



ČESKÁ REPUBLIKA

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže třída Kpt. Jaroše 7, Brno	
Dodáno:	- 4 - 04 - 2008
Číslo:	04996/2008/310
Číslo:	34340/08
Přílohy:	svd. Kubišová svd. Schellpova
	OSOBNĚ

# ROZSUDEK

## JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Tesáka, Ph.D. a soudců JUDr. Davida Rause, Ph.D. a JUDr. Ing. Viery Horčicové v právní věci žalobců a) **D.L.S., spol. s r.o.**, se sídlem Křížíkova 2960/72, Brno, b) **Angerlehner Hoch-und Tiefbau Gesellschaft m.b.H.**, se sídlem Obere Landstraße 19, Pucking, Rakousko, oba zast. Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 301/8, Praha 1, za účasti **Vodovody a kanalizace Břeclav, a.s.**, se sídlem Panská 2/4, Brno, a **OHL ŽS, a.s.**, se sídlem Burešova 938/17, Brno – střed, proti žalovanému **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. R082/2007/02-09363/2007/310-Hr ze dne 17.5.2007,

**t a k t o :**

- I. Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. R082/2007/02-09363/2007/310-Hr ze dne 17.5.2007 se **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobcům a) a b) na nákladech řízení částku 14.980,- Kč k rukám Mgr. Radka Pokorného, advokáta se sídlem Karolíny Světlé 301/8, Praha 1, do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

Žalobci a) a b) napadají rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. R 082/2007/02-09363/2007/310-Hr ze dne 17.5.2007, kterým bylo potvrzeno předchozí rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č.j. S 342/2006-02829/2007/530-Va/AB ze dne 12.2.2007 a zamítnut rozklad, který proti němu žalobci podali.

### I. Podstata věci

Žalovaný napadeným rozhodnutím ve spojení s rozhodnutím vydaným v prvním stupni správního řízení rozhodl tak, že Vodovody a kanalizace Břeclav, a.s. (zadavatel) při zadávání veřejné zakázky „Břeclavsko - rekonstrukce a výstavba vodohospodářské infrastruktury v povodí řeky Dyje - část B“ v otevřeném zadávacím řízení oznámeném na centrální adrese dne 23.6.2006 pod č. 50020369 nesplnil povinnost podle § 39 odst. 2 zák. č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“) a povinnost podle § 62 odst. 3 ZVZ v návaznosti na § 8 odst. 3 vyhlášky č. 240/2004 Sb., o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti, nicméně tato porušení ZVZ neovlivnila stanovení pořadí úspěšnosti nabídek.

### II. Žaloba

Žalobci namítají, že k zastavení řízení došlo nezákonně; žalovaný dle žalobců pochybil, pokud i přes zásadní vady zadávacího řízení nerozhodl o zrušení rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky vybranému uchazeči. Kromě toho sám žalovaný nezákonně provedl hodnocení některých údajů z nabídek uchazečů, ač toto právo podle ZVZ přísluší jedině hodnotící komisi zadavatele.

Konkrétně žalobci namítají, že žalovaný nesprávně a v rozporu se ZVZ posoudil údaje obsažené ve zprávě o posouzení a hodnocení nabídek, která nebyla vypracována v souladu se ZVZ, resp. žalovaný se nedostatečně vypořádal s vadami této zprávy, které žalobci v rozkladu namítali. Zpráva pro své zásadní vnitřní rozpory dle žalobců nenaplnila zákonnou funkci jasného a transparentního zdůvodnění výběru nabídky vybraného uchazeče.

Pokud jde o hodnocení nabídek v dílčím kritériu „Záruční doba“, tu žalobci namítají, že zadavatel výslovně uvedl, že v rámci tohoto kritéria bude hodnotit nabídnuté záruční doby na dílčí části díla „...nad rámec minimálně požadovaných záručních lhůt stanovených zadavatelem...“. Pro tyto účely měl každý uchazeč vyplnit tabulku, která byla přílohou zadávací dokumentace. Jak však vyplývá ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek, hodnotící komise hodnotila absolutní, tedy celkovou délku záruční doby, nikoli nabízenou záruční dobu na dílčí části díla nad rámec minimálně požadovaných záručních lhůt stanovených zadavatelem, tento vadný způsob hodnocení následně převzal při svém rozhodování i zadavatel, a tím došlo

k porušení ZVZ. Zadavatel měl dle zadávací dokumentace tedy hodnotit délku záruční doby „...nad rámec...“ minimálně požadovaných záručních lhůt stanovených zadavatelem a nikoli celkovou délku záruční doby. Chybný postup zadavatele při hodnocení kritéria délky záruční doby podle žalobců ovlivnil pořadí nabídek uchazečů. Žalobci přikládají podle nich správné výpočty bodového hodnocení, z nichž dovozují vliv na pořadí nabídek.

Pokud jde o hodnocení dílčího kritéria „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky“, tu žalobci poukazují na skutečnost, že zadavatel v zadávacích podmínkách neuvedl, že nabídku v tomto dílčím kritériu bude hodnotit podle příslušné normy (ČSN EN ISO 9001:2001, její prvek 7.1), ale toliko že bude hodnotit soulad uchazečem předloženého plánu jakosti, zpracovaného „...na konkrétní podmínky této veřejné zakázky...“. Ze zadávací dokumentace tedy dle žalobců jednoznačně vyplývá, že předmětem hodnocení měl být plán jakosti zpracovaný na konkrétní podmínky této veřejné zakázky. Naproti tomu ve zprávě pro posouzení a hodnocení nabídek je u nabídky vybraného uchazeče uvedeno, že předložený plán jakosti není uceleným materiálem aplikovatelným na konkrétní veřejnou zakázku, ale je ujištěním o funkčnosti integrovaného systému řízení jakosti v organizaci. Organizace se zavazuje, že „...plán jakosti na konkrétní veřejnou zakázku vypracuje po uzavření smlouvy...“. Vybranému uchazeči, jak vyplývá ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek, bylo přiděleno 100 bodů. Zadavatel v rozporu se zadávací dokumentací nehodnotil „Plán jakosti“, nýbrž tzv. příručku jakosti; zadavatel tedy hodnotil nabídky podle odlišného kritéria, které si sám závazně stanovil. Zadavatel ovšem nemohl hodnotit jako plán jakosti dokument, který nebyl v souladu s normou vypracován pro konkrétní podmínky veřejné zakázky. Zadavatel se podle žalobců zásadním způsobem odchýlil od vymezení hodnotícího kritéria plán jakosti zpracovaného pro konkrétní podmínky této veřejné zakázky, když podle žalobců hodnotil, zda předložené materiály obsahují konkrétní kapitoly příručky jakosti, a dokonce výslovně připouští, že některé předložené materiály nejsou aplikovatelné na konkrétní veřejnou zakázku. Pokud zadavatel požadoval předložení plánu jakosti zpracovaného na konkrétní podmínky této veřejné zakázky, nemohl hodnotit dokument, o kterém ve zprávě uvádí, že není materiálem aplikovatelným na konkrétní veřejnou zakázku, nýbrž toliko ujištěním o funkčnosti integrovaného systému řízení jakosti v organizaci. Imanentním rysem každého plánu jakosti je právě skutečnost, že popisuje postupy pro specifický projekt. Hodnotící komise tedy podle zprávy, kterou vypracovala, buď hodnotila jako nejvhodnější nabídku uchazeče, který vůbec nepředložil to, co předložit pro účely hodnocení měl (informace o tom, že nabídka obsahuje pouze ujištění o funkčnosti systému, a že konkrétní plán bude teprve později vypracován), nebo vybraný uchazeč předložil vyžadované podklady, ale pak hodnotící komise zcela vadně a v rozporu se ZVZ zpracovala zprávu o posouzení a hodnocení nabídek (tedy uvedla, že uchazeč požadovaný plán jakosti nepředložil), která je zjevně vnitřně rozporná v několika bodech. Tu žalobci dodávají, že zpráva o posouzení a hodnocení nabídek a rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky jsou jedinými dokumenty, z nichž může každý uchazeč zjistit, jak byla jeho nabídka hodnocena ve

srovnání s ostatními uchazeči. Pokud zadavatel u některých uchazečů uvedl, že předložené plány nejsou materiály aplikovatelnými na konkrétní veřejnou zakázku, nýbrž pouhým ujištěním o funkčnosti integrovaného systému řízení jakosti v organizaci, a přesto hodnotil, do jaké míry byly v předložených plánech obsaženy jednotlivé kapitoly, postupoval v rozporu se zadávacími podmínkami, a tudíž v rozporu se ZVZ.

Žádné ze shora uvedených skutečností žalovaný nezohlednil a založil svoje rozhodnutí na nesprávných předpokladech a nesprávně zjištěném skutkovém stavu věci, tj. v rozporu se správním řádem.

Dále žalobci namítají, že žalovaný porušil ZVZ tím, že překročil pravomoc, která je mu svěřena, neboť sám prováděl hodnocení podaných nabídek nad rámec hodnocení provedeného zadavatelem (hodnotící komisí). Žalovaný může a musí dle žalobců zkoumat jednotlivé nabídky, nicméně na základě tohoto zkoumání nemůže učinit takový závěr, který bude jednoznačně tvrdit určitou vůli zadavatele, pokud taková vůle z podkladu zpracovaných zadavatelem (hodnotící komisí) jednoznačně nevyplývá. Tu žalobci poukazují na prejudikaturu Vrchního soudu v Olomouci a Nejvyššího správního soudu, podle níž pravomoci orgánu dohledu (žalovaného) sahají do úrovně těch činností zadavatele, která vytváří prostor pro *fair* podmínky pro účast uchazečů na soutěži, ale končí tam, kde nastupuje vlastní úvaha o tom, která nabídka splnila konkrétní podmínky a v jaké kvalitě.

Žalobci též zpochybňují jednotlivé dílčí závěry obsažené v napadeném rozhodnutí.

Na základě shora uvedeného mají žalobci za to, že žalovaný řádně nepřezkoumal zákonnost úkonů zadavatele, nedostatečně zkoumal transparentnost zadání předmětné veřejné zakázky, která je zajištěna v zásadní míře zejména řádným zpracováním zprávy o posouzení a hodnocení nabídek a rozhodnutí o přidělení veřejné zakázky, přestože na nedostatky těchto listin žalobci již v rámci správního řízení žalovaného upozorňovali, odklonil se od své dřívější rozhodovací praxe, ve které zdůrazňoval klíčovou roli zprávy o posouzení a hodnocení nabídek jako stěžejního dokumentu pro zajištění transparentnosti zadávacího řízení, a nezjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, neboť v rámci zadávacího řízení byly nabídky předložené jednotlivými uchazeči hodnoceny dle jiného kritéria pro zadání veřejné zakázky, než které zadavatel vymezil v zadávacích podmínkách, a které navíc není přípustným kritériem pro zadání veřejné zakázky, nýbrž kritériem kvalifikačním, a v rámci zadávacího řízení byly nabídky hodnoceny způsobem, který je v rozporu se zákonnými požadavky na provedení hodnocení a současně by znamenal změnu pořadí nabídek.

Ze shora uvedených důvodů tedy žalobci navrhují, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

### III. Procesní stanovisko žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na závěrech, které prezentoval již v napadeném rozhodnutí a navrhuje žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

Pokud jde o otázku hodnocení dílčího kritéria „Záruční doba“, tu se žalobci dle žalovaného dopouštějí vytrhávání jednotlivých částí a ustanovení zadávací dokumentace z jejího celkového kontextu. Pokud formulace bodu 41.5 zadávací dokumentace může přinášet pochybnosti o tom, zda zadavatel hodlá hodnotit délku celé záruční doby, anebo pouze rozdíl mezi dobou nabídnutou a dobou zadavatelem požadovanou, pak tato případná výkladová nejasnost je odstraněna formulací bodu 41.7 zadávací dokumentace, který jednoznačně říká, která hodnota bude hodnocena, tedy která hodnota bude dosazena za proměnnou do příslušného matematického vzorce. Touto hodnotou je jednoznačně „délka záruční doby“, tedy údaj, který uchazeči pod tímto označením uváděli ve svých nabídkách. Pokud by zadavatel tento údaj vlastním výpočtem modifikoval, odvozoval by z tohoto údaje hodnotu rozdílu mezi dobou nabídnutou a dobou požadovanou, a takto získaný údaj následně hodnotil, dopustil by se tím porušení ZVZ.

Pokud jde o námitky směřující proti dílčímu kritériu „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky“, tu žalovaný poukazuje na skutečnost, že způsob hodnocení či jeho nejasnost žalobci nenamítali před podáním nabídky, nadto žalobci nemohli mít důvodnou pochybnost o tom, na jakou konkrétní normu je v zadávací dokumentaci odkazováno. Další argumentace žalobců nebyla uplatněna v rámci správního řízení, až být uplatněna mohla, a proto se k ní žalovaný nemohl v rámci správního řízení nijak vyjádřit a ani soud by k ní neměl nyní přihlížet.

Stejně tak žalovaný odmítá, že by nezákonně vstupoval do volního procesu hodnocení namísto zadavatele (resp. hodnotící komise).

Žalovaný nadto souhrnně uvádí, že žalobci nevnímají zprávu o posouzení a hodnocení nabídek kontextuálně, argumentace žalobců je v několika podstatných ohledech dezinterpretací.

Zejména ze shora uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta.

### IV. Správní spis, podstatné skutečnosti

Z obsahu správního spisu soud zjistil zejména následující pro posouzení věci rozhodující skutečnosti:

Zadavatel zvolil pro hodnocení nabídek základní kritérium pro zadání veřejné zakázky ekonomickou výhodnost nabídky. Mimo jiné dílčími kritérii byly „Záruční

doba“ (bod 41.5 zadávací dokumentace, bod 2.) a „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky“ (bod 41.5 zadávací dokumentace, bod 3.). Z bodu 41.5 zadávací dokumentace mimo jiné vyplývá, že zadavatel bude hodnotit uchazečem nabídnuté záruční doby na dílčí části díla „...nad rámec minimálně požadovaných záručních lhůt stanovených zadavatelem, uvedených ve formuláři 8.3 Záruční doby...“. Toto dílčí kritérium obsahuje tři subkritéria, která jsou uvedena ve formuláři 8.3 Záruční doby. Soulad uchazečem předloženého plánu jakosti, zpracovaného na konkrétní podmínky této veřejné zakázky, bude zadavatel „...hodnotit s použitím prvku 7.1. Plánování realizace produktu systému řízení jakosti...“.

Z bodu 41.7 zadávací dokumentace je pak podáváno, že zadavatel bude hodnotit délku záruční doby nabídnutou uchazečem v jednotlivých subkritériích bodovací metodou, přitom bodové hodnocení bude vypočteno podle vzorce: „...hodnocená délka záruční doby / nejdelší délka záruční doby X 100 X závažnost (bodů)...“. Soulad plánu jakosti, upraveného na konkrétní podmínky této veřejné zakázky, s příslušnými prvky systému řízení jakosti bude zadavatel hodnotit bodovací metodou, přitom hodnotící komise „...sestaví 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...“.

Pokud jde o dílčí kritérium „Podmínky pro provedení stavby“, to zadavatel podle bodu 41.5 zadávací dokumentace měl hodnotit na základě uchazečem předloženého harmonogramu a dodavatelského plánu organizace výstavby a údaje o počtech dnů v průběhu výstavby, ve kterých bude úplná výluka na provozu komunikace, a o celkovém počtu dnů v průběhu výstavby, ve kterých bude omezen příjezd do objektu pro silniční motorová vozidla s hmotností nad 3,5 tuny. Podle bodu 41.7 zadávací dokumentace měl zadavatel hodnotit uchazečem navržené podmínky pro provedení výstavby ve dvou subkritériích bodovací metodou, přitom bodové hodnocení mělo být vypočtené podle vzorce: „...nejnižší počet dnů / hodnocený počet dnů X 100 X závažnost (bodů); nejvhodnější nabídkou bude nabídka, která dosáhne nejvyššího součtu bodových hodnocení ze všech kritérií...“.

Pokud jde o dílčí kritérium „Záruční doba“, ohledně hodnocení nabídek dospěl žalovaný ve správním řízení k závěru, že zadavatel jednoznačně označil za hodnocený údaj délku záruční doby nabízenou uchazečem, a nikoliv rozdíl této délky a minimální požadované délky. Text jednotlivých ustanovení zadávací dokumentace je nutno dle žalovaného vykládat v jejich vzájemné souvislosti. Pokud je tedy v bodě 41.5 zadávací dokumentace uvedeno, že zadavatel bude hodnotit uchazečem nabídnuté záruční doby na dílčí části díla nad rámec minimálně požadovaných záručních lhůt stanovených zadavatelem, uvedených ve formuláři 8.3., pak je tento text třeba vykládat v kontextu s textem uvedeným v bodě 41.7 zadávací dokumentace, podle něhož zadavatel bude hodnotit délku záruční doby nabídnutou uchazečem v jednotlivých subkritériích bodovací metodou podle příslušné vyhlášky.

Pokud jde o kritérium „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky této veřejné zakázky“, tu dospěl žalovaný ve správním řízení k závěru, že všichni uchazeči v rámci svých nabídek předložili materiály, které bylo možno hodnotit v rámci předměřeného dílčího kritéria, přičemž není rozhodné, jak byly tyto materiály pojmenovány. Argumentace v tom směru, že některá nabídka byla neúplná, neboť uchazeč v ní žádný plán nepředložil a hodlal jej případně vypracovat až po uzavření smlouvy o dílo na plnění předmětu veřejné zakázky, se tedy nezakládá na pravdě. Pokud žalobci ve správním řízení dovozovali, že některé předložené nabídky v tomto kritériu neodpovídaly požadavkům zadavatele v tom smyslu, že nebyly přizpůsobeny na podmínky konkrétní veřejné zakázky, a tedy neměly být vůbec hodnoceny či měly být hodnoceny nulou bodů, vstupovali tím do volního procesu hodnocení nabídek ze strany zadavatele, resp. hodnotící komise. Pouze hodnotící komisi přísluší posoudit v rámci hodnocení nabídek míru přizpůsobení jednotlivých plánů jakosti na konkrétní veřejnou zakázku. Tato skutečnost proto nemůže být dle žalovaného předmětem přezkumu. Zadavatelem zvolený způsob hodnocení nabídek v tomto kritériu je tak dle žalovaného možno chápat jako maximálně transparentní a přezkoumatelný. Zadavatelem zvolená metoda dle žalovaného maximálním možným způsobem objektivizovala hodnocení tohoto kritéria a takto provedené hodnocení bylo transparentní a v souladu se ZVZ.

Souhrnně tedy žalovaný ve správním řízení o přezkum úkonů zadavatele podle § 94 a násl. ZVZ dospěl k závěru, že zadavatel při zadávání předmětné veřejné zakázky postupoval v souladu se ZVZ. Výjimkou bylo toliko pochybení zadavatele spočívající v nesplnění povinnosti podle § 39 odst. 2 ZVZ, když nevyioutil z další účasti v zadávacím řízení uchazeče, který neprokázal splnění kvalifikace, podle § 30 odst. 2 písm. c) ZVZ, když nepředložil oprávnění k výkonům zeměměřičských činností (uchazeč VHS Břeclav, spol. s r.o.), a dále v nesplnění povinnosti uvedené v § 62 odst. 3 ZVZ v návaznosti na § 8 odst. 3 shora uvedené prováděcí vyhlášky, když při hodnocení nabídek v kritériích hodnocení „Záruční doba“ a „Podmínky pro provedení stavby“ zadavatel nehodnotil nabídky uchazečů postupem, který vyhláška stanoví, nicméně tyto úkony zadavatele podstatně neovlivnily stanovení pořadí úspěšnosti nabídek. Podle žalovaného zadavatel hodnotil nabídky zcela v souladu se ZVZ a s prováděcí vyhláškou v případě prvního, třetího a čtvrtého dílčího kritéria hodnocení, kterými jsou „Celková výše nabídkové ceny včetně DPH“, „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky“ a „Smluvní pokuty“, avšak u zbývajících dvou kritérií hodnocení „Záruční doba“ a „Podmínky pro provedení stavby“ zadavatel postup stanovený prováděcí vyhláškou nedodržel. Zadavatel sice správně a v souladu se ZVZ přidělil bodová ohodnocení nabídek tak, aby hodnocení příslušné nabídky vyjadřovalo míru splnění dílčího kritéria ve vztahu k nejvhodnější nabídce, avšak nezajistil, aby nejvhodnější nabídka v uvedených dílčích kritériích mohla získat 100 bodů, jak stanoví prováděcí vyhláška.

Uvedené pochybení zadavatele ovšem dle žalovaného nemělo vliv na pořadí jednotlivých nabídek.

Žalovaný provedl konkrétní přepočítání bodového ohodnocení nabídek tak, aby byl v souladu s vyhláškou, přičemž nezjistil, že by nesprávným postupem zadavatele při hodnocení nabídek byla znevýhodněna nabídka žalobců, neboť z výsledků kontrolního propočtu vyplynulo, že postup zadavatele při hodnocení nabídek nejen že neměl vliv na pořadí nabídek, ale naopak bodový náskok vybraného uchazeče oproti žalobcům by se při správném postupu podle vyhlášky ještě nepatrně zvýšil.

#### V. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s.ř.s.“), osobami oprávněnými (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), přitom žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

O věci samé soud rozhodoval bez jednání za podmínek vyplývajících z § 51 odst. 1 s.ř.s. Žalobci i žalovaný s takovým postupem soudu souhlasili.

Žaloba je důvodná.

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.

Zadávací dokumentací se tedy rozumí souhrn všech konkrétní 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. Zjednodušeně



řečeno: ze zadávací dokumentace 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 zřetelné 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“.

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 připouští 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 v rámci žalobních bodů nejprve nutně musel zaměřit na posouzení klíčové otázky, a sice zda v žalobci namítných dílčích kritériích „Záruční doba“ a „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky této veřejné zakázky“ zadávací dokumentace objektivně připouští shora uvedenou interpretační nejistotu či nikoli, tj. zda jsou zadávací podmínky v těchto dílčích kritériích jasnými, přesnými, srozumitelnými a jednoznačnými či nikoli.

Pokud byla dílčím kritériem „Záruční doba“ a pokud zadavatel v bodu 41.5, sub 2., stanovil, že bude hodnotit uchazečem nabídnuté záruční doby na dílčí části díla „...nad rámec minimálně požadovaných záručních lhůt stanovených zadavatelem...“, pak výklad, podle něhož předmětem hodnocení měl být v případě jednotlivých nabídek vždy rozdíl mezi uchazečem nabízenou záruční lhůtou a minimálně požadovanou záruční lhůtou, jak jej podávali žalobci již v průběhu řízení před žalovaným a jak jej podávají i nyní v žalobě, nemůže být považován za nelogický nebo jinak zjevně nesprávný. Ani z dalšího textu zadávací dokumentace (bod 41.7, sub 2.), podle níž zadavatel bude hodnotit „...délku záruční doby nabídnutou uchazečem...“, přitom bodové hodnocení bude vypočteno podle vzorce: „...hodnocená délka záruční doby / nejdelší délka záruční doby X 100 X závažnost (bodů)...“, nevyplývá jednoznačně, že by hodnocena měla být celá záruční doba (soud tu neshledává rozdíl v dikci „záruční doba“ a „záruční lhůta“, jak se v zadávací dokumentaci objevuje promiskue). Naopak použil-li zadavatel v zadávací dokumentaci při konkretizaci toho, co bude hodnoceno, dikci „...délka záruční doby nabídnutá uchazečem...“ a ve vzorci pro bodové hodnocení dikci „...hodnocená délka záruční doby...“, logicky z toho může vyplývat,

že hodnoceno mělo být to, co uchazeč sám nabídl, nikoli to, co musel splnit, aby jeho nabídka vůbec hodnocena byla. Pokud totiž zadavatel požadoval minimální záruční lhůtu (a uchazečům umožnil, aby jejich nabídky „soutěžily“ v délce záruční lhůty nad rámec minimálního zadavatelova požadavku), pak šlo o zadávací podmínku, jejíž splnění mělo být posuzováno v režimu vyplývajícím z § 61 odst. 1 ZVZ (tedy při samotném „posouzení“), a tedy nabídka, která by tuto zadávací podmínku nesplňovala, by byla vyřazena již po „posouzení“ podle § 61 odst. 1 ZVZ a nebyla by (coby nabídka v té době již vyřazená) „hodnocena“ podle § 62 ZVZ. Zadavatelem minimálně požadovanou záruční lhůtu žádný z uchazečů fakticky „nenabízel“, přitom toliko uchazečem „nabídnutou“ délku záruční doby měl zadavatel podle bodu 41.7, sub 2., zadávací dokumentace hodnotit. Pak se tedy lze přiklonit k výkladu, podle něhož hodnocena měla být ta část záruční doby, jejíž stanovení bylo v dispozici uchazečů – tedy to, co oni sami zadavateli ve skutečnosti „nabídlí“ nad zadavatelův minimální požadavek. Závěr žalovaného, podle něhož zadavatel „...jednoznačně...“ označil za hodnocený údaj délku záruční doby nabízenou uchazečem, a nikoliv rozdíl této délky a minimální požadované délky, tedy soud nepovažuje za odůvodněný. Byť se soud ztotožňuje s názorem žalovaného, že text jednotlivých ustanovení zadávací dokumentace je nutno vykládat v jejich vzájemné souvislosti, žalovaným uváděnou jednoznačnost označení hodnoceného údaje neshledává ani za použití takového kontextuálního výkladu, a to ani při nejvyšší míře interpretační pečlivosti.

Pro soud tu však není rozhodující to, že za odůvodnitelnější považuje výklad zadávacích podmínek v otázce identifikace hodnoceného údaje v dílčím kritériu „Záruční doba“, jak jej podávají žalobci, nýbrž to, že objektivně v úvahu mohou přicházet oba možné výklady. Právě z tohoto důvodu, tedy pro svoji nejednoznačnost, nemůže zadávací dokumentace v této své části obstát. Pak nemůže být zákonným závěr žalovaného, že zadavatel provedl hodnocení nabídek v souladu se ZVZ, neboť zadavatel nehodnotil nabídky způsobem, který by měl oporu v zadávacích podmínkách.

V části směřující proti závěru žalovaného týkajícímu se postupu zadavatele při hodnocení nabídek v dílčím kritériu „Záruční doba“ je tedy žaloba důvodnou.

Pokud jde o závěr žalovaného týkající se postupu zadavatele při hodnocení nabídek v dílčím kritériu „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky této veřejné zakázky“, tu se soud musel nejprve zabývat otázkou „Co mělo být zadavateli předloženo?“.

Žalovaný se v napadeném rozhodnutí (bod 38.) vyjadřuje k tomu, zda uchazeči předložili nabídky, které bylo možno v uvedeném dílčím kritériu hodnotit. Přestože žalovaný správně argumentuje v tom směru, že nebylo důležité, jak byly dokumenty vyžadované bodem 47.1 zadávací dokumentace jednotlivými uchazeči formálně označeny, v bodu 38. napadeného rozhodnutí sám popisuje toliko jejich označení a rozsah (uvedením počtu stran) a bez bližšího zdůvodnění uzavírá, že „...z uvedeného je tedy zřejmé a pro správné řízení ... prokázané, že všichni uchazeči v rámci svých nabídek předložili materiály, které bylo možno hodnotit...“.

Pokud z bodu 47.1 zadávací dokumentace vyplývá, že zadavatel bude hodnotit „...soulad uchazečem předloženého plánu jakosti, zpracovaného na konkrétní podmínky této veřejné zakázky ... s použitím prvku 7.1. Plánování realizace produktu systému řízení jakosti...“, pak není zřetelné, s čím měl být předložený plán jakosti v souladu a jak tento soulad měl být hodnocen. Pokud v bodu 39. napadeného rozhodnutí vychází žalovaný z toho, že předmětem hodnocení měla být „...míra přizpůsobení plánů jakosti konkrétní veřejné zakázce...“, pak taková interpretace zadavatelova požadavku textu bodu 47.1 zadávací dokumentace neodpovídá. S ohledem na text bodu 47.1 zadávací dokumentace by soud za jedině udržitelný mohl považovat takový výklad, podle něhož příslušný plán jakosti musel být jednotlivými uchazeči předložen v takové podobě, aby se jednalo o plán zpracovaný na tuto konkrétní veřejnou zakázku - a pak tedy předmětem hodnocení snad mohla být míra „...specifikace postupů a souvisejících zdrojů...“, které mají být v případě této konkrétní veřejné zakázky použity (bod 41.6, sub 3., zadávací dokumentace); ani tento text by ovšem nebyl dostatečným návodem ke konkrétnímu způsobu hodnocení.

Za podstatnou však soud považuje skutečnost, že pokud měl být předložen „...plán jakosti zpracovaný na konkrétní podmínky této veřejné zakázky...“, což jako jediné by bylo možno z textu bodu 47.1 zadávací dokumentace dovodit, pak by se jednalo o zadavatelův požadavek, jenž by měl charakter zadávací podmínky, jejíž splnění mělo být posuzováno v režimu vyplývajícím z § 61 odst. 1 ZVZ. Tu přitom platí totéž, co soud dovodil shora ve vztahu k dílčímu kritériu „Záruční doba“, a sice že nabídka, která by tuto zadávací podmínku nesplňovala, by měla být vyřazena již po „posouzení“ podle § 61 odst. 1 ZVZ a nebyla by (coby nabídka v té době již vyřazená) „hodnocena“ podle § 62 ZVZ.

Zadavatel (hodnotící komise) však všechny nabídky hodnotil. Ze Zprávy o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 24.8.2006 (str. 11 a násl.) vyplývá, že hodnocena byla mimo jiné i aplikovatelnost plánu jakosti na konkrétní veřejnou zakázku a v případě některých nabídek lze vyjádření hodnotící komise vykládat tak, že bylo shledáno, že nejde o plán jakosti aplikovatelný na konkrétní zakázku (jednalo se o nabídky č. 2, č. 4 a č. 6, v případě ostatních nabídek přitom není vyjádření hodnotící komise k této otázce zřetelné; zpravidla hodnotící komise považovala jednotlivé plány jakosti za problematicky využitelné ve vztahu ke konkrétní veřejné zakázce). Právě v případě vítězného uchazeče (nabídka č. 4, str. 13 Zprávy o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 24.8.2006) je však výslovně uvedeno, že jím předložená nabídka „...není uceleným materiálem aplikovatelným na konkrétní veřejnou zakázku...“, tedy, jak si toto vyjádření hodnotící komise vykládá zdejší soud, není plánem jakosti v takové formě, v jaké měl být předložen, neboť není „...plánem jakosti, zpracovaným na konkrétní podmínky této veřejné zakázky...“. Hodnocení i těch nabídek, ohledně kterých bylo konstatováno, že v nich není obsažen plán jakosti aplikovatelný na konkrétní zakázku, sice odpovídá pojetí žalovaného, podle něhož předmětem hodnocení měla být „...míra přizpůsobení plánů jakosti konkrétní veřejné zakázce...“, takový způsob hodnocení však nevyplývá ze zadávací dokumentace, neboť podle ní

měl být plán jakosti konkrétní veřejné zakázce, aby mohl být hodnocen, již přizpůsoben – a zřejmě tedy „úplně přizpůsoben“.

Pokud tedy žalovaný převzal argumentaci zadavatele (hodnotící komise), že všechny nabídky byly i v dílčím kritériu „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky této veřejné zakázky“ hodnotitelnými, přestože některé předložené plány jakosti podle zadavatele (hodnotící komise) nebyly na konkrétní podmínky této veřejné zakázky upraveny, a že způsob hodnocení byl proveden v souladu se ZVZ, pak zadávací dokumentace mu k takovému závěru neposkytuje dostatečnou oporu.

Stejně jako v případě dílčího kritéria „Záruční doba“ tedy soud dospívá k závěru, že i při hodnocení dílčího kritéria „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky této veřejné zakázky“ zadavatel nehodnotil nabídky způsobem, který by měl jasnou a srozumitelnou oporu v zadávacích podmínkách. Pak tedy postup zadavatele nemohl být shledán coby postup v souladu se ZVZ – a rovněž v této části je žaloba důvodná. Za tohoto stavu, nevyplývá-li ze zadávacích podmínek jasně, co mělo být ve skutečnosti zadavateli předloženo a co přesně a jakým způsobem mělo být následně hodnoceno, nemají smyslu další podrobnější disputace o tom, zda žalobci subjektivně mohli či nemohli vědět, co se rozumí odkazem na použití prvku 7.1. Plánování realizace produktu systému řízení jakosti a co ve skutečnosti zadavatel hodnotil – tj. zda hodnotil plán jakosti nebo tzv. příručku jakosti, jak tvrdí žalobci.

Nejasnost zadávacích podmínek objektivně vyvolává spor o to, co a jak mělo být v rámci dílčího kritéria „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky této veřejné zakázky“ hodnoceno, a postup zadavatele je s ohledem na zadávací podmínky, tu konkrétně na text zadávací dokumentace, fakticky nekontrolovatelným; to vylučuje, aby byla dodržena alespoň nejnižší přijatelná míra transparentnosti celého zadávacího řízení. Právě zásada transparentnosti uvedená v § 25 odst. 1 ZVZ má zajistit, aby zadávání veřejných zakázek probíhalo průhledným, právně korektním a předvídatelným způsobem za předem jasně a srozumitelně stanovených podmínek. Transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek je nejen podmínkou existence účinné hospodářské soutěže mezi jednotlivými dodavateli, tu v postavení uchazečů, ale také nezbytným předpokladem účelného a efektivního vynakládání veřejných prostředků. Nebyla-li tato zásada dodržena, logicky to pak vylučuje závěr, že zadávací řízení proběhlo v souladu se ZVZ.

Ze shora uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, aniž by se zabýval dalšími dílčími žalobními tvrzeními. K témuž závěru ostatně zdejší soud dospěl dříve ve skutkově i právně obdobné věci, která byla u zdejšího soudu vedena pod sp. zn. 62 Ca 33/2007 a která se týkala týchž účastníků.

V dalším řízení necht' žalovaný s respektováním shora podaného právního názoru řádně posoudí vliv zadavatelova pochybení při samotné tvorbě zadávací dokumentace na stanovení pořadí úspěšnosti nabídek a z toho vyvodí odpovídající právní závěr.

pokračování

62 Ca 34/2007-171

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

#### VI. Náklady řízení

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobci byli ve věci plně úspěšnými, proto jim soud přiznal náhradu nákladů proti žalovanému. Každému ze žalobců náleží náhrada nákladů řízení ve výši 2.000,- Kč za zaplacený soudní poplatek společně s náhradou právního zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) a § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu (tři úkony ve věci – převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika – s ohledem na snížení při zastupování dvou žalobců podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu po 1.680,- Kč), nadto soud přiznal náhradu tří režijních paušálů po 300,- Kč za tři úkony ve věci – celkem tedy jde na nákladech řízení o částku 14.980,- Kč. Žalovanému soud k zaplacení stanovil přiměřenou lhůtu.

Osoby zúčastněné na řízení nemají podle § 60 odst. 5 s.ř.s. na náhradu nákladů řízení právo, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim náklady vznikly.

**Poučení:** Proti tomuto rozhodnutí, které nabývá právní moci dnem doručení, 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 v Brně prostřednictvím Krajského soudu v Brně, a to ve dvou vyhotoveních. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2 a 4 s.ř.s.).

V Brně dne 25.3.2008

Za správnost vyhotovení:  
Kristýna Pejčochová




JUDr. Jaroslav Tesák, Ph.D., v.r.  
předseda senátu

