnuto, že se žalobce jako zadavatel při zadávání veřejné zakázky „Rekonstrukce Základní školy v Aši, Okružní ul.“ dopustil správního deliktu podle § 102 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (dále též „ZVZ“), tím, že nesplnil povinnost stanovenou v § 48 odst. 1 v návaznosti na § 55 odst. 1 ZVZ, neboť jako dílčí kritérium ekonomické výhodnosti nabídek stanovil neurčité a nejednoznačné kritérium „záruční podmínky“, aniž by v zadávací dokumentaci vymezil obsah tohoto kritéria. Dále žalobce porušil povinnost stanovenou v § 63 odst. 1 ZVZ, neboť neodůvodnil přiřazení konkrétních hodnot u dílčího hodnotícího kritéria „záruční podmínky“ a do zprávy o posouzení a hodnocení nabídek neuvedl popis způsobu hodnocení nabídek s odůvodněním. Tento postup podle žalovaného mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a proto žalobci uložil podle § 102 odst. 2 písm. a) ZVZ pokutu ve výši 30 000,- Kč.

II. Shrnutí procesních stanovisek účastníků

Žalobce se domnívá, že správní rozhodnutí vydaná v obou stupních správního řízení jsou nezákonná. Nesouhlasí totiž s názorem žalovaného, že jím stanovené kritérium zadávací dokumentace „záruční podmínky ... váha 20%, záruční podmínky (spočítat v měsících)“ není srozumitelné a transparentní. Podle žalobce bylo toto kritérium vzhledem k předmětu veřejné zakázky zcela určité a srozumitelné a nemohlo vyvolat žádné pochybnosti o tom, co má uchazeč nabídnout. Upřesňujícím textem „spočítat v měsících“ pak žalobce jednoznačně vyjádřil, že rozhodující bude délka záruční doby na předmět zakázky. Uchazeči znali zadávací dokumentaci, která specifikovala předmět veřejné zakázky, a věděli tak, k čemu se má záruka vztahovat. Skutečnost, že bylo toto kritérium stanoveno dostatečně a srozumitelně, potvrzuje i to, že uchazeči v nabídkách záruční dobu specifikovali v měsících.

Žalobce dále namítá, že uchazeči nepředložili různé, vzájemně neporovnatelné hodnoty. Dva z uchazečů (MARKETA – REMONE s. r. o. a Aš-ET spol. s r. o.) nabídli obecnou 60 měsíční délku záruční doby, která odpovídá záruce 5 let podle § 562 odst. 2 písm. c) obchodního zákoníku. Nabídka vybraného uchazeče obsahovala záruční dobu dvojnásobnou (120 měsíců). Už tato skutečnost byla dostatečná pro to, aby byla jako nejvýhodnější v tomto kritériu považována tato nabídka.

Součástí předmětu veřejné zakázky však nebyly pouze stavební práce, ale též dodávka movitých věcí (např. žárovek, zářivek, kotlů, čerpadel, oken, dveří). Na ty se vztahuje zákonná záruka 2 letá a nikoli obecná 5 letá záruka určená pro stavební práce. Vybraný uchazeč pak v případě části těchto věcí nabídl záruku v délce 36, resp. 60

měsíců. Ostatní uchazeči specifikaci záruční doby neprovedli, přestože věděli, že součástí dodávky jsou i věci movité.

Žalobce nesouhlasí ani s tím, jak vyložil žalovaný § 63 ZVZ. Uvedené ustanovení podle žalobce nepožaduje, aby zadavatel zdůvodnil přiřazení konkrétních hodnot u dílčího hodnotícího kritéria „záruční podmínky“ jednotlivým nabídkám a ve zprávě o posouzení a hodnocení nabídek uvedl popis způsobu hodnocení. Podle žalobce proces hodnocení nabídek v zásadě vždy zahrnuje i volní prvek člena hodnotící komise a nelze tedy vyžadovat, aby každý člen do nejmenších detailů uváděl, proč se rozhodl pro konkrétní nabídku. Podle žalobce má mít zmíněná zpráva charakter dokumentární a evidenční, nikoli analytický. To ostatně plyne přímo z § 63 odst. 1 ZVZ, kde je mj. uvedeno, že zpráva musí obsahovat především popis hodnocení zbývajících nabídek s odůvodněním. V dané věci zpráva obsahuje všechny předepsané náležitosti a je z ní zřejmé, proč byla nabídka vybrána jako nejvhodnější (vybraný uchazeč nabídl nejdelší záruční dobu).

Závěrem žalobce namítá, že se předseda žalovaného nezabýval jeho námitkami o výši uložené pokuty, ale převzal pouze závěry žalovaného uvedené v provstupňovém rozhodnutí, včetně nesprávného úsudku, že samotné spáchání deliktu je součástí správního uvážení o výši pokuty. V daném případě se žalovaný při stanovení výše pokuty vůbec nezabýval stupněm závažnosti deliktu, způsobem spáchání, následky a ani okolnostmi, za nichž byl spáchán. Nesprávně zohlednil pouze skutečnost, že žalobce porušil ZVZ. Žalobce proto navrhuje napadené rozhodnutí zrušit. Na nákladech řízení požaduje nahradit zaplacený soudní poplatek a odměnu advokátce za dva úkony právní služby spolu s režijními paušály a DPH. Na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

Žalovaný ve svém vyjádření s podanou žalobou nesouhlasil. Poukázal na to, že netransparentnost kritéria „záruční podmínky“ vychází z předmětu veřejné zakázky, kterým byly jak stavební práce, tak i dodávky. Zadavatel v zadávací dokumentaci nespécifikoval, k čemu se má předmětné hodnotící kritérium vztahovat. Podle žalovaného tak zadávací dokumentace neobsahovala dostatečně přesné vymezení zadávacích podmínek a zásada transparentnosti tak byla porušena. Rozdílné chápání obsahu tohoto kritéria vyplývá i z hodnot, které jednotliví uchazeči nabídli. Vybraný uchazeč nabídl tři druhy záručních lhůt (lhůta na stavební práce činila 120 měsíců), zatímco další dva uchazeči nabídli pouze jedinou lhůtu (60 měsíců). Nelze tak souhlasit s tím, že se jedná o vzájemně srovnatelné hodnoty. Podle žalovaného totiž hodnoty, které se liší o celých 100 %, nelze za srovnatelné považovat.

Žalovaný nesouhlasí dále s tím, že by zpráva o posouzení a hodnocení nabídek obsahovala všechny ZVZ požadované údaje ani s tím, že se nejedná o analytický dokument. Podle žalovaného je tato zpráva stěžejním dokumentem při přezkumném procesu a musí tedy být zpracována tak, aby postup hodnotící komise, jakož i důvody, které ji vedly k přijatým závěrům, byly řádně odůvodněny. Žalobcem předložená zpráva přitom neobsahovala zdůvodnění přiřazení konkrétních bodových hodnot nabídkám v rámci předmětného hodnotícího kritéria ani bližší popis hodnocení

nabídek. Jednalo se tedy o zprávu zcela nepřezkoumatelnou. O netransparentnosti podle žalovaného svědčí i to, že u vybraného uchazeče hodnotila komise záruční dobu v délce 100 měsíců, která neodpovídá žádné z nabízených záručních dob.

Ke stanovení výše pokuty žalovaný uvedl, že ZVZ neurčuje přesná pravidla, podle nichž by měla být ukládána. Žalovaný má za to, že na str. 8 a 9 prvostupňového rozhodnutí výši pokuty řádně odůvodnil. K námitce o nezohlednění závažnosti správního deliktu poukázal na to, že uložená pokuta odpovídá 2,3 % maximální možné výše. Žalobu proto navrhl zamítnout a na svém procesním stanovisku setrval po celou dobu řízení před soudem.

III. Podstatné skutečnosti

Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce jako zadavatel veřejné zakázky „Rekonstrukce Základní školy v Aši, Okružní ul.“ zvolil jako základní hodnotící kritérium pro zadání veřejné zakázky ekonomickou výhodnost nabídky a jako dílčí kritéria stanovil výši nabídkové ceny (váha 60%), záruční podmínky (váha 20%) a termín realizace díla (váha 20%). V zadávací dokumentaci pak žalobce ke kritériu záruční podmínky uvedl dovětek: spočítat v měsících.

Nabídku podali tři uchazeči. Vítězná společnost (ZÁPADNÍ STAVEBNÍ DL a. s.) nabídla záruku v délce 120 měsíců na stavební části s výjimkou žárovek, zářivek, startérů zářivek a částí dále uvedených; 24 měsíců na kotle, čerpadla, rozvaděče, vybavení hřiště; 36 měsíců na armatury, zařizovací předměty, malby nátěry a slaboproud a 60 měsíců na okna a dveře. MARKETA-REMONE s. r. o. nabídla záruční dobu 60 měsíců na celý předmět díla. Záruční dobu shodné délky nabídl i poslední uchazeč, Aš-et spol. s r. o.

Ve zprávě o posouzení a hodnocení nabídek jsou pak všichni uchazeči řádně identifikováni, je zde uveden výsledek hodnocení (pořadí nabídek) i složení hodnotící komise. V části, která má obsahovat popis hodnocení žádostí včetně odůvodnění, je pak uvedeno, že otevírání obálek proběhlo za účasti zástupců vyjmenovaných uchazečů, že komise provedla kontrolu úplnosti nabídek a splnění kvalifikačních předpokladů a hodnotila „v přílehlých dílčích tabulkách“ podle ekonomické výhodnosti. Dále jsou zde zmíněna kritéria (cena 60%, termín 20% a záruky 20%) a je uvedeno, že se hodnotilo 100 bodovou stupnicí podle vyhlášky č. 240/2004 Sb. „Nevážené bodové zisky byly násobeny koeficienty, čímž vznikly vážené bodové zisky. Tyto vážené body se sečetly a jako nejlepší byla vyhodnocena nabídka s nejvyšším bodovým ziskem.“ Dále je zde uvedeno, že se jednalo o nabídku „ZÁPADNÍ STAVEBNÍ a. s. Cheb“ a že „komise doporučuje s touto firmou uzavřít SOD“.

Součástí spisu jsou i dílčí protokoly o hodnocení nabídek. Každý protokol vyplňoval jeden člen hodnotící komise. Bodová ohodnocení přiřazená jednotlivým uchazečům byla u všech členů komise stejná, přičemž některými členy komise byla

délka záruky nabídnutá uchazečem ZÁPADNÍ STAVEBNÍ a. s. „zprůměrována“ na 100 měsíců.

V přípisu ze dne 13. 11. 2007, který žalobce adresoval žalovanému po zahájení řízení, je uvedeno, že ZÁPADNÍ STAVEBNÍ a. s. „předložila několik různě vysokých záruk a tímto došlo k předložení vzájemně neporovnatelných záručních nabídek, výběrová komise rozhodla, že u firmy ZÁPADNÍ STAVEBNÍ a. s. provede tzv. zprůměrování záručních nabídek. Při tomto zprůměrování bude přihlížet především na finanční objem zárukovaných částí z celkové nabídkové ceny a dále bude přihlížet na to, jaké části stavby v praxi nejčastěji zadavatel reklamuje a na jaké části stavby je pro něj nejvýhodnější mít nejdelší záruku.“ Komise se shodla na tom, že stavební části díla tvoří nadpoloviční většinu finančního objemu zakázky a nejčastěji zadavatel reklamuje vady právě na stavebních částech díla. Vzhledem k tomu zprůměrovala nabízené záruky ZÁPADNÍ STAVEBNÍ a. s. na 100 měsíců.

IV. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní – dále též „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), přitom jde o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).

Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a shledal, že žaloba je důvodná.

IVa. Porušení § 48 odst. 1 a § 55 odst. 1 ZVZ

Žalobce předně nesouhlasí s tím, že by stanovil dílčí kritérium „záruční podmínky (spočítat v měsících)“ neurčitě a netransparentně.

Podle § 17 písm. a) ZVZ se musí veškeré zadavatelovy požadavky, které je zapotřebí splnit osobami, jež se hodlají zadávacího řízení zúčastnit, promítnout v zadávacích podmínkách. Ty jsou tvořeny podmínkami obsaženými v oznámení zadávacího řízení a v zadávací dokumentaci. Zejména zadávací dokumentace pak musí uchazečům sloužit coby dostatečně konkrétní, jasný, jednoznačný a srozumitelný zdroj informací o tom, jak mají zpracovat své nabídky, neboť zadávací dokumentace podle § 48 odst. 1 ZVZ vymezuje předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky. Za správnost a úplnost zadávací dokumentace podle téhož ustanovení ZVZ odpovídá zadavatel.

Podle § 55 odst. 1 ZVZ je základním kritériem pro zadání veřejné zakázky a) ekonomická výhodnost nabídky, nebo b) nejnižší nabídková cena. Zadavatel zvolí základní kritérium pro zadání veřejné zakázky podle jejího druhu a složitosti v návaznosti na rozsah požadavků vymezujících předmět veřejné zakázky (odst. 2). Podle odst. 3 tohoto ustanovení rozhodne-li se zadavatel pro zadání veřejné zakázky podle ekonomické výhodnosti nabídky, posuzuje nabídku podle dílčích kritérií. Jednotlivým dílčím kritériím musí zadavatel stanovit váhu, kterou vyjádří

v procentech. Jedním z dílčích kritérií je vždy nabídková cena a dále zejména a) provozní náklady, b) požadavky na údržbu, c) technické, jakostní, ekologické nebo funkční vlastnosti předmětu veřejné zakázky. Zadavatel je povinen uveřejnit v oznámení otevřeného nebo užšího řízení základní kritérium pro zadání veřejné zakázky a v případě zadání veřejné zakázky na podkladě ekonomické výhodnosti nabídky i dílčí kritéria včetně jejich váhy.

Zadávací dokumentací se tedy rozumí souhrn všech konkrétních požadavků zadavatele na zpracování nabídky. Z těchto požadavků pak následně, nad rámec kritérií obsažených v oznámení zadávacího řízení, vyplynou i podrobná pravidla pro určení, která nabídka je pro zadavatele nejvýhodnější a která se tak stane nabídkou vítěznou. Základem zadávací dokumentace je tedy co nejpřesnější vymezení předmětu veřejné zakázky, provedené natolik podrobným, srozumitelným a co do významu jednotlivých údajů jednoznačným způsobem, který umožní samotné sestavení nabídky, její následné transparentní hodnocení zadavatelem a poté i následné objektivní přezkoumání toho, zda zadavatel hodnotil nabídky takovým způsobem, jakým měl. Pokud mohou být předmětem hodnocení ve smyslu § 62 ZVZ toliko nabídky, které odpovídají zadávací dokumentaci, pokud každá nabídka vyhovující požadavkům stanoveným v zadávací dokumentaci je nabídkou vhodnou a pokud má zadávací dokumentace rozhodující význam i pro konečnou podobu smlouvy o realizaci veřejné zakázky (ta musí být podle § 66 odst. 2 ZVZ v souladu s nabídkou respektující zadávací dokumentaci), pak na přesnost, srozumitelnost a jednoznačnost údajů obsažených v zadávací dokumentaci je třeba klást klíčový důraz. Ze zadávací dokumentace tedy musí být zcela jednoznačně patrné, v jakých otázkách a jak konkrétně spolu budou nabídky „soutěžit“.

V případě, že zadavatel pro zadání veřejné zakázky zvolil kritérium ekonomické výhodnosti nabídky a pokud stanovil jednotlivá dílčí kritéria a jejich váhy, pak tato kritéria a způsob jejich hodnocení musel popsat natolik konkrétně, přesně a jednoznačně, aby se každému z uchazečů dostalo informací téhož materiálního obsahu – a aby následně bylo zřetelně přezkoumatelné, zda zadavatel hodnotil nabídky tak, jak předeslal v zadávacích podmínkách – zejména pak v dostatečně konkrétní míře právě v zadávací dokumentaci. Už při zpracování nabídky musí být jednotlivým uchazečům zřejmé, podle jakých hodnotících kritérií a jakým konkrétním způsobem budou nabídky hodnoceny, a tedy jak mají být jednotlivé nabídky zpracovány, aby byly při hodnocení „úspěšnými“. Požadavek jednoznačnosti a srozumitelnosti zadávací dokumentace akcentoval i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 Afs 86/2008-222, dostupném na www.nssoud.cz, kde zdůraznil, že *„nemůže obstát taková zadávací dokumentace, z níž požadavky na zpracování nabídky a následně hodnotící kritéria nejsou zcela srozumitelná a jednoznačná, tj. pokud objektivně připouštějí rozdílný výklad a vzniká tak interpretační nejistota“*.

Ze shora uvedených důvodů nemůže obstát taková zadávací dokumentace, z níž zadavatelovy požadavky na zpracování nabídky a následně kritéria pro jejich hodnocení nevyplývají jasně, přesně, srozumitelně a jednoznačně, tj. která v těchto

ohledech objektivně přípouští rozdílný výklad. Pokud objektivně existuje více možných výkladů týkajících se otázky, co konkrétně a jakým způsobem bude v nabídkách hodnoceno, pak nemůže taková interpretační nejistota stíhat žádného z uchazečů, ale zadavatele samotného.

Soud se tedy při přezkumu napadeného rozhodnutí vrámci žalobních bodů zabýval nejprve tím, zda dílčí kritérium „záruční podmínky“ bylo stanoveno dostatečně určitě a srozumitelně. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak bylo. Pokud totiž žalobce stanovil, že dílčím kritériem pro posuzování nabídky jsou záruční podmínky, které je třeba spočítat v měsících, jedná se podle názoru soudu o jednoznačně stanovené kritérium, které lze vyložit pouze tak, že zadavatel bude posuzovat délku dodavateli nabídnuté záruční doby na předmět plnění veřejné zakázky. Jestliže by ke kritériu „záruční podmínky“ neuvedl zadavatel nic bližšího, jistě by se dalo polemizovat o tom, co konkrétně měl na mysli (tj. zda je podstatná délka záruční doby nebo její obsah, případně způsob poskytování záručního servisu apod.). Uvedl-li však zadavatel do tohoto kritéria dovětek „spočítat v měsících“, je zcela nepochybné, že právě délka poskytnuté záruky je v daném případě rozhodná. Jako nejvýhodnější nabídka v případě tohoto kritéria tak musí být posouzena ta, která bude obsahovat ve vztahu k předmětu veřejné zakázky nejdelší záruční dobu. Pokud je pak dále uvedeno, že tomuto dílčímu kritériu je přiřazena hodnota 20 %, nejsou pochyby ani o váze, která bude tomuto kritériu při hodnocení nabídek přisuzována.

Soud souhlasí se žalobcem v tom, že všem dodavatelům bylo známo, co je předmětem veřejné zakázky a jakým plněním se tedy má nabízená záruční doba vztahovat. Podle názoru soudu pak bylo plně na rozhodnutí těchto dodavatelů, zda nabídnou jednotnou záruční dobu na celé plnění veřejné zakázky nebo zda nabídnou záruční doby různé délky pro různé typy plnění (např. zvláště na stavební práce, na zařizovací předměty, na okna či dveře), tak jak učinil vítězný uchazeč. Zadávací dokumentace v tomto ohledu neobsahovala žádnou konkretizaci a obě popsání (a v daném případě také zrealizované) varianty nabízené záruční doby tak byly v souladu se zadávací dokumentací. Na zadavateli (žalobci) pak bylo, aby takto nabídnuté záruční doby při posuzování a hodnocení nabídek řádně posoudil a přiřadil jim odpovídající bodové hodnocení. Přitom byl povinen postupovat tak, aby žádného uchazeče při případném přepočtu nabízených záručních dob neznevýhodnil. Pokud by však hodlal záruční době poskytnuté na určité dílčí plnění předmětu veřejné zakázky dávat přednost (tj. při hodnocení nabídky by ji považoval za důležitější), byl by povinen tuto skutečnost v zadávací dokumentaci uvést.

V daném případě tedy soud neshledal, že by žalobce při stanovení zadávacích podmínek porušil § 48 a § 55 ZVZ, neboť dílčí kritérium „záruční podmínky“ i váhu tohoto kritéria stanovil jednoznačně a srozumitelně tak, že přípouštělo pouze jediný výklad, a to, že bude tomuto kritériu přiřazena váha 20 % a posuzována bude délka nabídnuté záruční doby, která se bude vztahovat k celému předmětu veřejné zakázky.

IVb. Porušení § 63 odst. 1 ZVZ

Naopak ve vztahu k porušení § 63 odst. 1 ZVZ se soud se žalovaným ztotožnil.

Podle § 63 odst. 1 ZVZ porídí hodnotící komise o posouzení a hodnocení nabídek zprávu, která obsahuje seznam posuzovaných nabídek, seznam nabídek, které byly hodnotící komisí ze zadávacího řízení vyřazeny spolu s uvedením důvodu, popis hodnocení zbývajících nabídek s odůvodněním, výsledek hodnocení a údaje o složení hodnotící komise. V souladu s odst. 3 tohoto ustanovení použije hodnotící komise pro vypracování zprávy o posouzení a hodnocení nabídek příslušný formulář. Vzor formuláře, postup při jeho vyplnění a formy odeslání stanoví pro váděcí právní předpis.

Tímto předpisem v rozhodné době byla vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj č. 240/2004 Sb., o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti (dále též „vyhláška“). Podle § 8 odst. 1 vyhlášky se hodnocení nabídek podle kritéria ekonomické výhodnosti provádí bodovací metodou. Při hodnocení nabídek lze použít kromě dílčích kritérií uvedených v zákoně i další dílčí kritéria, která zadavatel stanoví s přihlédnutím k charakteru konkrétní veřejné zakázky. Mezi tato další dílčí kritéria např. patří i smluvní úprava záruky za jakost díla, dodávky, poskytnuté služby (zejména obsah a rozsah záruky a způsob poskytnutí záručního servisu),

Podle § 8 odst. 3 vyhlášky použije hodnotící komise pro hodnocení nabídek bodovací stupnici v rozsahu 0 až 100. Každé jednotlivé nabídce je dle dílčího kritéria přidělena bodová hodnota, která odráží úspěšnost předmětné nabídky v rámci dílčího kritéria. Pro číselně vyjádřitelná kritéria, pro která má nejvhodnější nabídka maximální hodnotu kritéria, například doba záruky, výše smluvní pokuty, získá hodnocená nabídka bodovou hodnotu, která vznikne násobkem 100 a poměru hodnoty nabídky k hodnotě nejvhodnější nabídky. Pro číselně vyjádřitelná kritéria, pro která má nejvhodnější nabídka minimální hodnotu kritéria, například cena nabídky, doba provádění, získá hodnocená nabídka bodovou hodnotu, která vznikne násobkem 100 a poměru hodnoty nejvhodnější nabídky k hodnocené nabídce. Pro kritéria, která nelze vyjádřit číselně, sestaví hodnotící komise pořadí nabídek od nejvhodnější k nejméně vhodné a přiřadí nejvhodnější nabídce 100 bodů a každé následující nabídce přiřadí takové bodové ohodnocení, které vyjadřuje míru splnění dílčího kritéria ve vztahu k nejvhodnější nabídce. Podle odst. 5 zadavatel stanoví jednotlivým dílčím kritériím váhy v procentech podle jejich důležitosti pro konkrétní zadávací řízení tak, že jejich součet je celkem 100. Odst. 6 pak konstatuje, že hodnocení podle bodovací metody provede hodnotící komise tak, že jednotlivá bodová ohodnocení nabídek dle dílčích kritérií vynásobí příslušnou vahou daného kritéria. Na základě součtu výsledných hodnot u jednotlivých nabídek hodnotící komise stanoví pořadí úspěšnosti jednotlivých nabídek tak, že jako nejúspěšnější je stanovena nabídka, která dosáhla nejvyšší hodnoty.

Zdejší soud souhlasí se žalovaným, že zpráva o posouzení a hodnocení nabídek podle § 63 odst. 1 ZVZ je jedním z klíčových dokumentů, z nichž může žalovaný při

přezkumu zákonnosti postupu zadavatele vycházet. Je tedy třeba, aby tato zpráva byla zpracována tak, aby postup hodnotící komise, jakož i důvody, které ji vedly k přijatým závěrům, byly řádně odůvodněny. Pouze takto odůvodněná zpráva je v souladu se zásadou transparentnosti zadávacího řízení. Jak již zdejší soud uvedl například ve svém rozhodnutí ve věci sp. zn. 31 Ca 166/2005, požadavek transparentnosti není splněn tehdy, pokud jsou v zadavatelově postupu shledány *„jakové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele.“* Není-li zpráva o posouzení a hodnocení nabídek řádně odůvodněna tak, aby bylo zřejmé, jak byly jednotlivé nabídky hodnoceny, činí tato zpráva zadávací řízení nepochybně hůře kontrolovatelným, neboť nelze řádně zkontrolovat, zda byly nabídky hodnoceny v souladu se ZVZ a zadávacími podmínkami.

V daném případě je zpráva o posouzení a hodnocení nabídek vyhotovena na formuláři podle vyhlášky a obsahuje tedy všechny části označením odpovídající zákonným náležitostem (seznam posuzovaných nabídek, seznam nabídek, které byly hodnotící komisí ze zadávacího řízení vyřazeny, popis hodnocení zbývajících nabídek, výsledek hodnocení a údaje o složení hodnotící komise). Pokud však jde o popis hodnocení nabídek, ztotožňuje se zdejší soud se závěry žalovaného, že žalobce, resp. hodnotící komise nezdůvodnila přiřazení konkrétních bodových hodnot u dílčího kritéria *„záruční podmínky“*. Za dané situace, kdy vítězný uchazeč uvedl různé délky záruční doby pro různá plnění předmětu veřejné zakázky (120, 24, 36 a 60 měsíců), zatímco zbývajcí uchazeči uvedli délku záruční doby jednotnou pro všechna plnění (60 měsíců), bylo namístě se s touto okolností vypořádat, tj. záruční doby přepočítat tak, aby bylo možné všechny tři nabídky řádně porovnat. Vzhledem k tomu, že některé, vítězným uchazečem nabídnuté záruční doby, byly kratší, než záruční doby nabídnuté ostatními uchazeči, nelze bez určitého přepočtu a odůvodnění konstatovat, že vítězný uchazeč nabídl ve vztahu k celému předmětu veřejné zakázky celkově nejvýhodnější záruční dobu. Pokud by žalobce přikládal největší váhu záruční době, která se vztahovala ke stavebním pracím, jak uvádí v žalobě, bylo by třeba, aby byla tato skutečnost uvedena nejen ve zprávě o hodnocení nabídek (což se v daném případě nestalo), ale také v zadávací dokumentaci, neboť způsob hodnocení nabídek musí být ze zadávací dokumentace zřejmý, jak je uvedeno v části IV.b tohoto rozhodnutí (což se rovněž nestalo).

V daném případě navíc někteří členové hodnotící komise v dílčích protokolech uvedli, že záruční doba nabídnutá vítězným uchazečem činila 100 měsíců, přestože záruční dobu v této délce vůbec nenabízel. Je tedy zřejmé, že na základě určitého klíče k přepočtu záručních dob docházelo. Právě způsob přepočtu nabídnutých záručních dob tak měl být obsažen v této části zprávy o posouzení a hodnocení nabídek. Pokud tomu tak nebylo, není zpráva v této části přezkoumatelná. Žalobce sice připisem ze dne 13. 11. 2007 žalovanému sdělil, jakým způsobem došlo ke *„zprůměrování“* nabídnutých záručních cen, to však nic nemění na tom, že zpráva o posouzení a hodnocení nabídek tuto otázku nevysvětluje a porušuje tak § 63 odst. 1 ZVZ, neboť v ní chybí řádné odůvodnění hodnocení dílčího kritéria záruční doby. Závěry žalovaného jsou tedy v případě této otázky v souladu se zákonem.

IVc. Stanovení výše pokuty

Pokud jde o výši pokuty, tak žalobce namítá, že se žalovaný nevypořádal se všemi hledisky, které měl při výpočtu pokuty zohlednit. Tuto námitku zdejší soud shledal důvodnou.

Podle § 105 odst. 1 ZVZ se při určení výše pokuty přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Jak zdejší soud konstantně uvádí ve svých rozhodnutích (např. v rozsudku ze dne 3. 11. 2009, sp. zn. 62 Ca 93/2008), stanovení výše pokuty je výsledkem správního uvážení žalovaného. Je-li rozhodnutí vydáváno s využitím zákonem uložené diskrece správního orgánu, je povinností správního orgánu předepsané volné úvahy užít; to znamená, že se správní orgán musí zabývat všemi hledisky, která jsou pro posouzení konkrétní výše pokuty nezbytná (zákonem předepsaná), nadto musí zohlednit i další skutečnosti, jež mohou mít na konkrétní výši pokuty vliv. Klíčovou je pak podmínka, aby z rozhodnutí bylo seznatelné, jaké konkrétní úvahy vedly správní orgán k uložení pokuty v příslušné výši, a aby výše pokuty s ohledem na zvažovaná kritéria a zákonnou limitaci vyhověla podmínce přiměřenosti.

V daném případě soud ze správního rozhodnutí vydaného v prvním stupni zjistil, že žalovaný k uložení pokuty sdělil jakého deliktu se žalobce dopustil a jaká maximální výše pokuty mu může hrozit (1 260 301,-Kč). Dále poukázal na to, že se jedná o závažné porušení ZVZ, odcitoval § 105 odst. 1 ZVZ, aniž by se jednotlivými kritérii v něm uvedenými jakkoli zabýval a uvedl, že z hlediska přiměřenosti vzal v úvahu zejména to, jaký žalobce spáchal delikt. Závěrem pak zdůraznil, že pokutu stanovil v dolní polovině její možné výše a že tedy preferoval preventivní funkci pokuty. Poukázal též na to, že takto stanovená pokuta nemůže nepříznivě ovlivnit žalobcovu ekonomickou situaci. Předseda žalovaného v druhostupňovém rozhodnutí k pokutě sdělil pouze tolik, že žalovaný její výši řádně a dostatečně odůvodnil.

V daném případě tedy žalovaný ze zákonem (§ 105 odst. 1 ZVZ) výslovně požadovaných kritérii (závažnost správního deliktu, způsob jeho spáchání, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán) zmínil pouze to, že se jednalo o závažné porušení ZVZ, aniž by k tomu cokoli bližšího uvedl. Na druhou stranu však uložil pokutu zcela při její spodní hranici. Pokud pak žalovaný uvádí, že přihlédl k tomu, aby pokuta negativně neovlivnila žalobcovo hospodaření, a proto ji uložil „v dolní polovině“, lze poukázat na to, že takové tvrzení by bylo možné použít k odůvodnění téměř jakkoli v vysoké pokuty (v daném případě až do výše 630 000,-Kč).

Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že přestože má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze

dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53, nebo ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007-68, oba dostupné na www.nssoud.cz). Mezi tyto principy pak jistě patří i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, která v konečném důsledku vyvolá i jeho přesvědčivost. Správní orgán tak při rozhodování o výši pokuty musí zohlednit všechny skutečnosti, které výši pokuty mohou v konkrétním případě ovlivnit, řádně se s nimi v odůvodnění svého rozhodnutí vypořádat a přesvědčivě odůvodnit, ke které okolnosti přihlédl, a jaký vliv měla na konečnou výši pokuty. Výše uložené pokuty tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem, který nepřipouští rozumné pochyby o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.

Jak již konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 3. 2008, č. j. 4 As 51/2007-68, www.nssoud.cz, *řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Zohledněním všech hledisek, jež lze v konkrétní věci považovat za relevantní, pak určuje míru zákonnosti stanoveného postihu. (...) Jednotlivé logické kroky, které vedly správní orgán ke stanovení konkrétní výše pokuty, je přitom třeba formulovat precizně a jednoznačně, aby odůvodnění stanovené výše pokuty bylo přezkoumatelné.*“ Podle citovaného rozsudku je rozhodnutí o uložení pokuty nepřezkoumatelné, je-li výše pokuty odůvodněna pouhou rekapitulací skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria hodnocena. Úvaha správního orgánu musí vést k hodnocení individuální povahy protiprávního jednání, přičemž zvažované okolnosti je třeba rozlišovat na přítěžující a polehčující a vždy je posuzovat z hlediska konkrétního dopadu na danou věc.

V daném případě se žalovaný ve svých rozhodnutích řádně nezabýval žádnou z okolností zakotvených v § 105 odst. 1 ZVZ, přestože se jedná o okolnosti, k nimž je žalovaný povinen přihlídnout vždy, a při odůvodnění výše pokuty se s každou vypořádat. V takové situaci není možné správní uvážení žalovaného vůbec přezkoumat, a to ani omezeným způsobem, který soudu přísluší, neboť z odůvodnění napadeného rozhodnutí nejsou vůbec zřejmé konkrétní úvahy, které vedly žalovaného k uložení pokuty v příslušné výši. Napadené rozhodnutí je tak z tohoto důvodu nepřezkoumatelné. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že se jedná o pokutu uloženou skutečně při dolní hranici možné sazby.

V. Závěr

Ze shora uvedených důvodů tedy soud shledal žalobu důvodnou, a proto napadené rozhodnutí bez jednání zrušil pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jako nepřezkoumatelné 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.).

Ke zrušení rozhodnutí vydaného v prvním stupni správního řízení soud důvody neshledal, neboť náprava lze dosáhnout ve druhém stupni správního řízení.

VI. Náklady řízení

Výrok o nákladech řízení o žalobě se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto mu přísluší náhrada nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému. Náklady řízení tvoří částka za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2 000,- Kč, dále odměna zástupce za dva úkony právní služby po 2 100,- Kč společně se dvěma režijními paušály po 300,- Kč – převzetí a příprava zastoupení a žaloba, s navýšením o částku odpovídající DPH, to vše podle § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 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), a § 57 odst. 2 s. ř. s.; celkem tedy ve výši 7 760,- Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí, je přípustná kasační stížnost za podmínek § 102 a násl. s. ř. s., kterou lze podat do dvou týdnů po jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu prostřednictvím Krajského soudu v Brně. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něho jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 s. ř. s.).

V Brně dne 30.3.2010

Za správnost vyhotovení:
Lucie Gazdová

JUDr. David Raus, Ph.D., v.r.
předseda senátu