



UOHSX004EKTV

PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-R80/2012/VZ-14710/2012/310/JHr

V Brně dne: 17. srpna 2012

Ve správním řízení o rozkladu doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 28. 3. 2012 zadavatelem –

- **Institutem postgraduálního vzdělávání ve zdravotnictví**, IČ 00023841, se sídlem Ruská 85/2412, 100 15 Praha 10 - Vinohrady, ve správním řízení zastoupeným JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem, IČ 28509951, se sídlem advokátní kancelář Němec, Bláha & Navrátilová, s. r. o., se sídlem Prvního pluku 206/7, 186 00 Praha 8 - Karlín,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 3. 2012 č. j. ÚOHS-S512/2011/VZ-166/2012/530/KSt ve věci přezkoumání úkonů zadavatele – Institutu postgraduálního vzdělávání ve zdravotnictví, IČ 00023841, se sídlem Ruská 85/2412, 100 00 Praha 10 - Vinohrady, učiněných při zadávání veřejné zakázky „**Výběr dodavatele implementace vzdělávacích programů ,Vzdělávací program ekonomika zdravotnictví, ekonomika zdravotnických zařízení a management zdravotnických zařízení“** části I. – výběr pořadatele a realizátora Vzdělávacího programu Ekonomika zdravotnictví, ekonomika zdravotnických zařízení a Management zdravotnických zařízení pro lékařské pracovníky, zadávané formou otevřeného řízení, jejíž oznámení bylo v informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 7. 1. 2011 pod ev. č. 60054690, ve znění opravy uveřejněné dne 25. 2. 2011 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 11. 1. 2011 pod ev. č. 2011/S6-008568, ve znění opravy uveřejněné dne 1. 3. 2011, jehož dalšími účastníky správního řízení jsou navrhovatel

- **Společnost medicínského práva o. s.**, IČ 27033635, se sídlem Sokolská 490/31, 120 00 Praha 2 – Nové Město, ve správním řízení zastoupena na základě plné moci ze dne 18. 10. 2011 JUDr. MUDr. Romanem Žďárkem, Ph.D., MBA, advokátem, IČ 62046641, se sídlem Kotlářka 1259/1, 150 00 Praha 5 a

- **JUDr. MUDr. Roman Žďárek, Ph.D, MBA**, advokát, IČ 62046641, se sídlem Kotlářka 1259/1, 150 00 Praha 5,

účastníci sdružení, založeného na základě Smlouvy o sdružení ze dne 9. 3. 2011 za účelem společné účasti ve veřejné zakázce

a vybraný uchazeč v části I. veřejné zakázky

- **Centrum andragogiky, s. r. o.**, IČ 27489698, se sídlem Škroupova 631, 500 02 Hradec Králové,

jsem podle § 152 odst. 5 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, na základě návrhu rozkladové komise, jmenované podle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 6. 3. 2012 č. j. ÚOHS-S512/2011/VZ-166/2012/530/KSt,

p o t v r z u j i

a podaný rozklad

z a m í t á m .

ODŮVODNĚNÍ

I. Zadávací řízení a řízení před Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) jako orgán příslušný podle ustanovení § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „**zákon**“¹), k výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, obdržel dne 19. 10. 2011 návrh sdružení založeného smlouvou o sdružení ze dne 9. 3. 2011 dle § 829 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, za účelem společné účasti v níže citované veřejné zakázce, jehož účastníky jsou Společnost medicínského práva o. s., IČ 27033635, se sídlem Sokolská 490/31, 120 00 Praha 2 – Nové Město a JUDr. MUDr. Roman Žďárek, Ph. D., MBA, advokát, IČ 62046641, se sídlem Kotlářka 1259/1, 150 00 Praha 5 (dále jen „**navrhovatel**“) na přezkoumání úkonů zadavatele, Institutu postgraduálního vzdělávání ve zdravotnictví, IČ 00023841, se sídlem Ruská 2412/85, 100 00

¹ Pokud je v rozhodnutí uveden odkaz na zákon, jedná se vždy o znění účinné ke dni zahájení šetřeného zadávacího řízení ve smyslu ust. § 26 zákona v návaznosti na ust. §158 odst. 1 a 2 zákona

Praha 10 – Vinohrady (dále jen „**zadavatel**“) ve veřejné zakázce „Výběr dodavatele implementace vzdělávacích programů ‚Vzdělávací program ekonomika zdravotnictví, ekonomika zdravotnických zařízení a management zdravotnických zařízení‘“ (dále jen „**veřejná zakázka**“), část I. – výběr pořadatele a realizátora Vzdělávacího programu Ekonomika zdravotnictví, ekonomika zdravotnických zařízení a Management zdravotnických zařízení pro lékařské pracovníky, zadávané formou otevřeného řízení. K uvedenému je pro objasnění třeba doplnit, že veřejná zakázka je dle přílohy B oznámení o zakázce rozdělena na dvě části, a sice výše citovanou část I., která se týká výběru pořadatele a realizátora vzdělávacích programů pro lékařské pracovníky a na shodně nazvanou část II., která je určena pro nelékařské zdravotnické pracovníky. Předmětem správního řízení zahájeného v této věci Úřadem je pouze část I. veřejné zakázky napadené rozkladem.

2. Jako základní hodnotící kritérium zadavatel zvolil ekonomickou výhodnost nabídky, přičemž dílčími hodnotícími kritérii byla stanovena Nabídková cena (váha 60%) a Prováděcí plán (váha 40%). Ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 29. 6. 2011 plyne, že jako nejvhodnější nabídka byla ve zmíněné části I., která byla předmětem správního řízení, vybrána nabídka uchazeče Centrum andragogiky, s. r. o., IČ 27489698, se sídlem Škroupova 631, 500 02 Hradec Králové (dále jen „**vybraný uchazeč**“). Dnem 19. 10. 2011, kdy Úřad obdržel uvedený návrh, bylo podle § 113 zákona zahájeno správní řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele.
3. Navrhovatel v návrhu předně uvedl, že zpráva o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 29. 6. 2011 je ve své nejpodstatnější části, tedy v popisu hodnocení nabídek, pokud jde o hodnocení subjektivního kritéria Prováděcí plán nepřezkoumatelná. Ze zprávy není zřejmé, proč hodnotící komise přidělila jednotlivým nabídkám v rámci daných subkritérií, uvedených v zadávací dokumentaci, určitý počet bodů a těmto subkritériím neodpovídá ani předmět hodnocení dle slovního vyjádření hodnotící zprávy. K porušení zásady rovného zacházení a zásady diskriminace došlo dle názoru navrhovatele rovněž tím, že hodnotící komise jeden a týž aspekt hodnotí v rámci několika subkritérií současně. Jednomu uchazeči tedy hodnotící komise dává opakovaně více bodů a jinému méně za přítomnost či absenci stejného bodu nabídky. K tomuto tvrzení navrhovatel ve svém návrhu na přezkum uvedl konkrétní příklady, týkající se jednotlivých subkritérií uvedených u dílčího hodnotícího kritéria Prováděcí plán, tedy u subkritéria popisu strukturálního, obsahového a kvalitativního řešení náplně vzdělávacího programu a u subkritéria analýza rizik.
4. V rámci uvedených subkritérií je v zadávací dokumentaci uveden popis hodnocení, podle něhož budou jednotlivá subkritéria hodnocena pomocnými body a bude tak vyjádřena kvalita nabídek jednotlivých uchazečů z pohledu zde uvedených skutečností. Navrhovatel v návrhu uvádí, v čem spatřuje porušení zásady transparentnosti ve vztahu k jím podané nabídce, přičemž porušení této zásady i zásady rovného zacházení demonstruje u všech subkritérií obsažených v zadávací dokumentaci ve srovnání s nabídkami dalších uchazečů podaných k dílčímu hodnotícímu kritériu Prováděcí plán.
5. Navrhovatel dále v návrhu uvedl, že pokud se zadavatel rozhodl pro zadání veřejné zakázky podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, pak měl dle

§ 78 odst. 4 zákona stanoví dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny, a aby se tato dílčí kritéria vztahovala k nabízenému plnění veřejné zakázky. V případě dílčího hodnotícího kritéria Prováděcí plán tyto zákonné požadavky dle názoru navrhovatele splněny nebyly. Předmětem hodnocení dle tohoto kritéria je totiž úroveň Prováděcího plánu zpracovaného podle požadavků zadavatele uvedených v čl. 7.2. zadávací dokumentace. Problém však dle navrhovatele je, že neexistuje žádný vztah mezi uchazeči zpracovaným Prováděcím plánem, který je předmětem hodnocení a následnou realizací veřejné zakázky. Uchazeči musí podle čl. 6 zadávací dokumentace podat v rámci své nabídky návrh smlouvy, přičemž musí respektovat závazný návrh smlouvy, který tvoří Přílohu č. 3 zadávací dokumentace pro část I. této veřejné zakázky. V závazném návrhu smlouvy se však o Prováděcím plánu a jeho závaznosti pro plnění veřejné zakázky nic nehovoří. Vybraný uchazeč tak není povinen při plnění veřejné zakázky dodržovat to, co uvedl v Prováděcím plánu. Prováděcí plán tak nemá dle mínění navrhovatele skutečný vztah k předmětu veřejné zakázky a jeho úroveň tak nemůže vyjadřovat vztah užitné hodnoty a ceny. Existence tohoto dílčího hodnotícího kritéria a hodnocení nabídek založené na tomto hodnotícím kritériu je tedy porušením § 78 odst. 4 zákona. Dle navrhovatele zadavatel definoval jednotlivá subkritéria dílčího hodnotícího kritéria Prováděcí plán velmi obecně a neurčitě. Až ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek se tak uchazeči dozvěděli, co skutečně hodnotící komise v rámci těchto subkritérií hodnotila, a to zpravidla pouze tehdy, kdy komise něco uchazečům vytýká. Není tedy jasné, na základě čeho hodnotící komise přidělila uchazečům více či méně bodů. Zpráva tak neobsahuje skutečný a transparentní popis hodnocení jednotlivých nabídek podle všech hodnotících kritérií, jak vyžaduje § 80 odst. 1 zákona.

6. K podanému návrhu se dne 25. 10. 2011 vyjádřil zadavatel, který má za to, že zpráva o posouzení a hodnocení nabídek vyhovuje požadavkům kladeným zákonem na tento dokument. Ze zprávy dle zadavatele zřetelně plyne, na základě jakých konkrétních skutečností hodnotící komise nabídky hodnotila a rovněž slovní hodnocení odpovídá přiděleným bodům a je provedeno v souladu se zásadami postupu zadavatele dle § 6 zákona. Zadavatel rovněž upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Afs 75/2009-100 ze dne 6. 11. 2009, dle něhož Úřad není oprávněn při své přezkumné činnosti vstupovat do myšlenkových pochodů členů hodnotící komise a tyto myšlenkové pochody jakkoliv přezkoumávat, hodnotit či nahrazovat vlastním správním uvážením. Veškerá navrhovatelem tvrzená pochybení přitom směřují právě proti myšlenkovým pochodům hodnotící komise a neměly by tak být brány na zřetel.
7. V případě volby nepočitatelných hodnotících kritérií (jak tomu bylo u kritéria Prováděcí plán), musí být v zadávací dokumentaci uvedeno, co má být obsahem hodnotícího kritéria a jakým způsobem bude zadavatelem prováděno hodnocení. Oba tyto požadavky byly dle názoru zadavatele v posuzovaném případě naplněny. V čl. 7.2. zadávací dokumentace jsou totiž uvedeny požadované obsahové náležitosti Prováděcího plánu a v čl. 9 je pak uveden způsob hodnocení Prováděcího plánu včetně uvedení dílčích hledisek hodnocení. Zadavatel tedy nesouhlasí s tím, že by předmětné hodnotící kritérium definoval obecně a neurčitě.
8. Dne 31. 10. 2011 uzavřel zadavatel s vybraným uchazečem Smlouvu o poskytování služeb, což písemně sdělil Úřadu. Vzhledem k tomu Úřad seznámil účastníky řízení, tedy zadavatele,

navrhovatele a vybraného účastníka s tím, že je vedeno správní řízení ve věci možného spáchání správního deliktu zadavatelem podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona, neboť je třeba prošetřit, zda zpráva o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 29. 6. 2011 obsahuje všechny zákonem stanovené náležitosti, především řádný popis hodnocení jednotlivých nabídek v rámci dílčího hodnotícího kritéria Prováděcí plán. S ohledem na tyto nové skutečnosti Úřad stanovil účastníkům řízení nové lhůty, ve kterých byli oprávněni navrhopvat důkazy a vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Zadavatel se k novým skutečnostem vyjádřil dne 30. 11. 2011, kdy uvedl shodné skutečnosti jako v předchozím vyjádření ze dne 25. 10. 2011 a potvrdil, že hodnocení bylo provedeno v souladu se zásadami postupu zadavatele dle § 6 zákona. Zadavatel se rovněž vyjádřil k uzavření smlouvy ze dne 31. 10. 2011 k čemuž uvedl, že k tomuto kroku přistoupil, neboť si nebyl vědom jakékoliv skutečnosti, která by jej opravňovala nerespektovat závěry učiněné hodnotící komisí ve zprávě o posouzení a hodnocení nabídek. K uzavření smlouvy došlo dle zadavatele v souladu se zákonem. Žádný z dalších účastníků správního řízení se ve stanovené lhůtě k podkladům pro rozhodnutí nevyjádřil.

II. Napadené rozhodnutí

9. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností vydal Úřad dne 6. 3. 2012 rozhodnutí č. j. ÚOHS-S512/2011/VZ-166/2012/530/KSt, kterým ve výroku I. rozhodl o zastavení správního řízení podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, neboť žádost navrhovatele se stala zjevně bezpředmětnou. Ve výroku II. Úřad rozhodl, že zadavatel se při zadávání veřejné zakázky v části I. – výběr pořadatele a realizátora Vzdělávacího programu Ekonomika zdravotnictví, ekonomika zdravotnických zařízení a Management zdravotnických zařízení pro lékařské pracovníky, dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1, písm. a) zákona tím, že nedodržel postup stanovený v § 6 zákona v návaznosti na § 80 odst. 1 zákona, když zpráva o posouzení a hodnocení nabídek ze dne 29. 6. 2011 v části I. neobsahuje transparentní popis hodnocení nabídek v dílčím hodnotícím kritériu Prováděcí plán, čímž se jeho postup stal nepřezkoumatelný a netransparentní. Tento postup zadavatele mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a zadavatel dne 31. 10. 2011 uzavřel Smlouvu o poskytování služeb s vybraným uchazečem. Za spáchání uvedeného správního deliktu byla zadavateli uložena ve výroku III. napadeného rozhodnutí pokuta ve výši 170 000 Kč.
10. V odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad k výroku I. uvedl, že s ohledem na skutečnost, že zadavatel dne 31. 10. 2011 již uzavřel s vybraným uchazečem Smlouvu o poskytování služeb, rozhodl o zastavení správního řízení, neboť návrh (žádost) navrhovatele, aby Úřad zrušil rozhodnutí zadavatele o výběru nevhodnější nabídky, se v důsledku toho stala zjevně bezpředmětnou.
11. K výroku II. Úřad uvedl, že je nezbytné, aby zpráva o posouzení a hodnocení nabídek obsahovala údaje, jak byly jednotlivé nabídky hodnoceny v rámci zadaných kritérií, případně subkritérií, i výsledek hodnocení nabídek. Zejména u hodnocení nabídek v rámci kritérií (subkritérií), která nejsou vyjádřitelná matematicky, musí hodnotící komise věnovat velkou

pozornost popisu hodnocení nabídek a náležitě zdůvodnit, proč právě tak která konkrétní nabídka získala v příslušném subkritériu určitý počet bodů a jak se nabídky vzájemně liší z pohledu hodnocení předem stanovených aktivit (služeb) uchazeče. Pouze takovým způsobem zpracovaná zpráva umožní zadavateli prokázat, že posouzení a hodnocení nabídek bylo provedeno objektivně a v souladu se zákonem. Pokud zpráva takové údaje neobsahuje, nezbyvá než konstatovat, že hodnocení není transparentní a přezkoumatelné. Požadavek transparentnosti je považován za nesplněný, pokud jsou v postupu zadavatele sledány prvky, které by zadávací řízení činily hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným. Ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek Úřad zjistil, že v rámci dílčího hodnotícího kritéria Prováděcí plán hodnotící komise odůvodnila svá hodnocení nabídek velmi obecně a neurčitě.

12. K tomuto tvrzení Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí příkladmo citoval znění údajů obsažených v uvedené zprávě v rámci šesti nabídek uchazečů k subkritériu č. 1 (Popis strukturálního, obsahového a kvalitativního řešení náplně vzdělávacího programu), ve kterém byl hodnocen nejúplnější a nejkvalitnější popis a analýza náplně aktivit (služeb) uchazeče a to z pohledu „kategorizace požadavků takovým způsobem, kterým bude vést k nejpřehlednější prezentaci požadavků pro účely manažerského rozhodování a jejich případné realizaci“, včetně počtu bodů, přidělených jednotlivým nabídkám. Úřad tak citací textu hodnocení nabídek uchazečů demonstroval, že ze zprávy není zřejmý popis hodnocení nabídek v uvedených subkritériích s dostatečným odůvodněním přidělených bodů jednotlivým nabídkám. Z příliš obecných skutečností, uvedených ve zprávě nevyplývá, proč právě té konkrétní nabídce byly v daném subkritériu přiřazeny uvedené body, jak se nabídky v těchto subkritériích hodnocení liší, které z uvedených detailů byly pro hodnotící komisi důležitější než ostatní při přidělení bodů a v čem byly jednotlivé nabídky pro zadavatele výhodnější než ostatní. Takto provedené hodnocení dle Úřadu žádným způsobem nedokládá, že zadavatel rozhodl o přidělení veřejné zakázky uchazeči, jehož nabídka byla nejvhodnější. V důsledku tohoto je zpráva netransparentní a nepřezkoumatelná, neboť hodnocení nabídek není dostatečným způsobem odůvodněno.
13. K námitkám zadavatele uvedeným v jeho vyjádření k návrhu ze dne 25. 10. 2011 a rovněž ve vyjádření k novým skutečnostem ze dne 30. 11. 2011, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 75/2009-100 ze dne 6. 11. 2009 není Úřad oprávněn při své přezkumné činnosti vstupovat do myšlenkových pochodů jednotlivých hodnotitelů, přezkoumávat je, či dokonce nahrazovat vlastním správním uvážením, Úřad uvedl, že z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že Úřad přezkoumává, zda k hodnocení provedeném hodnotící komisí došlo zákonem stanoveným transparentním způsobem, tedy zda je hodnocení přezkoumatelné po formální stránce. Zadavatel je povinen při všech svých úkonech dodržovat zásadu transparentnosti tak, aby byla zajištěna možnost kontroly souladu jeho úkonů se zákonem. Zdrojem informací o průběhu zadávacího řízení je dokumentace o veřejné zakázce, která musí být zpracována takovým způsobem, aby na jejím základě bylo možno jednotlivé úkony zadavatele přezkoumat, přičemž přezkoumáním zprávy o posouzení a hodnocení nabídek lze ověřit, zda postup zadavatele při hodnocení veřejné zakázky byl učiněn podle zákona. Na základě uvedeného je zřejmé, že Úřad při svém rozhodování nevstupuje do myšlenkových pochodů členů hodnotící komise, jejich úvahy

nepřezkoumává, ani nenahrazuje vlastním uvážením. Úřad však přezkoumává, zda hodnotící zpráva dostatečně jasně popsala hodnocení nabídek včetně odůvodnění, a zda je tedy zpráva transparentní.

14. V napadeném rozhodnutí se Úřad dále zabývá také otázkou opakovaného hodnocení stejných skutečností. K této problematice Úřad uvedl, že v bodu 9 „Způsob hodnocení nabídek“ zadávací dokumentace je v části Ad 2) popsán způsob hodnocení dílčího hodnotícího kritéria Prováděcí plán. Zadavatel zde mimo jiné uvedl, z jakých hledisek budou u subkritéria č. 1 hodnoceny jednotlivé skutečnosti, přičemž ve zprávě o posouzení a hodnocení nabídek uvádí znění těch konkrétních skutečností daného subkritéria, v rámci nichž je opakovaně hodnoceno předložení realizačního týmu uchazečem. V odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad uvádí jakým způsobem je v rámci posuzování těchto skutečností opakovaně hodnoceno předložení seznamu členů realizačního či lektorského týmu a v případě nabídek, kterých uchazečů tak hodnotící komise učinila. Z výčtu obsaženého v odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že realizační tým byl opakovaně hodnocen zejména v případě nabídek vybraného uchazeče, navrhovatele a nabídky uchazeče Centrum dohody, s. r. o. v případě celkem tří posuzovaných hledisek. Úřad dále uvedl, že si lze představit případy, kdy by předmětem hodnocení nabídek mohl být realizační tým, avšak pouze takové skutečnosti, kterými se neprokazuje splnění kvalifikačních předpokladů (tedy např. počet členů týmu), nikoliv však např. dosažený druh vzdělání, neboť těmito skutečnostmi se prokazuje splnění kvalifikačních předpokladů, které v šetřeném případě nebylo v rámci hodnocení nabídek posuzováno. Bylo pouze konstatováno, že uchazeči sestavili pro realizaci veřejné zakázky realizační tým. Přesto však hodnotící komise opakovaně hodnotila realizační tým, a to pouze u některých uchazečů v několika různých subkritériích. V zadávací dokumentaci však není uvedeno, že by předmětem hodnocení měly být i skutečnosti týkající se realizačního týmu. Hodnotící komise tedy v daném případě hodnotila některé skutečnosti nad rámec zadávací dokumentace. Jestliže by hodnotící komise měla hodnotit i realizační tým, měly by se údaje o tomto týmu objevit u všech uchazečů, a to pouze v rámci jedné hodnocené skutečnosti příslušného subkritéria, aby nedocházelo k opakovanému hodnocení stejných skutečností. Zpráva je tedy dle názoru Úřadu netransparentní, neboť hodnotící komise u některých nabídek a v případě některých hodnocených skutečností hodnotila to, co nebylo uvedeno v zadávací dokumentaci. Úřad proto na základě výše uvedeného konstatoval, že postup zadavatele při hodnocení nabídek nelze považovat za souladný se zákonem.
15. Za spáchání správního deliktu uložil Úřad ve výroku III. napadeného rozhodnutí podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona pokutu ve výši 170 000 Kč. Uložení pokuty Úřad zdůvodnil zejména tím, že o spáchání deliktu se dozvěděl z podaného návrhu na zahájení správního řízení ze dne 19. 10. 2011, k uzavření smlouvy s vybraným uchazečem došlo dne 31. 10. 2011 a z těchto údajů je tedy zřejmé, že odpovědnost zadavatele za správní delikt dle § 121 odst. 3 zákona nezanikla. Úřad dále v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl cenu veřejné zakázky s DPH, z níž odvodil i horní hranici možné pokuty, která činí 324 264,60 Kč. Úřad rovněž dle § 121 odst. 2 zákona přihlédl k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Z hlediska přiměřenosti sankce Úřad vzal v úvahu skutečnost, že zadavatel při zadávání veřejné zakázky

nedodržel základní zásadu správního řízení a to zásadu transparentnosti. Zpráva neobsahuje transparentní popis hodnocení nabídek v dílčím hodnotícím kritériu Prováděcí plán, na základě něhož by bylo zřejmé, na základě jakých skutečností dospěla hodnotící komise k závěru, která z předložených nabídek uchazečů je nejvhodnější.

III. Námitky rozkladu

16. Dne 28. 3. 2012 byl Úřadu doručen rozklad zadavatele, který byl podán proti výrokům II. a III. napadeného rozhodnutí. Zadavatel v rozkladu namítá, že nesouhlasí s tím, že by členové hodnotící komise odůvodnili svá hodnocení nabídek v rámci subkritérií v dílčím kritériu Prováděcí plán obecně a neurčitě, respektive, že ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek není zřejmý popis hodnocení nabídek. Zadavatel má za to, že Úřad, i když citoval příslušnou část hodnotící zprávy, dostatečně přesně neuvedl, v rámci kterých nabídek a jakých skutečností není hodnocení v uvedeném dílčím hodnotícím kritériu transparentní. Zadavatel současně zdůraznil, že dílčí hodnotící kritérium Prováděcí plán nebylo Úřadem co do jeho určitosti zpochybněno, stejně jako obě subkritéria a také skutečnosti, které budou z podaných nabídek předmětem hodnocení. Zadavatel dále uvedl, že ze samotného charakteru číselně nekvantifikovatelného hodnotícího kritéria Prováděcí plán plyne důraz na širší volní aspekt a myšlenkovou úvahu hodnotící komise při hodnocení podané nabídky. Objektivní poměrování výhodnosti jednotlivých nabídek (např. dle matematického vzorce) zde možné není. Nezbytnost použití subjektivního přístupu hodnotící komise při hodnocení ekonomické výhodnosti nabídek dle uvedeného dílčího hodnotícího kritéria tak s sebou přináší i nezbytnost pracovat s určitou mírou abstrakce při popisu hodnocení nabídek v hodnotící zprávě. Ta přitom dle zadavatele obsahuje transparentní popis toho, jak byly jednotlivé nabídky hodnoceny. Podle názoru zadavatele by hodnotící zpráva musela obsahovat vysvětlení každého jejího bodu z každého posuzovaného aspektu, což však zadavatel považuje za rozporné s právním řádem. Dle zadavatele v napadeném rozhodnutí absentuje odůvodnění, z něhož by bylo patrné konkrétní porušení zákonného ustanovení. Zadavatel rovněž uvedl, že pokud vezme v úvahu způsob hodnocení uvedený v bodě 9. zadávací dokumentace, jsou z něj jednoznačně patrné rozdíly mezi jednotlivými nabídkami, odůvodňující hodnotící komisí přidělené bodové ohodnocení.
17. Ke skutečnosti, že v hodnotící zprávě došlo opakovaně k hodnocení realizačního týmu zadavatel namítl, že hodnotící komise neměla v úmyslu hodnotit složení realizačního týmu, ale vliv kvality návrhu realizačního týmu (ve smyslu nastavení jeho funkcí a procesů) na úroveň nabídky z pohledu každého hodnotícího kritéria. Způsob, jakým uchazeči popsali realizační tým do návrhu, se odráží z různých pohledů do více hodnotících kritérií. Komise proto v souladu s dílčími hodnotícími kritérii posuzovala jednotlivé konkrétní aspekty nastavení realizačního týmu a nehodnotila tedy opakovaně stejnou věc.
18. Zadavateli se rovněž jeví výše uložené pokuty jako neopodstatněná a nepřiměřeně tvrdá. Důvody pro uložení pokuty pokládá zadavatel za nepřiléhavé a bez zohlednění specifik konkrétního případu. Závěr Úřadu, že uložení pokuty cca ve výši jedné poloviny hranice stanovené v § 120 odst. 2 písm. a) zákona není pro zadavatele likvidační, sankce plní svoji

úlohu preventivní i represivní, považuje zadavatel za nepřesvědčivý. K přezkoumatelnosti rozhodnutí o uložení pokuty je třeba, aby Úřad zohlednil všechna relevantní hlediska. Absence zcela konkrétních úvah Úřadu, které by ho vedly k uložení pokuty ve výši určené v napadeném rozhodnutí způsobuje jeho nepřezkoumatelnost v této části.

Závěr rozkladu

19. Zadavatel proto v závěru navrhl, aby předseda Úřadu výroky II. a III. napadeného rozhodnutí zrušil a správní řízení zastavil.

IV. Řízení o rozkladu

20. Úřad svým usnesením ze dne 29. 3. 2012 podle § 39 odst. 1 v návaznosti na § 86 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, určil účastníkům správního řízení, a sice navrhovateli a vybranému účastníkovi, lhůtu pět dnů ode dne doručení usnesení k podání vyjádření k rozkladu a současně jim v příloze tohoto usnesení zaslal rovněž rozklad zadavatele. Účastníci řízení však k podanému rozkladu svá vyjádření nepodalí.
21. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu námitek uvedených v rozkladu zadavatele a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k níže uvedenému závěru.
22. Úřad tím, že svým rozhodnutím ze dne 6. 3. 2012 č. j. ÚOHS-S512/2011/VZ-166/2012/530/KSt ve výroku I. rozhodl, že správní řízení se zastavuje, neboť žádost (návrh) navrhovatele se stala bezpředmětnou podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a ve výroku II. rozhodl, že zadavatel se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že nedodržel postup stanovený v § 6 v návaznosti na § 80 odst. 1 zákona, když zpráva o posouzení a hodnocení nabídek v části I. ze dne 29. 6. 2011 neobsahuje transparentní popis hodnocení nabídek v dílčím hodnotícím kritériu „Prováděcí plán“, čímž se postup zadavatele stal nepřezkoumatelný a netransparentní, za což mu uložil pokutu ve výši 170 000 Kč, rozhodl správně a v souladu se zákonem. Rovněž s odůvodněním napadeného rozhodnutí jsem se v plné míře ztotožnil.

V. K námitkám rozkladu

23. Především nemohu souhlasit s rozkladovou námitkou zadavatele, že napadené rozhodnutí Úřadu je neurčité, neboť neidentifikuje konkrétní pochybení zadavatele. Z napadeného rozhodnutí jednoznačně plyne, že ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek, která je jedním z klíčových dokumentů pořizovaných v rámci celého zadávacího řízení musí být jasně patrné, jak zadavatel v rámci zadávacího řízení postupoval, jak byly jednotlivé nabídky hodnoceny v rámci jednotlivých kritérií a subkritérií a jakým způsobem dospěl k výsledkům hodnocení nabídek. Z těchto údajů hodnotící zprávy musí vyplývat, proč právě ta konkrétní nabídka získala počet bodů, uvedený ve zprávě, který musí být náležitě odůvodněn. Tento základní požadavek však zpráva neplní, což vyplývá ze závěrů učiněných v napadeném

rozhodnutí Úřadu, s nimiž se ztotožňuji. Zpráva sice obsahuje seznam posouzených nabídek uchazečů podle dílčích hodnotících kritérií a stanovených subkritérií i výčet jednotlivých „pohledů“ či „skutečností“ uvedených pod odrážkami jednotlivých subkritérií, podle nichž budou nabídky uchazečů hodnoceny příslušným počtem bodů, avšak popis hodnocení těchto nabídek není proveden transparentním a přehledným způsobem, jak to vyžaduje zákon. Na základě takto zpracovaného popisu nelze učinit potřebné srovnání předložených nabídek navzájem, přidělit těmto nabídkám příslušný počet bodů a určit tak jejich pořadí. Ze znění popisu nabídek, vyjádřeného v hodnotící zprávě a stručně uvedeného u jednotlivých uchazečů v rámci předem stanovených hledisek, nelze seriózně odvodit, jaký počet bodů má být nabídkám uchazečů přidělen, aby mohla být kvalita těchto nabídek odpovídajícím způsobem oceněna. Pokud například některé aspekty, na základě nichž má být hodnocení subkritéria provedeno, hodnotící komise hodnotí jako „uspokojivé“ a jiné jako „dostatečné“, pak na základě takového obecného hodnocení nelze stanovit, kterému hodnocení lze přidělit vyšší počet bodů. K tomu uvádím, že takto nejasně provedený způsob hodnocení zatěžuje hodnotící zprávu jako celek, tedy u všech hodnotících hledisek, jimž byly nabídky uchazečů podrobeny. Vzhledem k tomu je velmi obtížné ověřit, zda celkový přidělený počet bodů skutečně spravedlivě vyjadřuje rozdíl v kvalitě podaných nabídek. Rovněž pro uchazeče se tak hodnotící zpráva stává do značné míry nepřehlednou. Na základě zjištěných skutečností musím přisvědčit Úřadu v tom, že přidělení bodů, provedené jednotlivým nabídkám je nedostatečně odůvodněno, respektive z hodnotící zprávy není zřejmý popis hodnocení nabídek, který by byl zdůvodněn dostatečně transparentně a vystihoval by tak počet bodů, přidělený uchazečům. Z hodnotící zprávy rovněž nevyplývá, které hodnocené skutečnosti či detaily byly pro hodnotící komisi důležitější než ostatní pro přidělení bodů a v čem tedy byly předložené nabídky pro zadavatele výhodnější.

24. K problematice úrovně hodnocení nabídek uchazečů prostřednictvím hodnotící zprávy dále dodávám, že zprávu nelze považovat za transparentní rovněž z toho důvodu, že opakovaně obsahuje hodnocení některých stejných skutečností (např. realizačního týmu), a nadto při popisu hodnocení pouze u nabídek některých uchazečů a to ještě při hodnocení subkritérií z různých sledovaných hledisek. Tento nedostatek hodnotící zprávy je zcela zřejmý při bližším přezkoumání jejího obsahu. Při hodnocení nabídek v rámci hodnocení subkritéria č. 1 (Popis strukturálního, obsahového a kvalitativního řešení náplně vzdělávacího programu) je realizační tým hodnocen u nabídky vybraného uchazeče a navrhovatele z pohledu „souladu plánu kvality nabízených služeb s požadavky uvedenými v zadávací dokumentaci takovým způsobem, který bude nejvíce minimalizovat rizika Projektu vzdělávání lékařů, resp. Projektu vzdělávání nelékařů“. Hodnocení realizačního týmu se ve zprávě objevuje i při hodnocení subkritéria č. 1, a to opět pouze u nabídky vybraného uchazeče při hodnocení z pohledu „stanovení cílů kvality na služby požadované v zadávací dokumentaci způsobem, který umožní nejobektivnější a nejpréhlednější sledování naplnění cílů kvality pro účely přijímání nápravných opatření“. Uvedené subkritérium je dále hodnoceno z hlediska „požadavků na součinnost zadavatele a minimalizace administrativního zatížení pracovníků zadavatele“, a to rovněž u nabídky vybraného uchazeče a u nabídky uchazeče Centrum dohody, s. r. o. V zadávací dokumentaci není přitom uvedeno, že by předmětem hodnocení měly být i skutečnosti týkající se sestavování realizačního týmu. Za stavu, kdy se v hodnotící zprávě objevují některé údaje (v tomto případě např. údaje o sestavení realizačního týmu)

pouze u nabídek některých uchazečů v rámci různých kritérií, nelze podle mého názoru považovat hodnotící zprávu za transparentně vyhotovenou. Hodnotící komise měla ve zprávě hodnotit pouze kvalitu skutečností v souladu se zadávací dokumentací, a to v rámci všech podaných nabídek. Toto však hodnotící komise (potažmo zadavatel) neučinil a porušil tak základní zásady stanovené v § 6 zákona, které je povinen bezpodmínečně dodržovat. K tomu uvádím, že Úřad je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Afs 75/2009 ze dne 6. 11. 2009 povinen přezkoumávat, zda k hodnocení komisí došlo zákonem stanoveným transparentním způsobem, a zda je tedy posouzení provedené komisí po formální stránce přezkoumatelné. Vzhledem k tomu, že zpráva o posouzení a hodnocení nabídek byla zpracována v rozporu se zadávací dokumentací, jak je výše popsáno, Úřad podle mého názoru správně rozhodl o tom, že zadavatel se dopustil správního deliktu, jak je uvedeno ve výroku II. napadeného rozhodnutí.

25. V souvislosti s rozkladovou námitkou zadavatele, v níž poukazuje, že výše pokuty, uložené mu Úřadem za spáchání správního deliktu se mu jeví nepřiměřeně tvrdá uvádím, že Úřad postupoval v části odůvodnění napadeného rozhodnutí, vztahující se k výši jím uložené pokuty zcela správně a v souladu se zákonem. Za spáchání správního deliktu byla zadavateli uložena pokuta, která pouze mírně přesahuje jednu polovinu horní hranice maximální možné výše pokuty dle § 120 odst. 2 písm., a) zákona, kterou lze za spáchání správního deliktu uložit. Pokud zadavatel v rozkladu namítá „úplnou absenci konkrétních úvah Úřadu, které ho vedly ke stanovení konkrétní výše pokuty, což údajně způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí“, pak k této námitce sděluji následující. Zdůrazňuji, že rozhodnutí o uložení výše pokuty je nepřezkoumatelné, je-li její výše odůvodněna pouhým zopakováním skutkových zjištění a konstatováním zákonných kritérií pro uložení pokuty či funkcí pokuty, aniž by bylo zřejmé, zda a jakým způsobem byla tato kritéria správním orgánem vyhodnocena. Z judikatury NSS vyplývá, že jakkoliv má správní orgán při ukládání výše pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování (viz např. rozsudek NSS č. j. 8 As 5/2005 ze dne 29. 6. 2005). Mezi tyto principy patří i úplnost a dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, která v konečném důsledku vyvolá i jeho přesvědčivost. Úřad při rozhodování o výši pokuty musí zohlednit všechny skutečnosti, které mohou výši pokuty v daném případě ovlivnit, řádně se s nimi v odůvodnění vypořádat a zdůvodnit, ke které okolnosti přihlédl a jaký měla vliv na konečnou výši pokuty. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že výše pokuty uložená v tomto případě uvedeným požadavkům vyhovuje.
26. Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí při určení výměry pokuty přihlédl k závažnosti správního deliktu ve smyslu § 121 odst. 2 zákona a zohlednil tedy způsob jeho spáchání, následky správního deliktu a okolnosti, za nichž byl delikt spáchán. Stanovená výše pokuty se podle mého názoru jeví z hlediska její přiměřenosti jako adekvátní. Mám za to, že výše pokuty byla Úřadem dostatečně odůvodněna, neboť z odůvodnění napadeného rozhodnutí je patrné, k čemu Úřad přihlédl a jakou váhu danému zákonnému kritériu přiznal. Zadavatel totiž nedodržel při zadávání veřejné zakázky jednu ze základních zásad postupu dle zákona, kterou je zásada transparentnosti. Jak již bylo uvedeno výše, z popisu hodnocení nabídek zaslaných jednotlivými uchazeči není zřejmé, které ze skutečností uvedených v tomto popisu, byly pro zadavatele rozhodné při určení nejvhodnější nabídky.

Zpráva o posouzení a hodnocení nabídek, obsahuje výčet jednotlivých vzájemně rozdílných skutečností obsažených v nabídkách, které byly předmětem hodnocení, neumožňuje však jejich vzájemnou komparaci, na základě níž by mohla být spolehlivě stanovena nejvýhodnější nabídka. Tento základní účel vyhotovení hodnotící zprávy nebyl tedy splněn a zpráva není v tomto směru transparentní. Pokud hodnocení podaných nabídek proběhlo způsobem, který není v souladu se zásadami uvedenými v § 6 zákona, pak nezbyvá než přisvědčit závěrům učiněným Úřadem ve výroku II. napadeného rozhodnutí, že takový postup zadavatele mohl podstatně ovlivnit výběr dodavatele veřejné zakázky. Postupem zadavatele tak mohlo dojít k omezení resp. vyloučení soutěžního prostředí. Řádné a efektivní fungování hospodářské soutěže je přitom jedním ze základních předpokladů hospodárnosti vynakládání veřejných prostředků. Pochybení zadavatele bylo tedy závažného rázu a rovněž z tohoto důvodu mám za to, že uložená výše pokuty je vzhledem k možným následkům spáchání správního deliktu Úřadem uložena v odpovídající výši.

27. Dále je třeba rovněž podotknout, že Úřad v bodech 74. a 75. odůvodnění napadeného rozhodnutí zkoumal, zda není naplněna podmínka uvedená v ustanovení § 121 odst. 3 zákona, podle něhož odpovědnost zadavatele, který je právnickou osobou, za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozví, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán. Úřad v této souvislosti příležitostně způsobem deklaroval, že před uložením pokuty ověřil, zda je tato podmínka naplněna. K tomu dodávám, že Úřad postupoval správně, když v bodě 75 napadeného rozhodnutí, konstatoval, že odpovědnost zadavatele za správní delikt nezanikla, a to vzhledem k datu zahájení správního řízení, tedy ke dni 19. 10. 2011, kdy se Úřad o spáchání správního deliktu dozvěděl a k datu, kdy ze strany zadavatele došlo k uzavření smlouvy, aniž by zadavatel dodržel postup stanovený zákonem pro zadání veřejné zakázky, tedy dne 31. 10. 2011. Úřad se v napadeném rozhodnutí rovněž zabýval ekonomickými dopady uložené pokuty na činnost zadavatele, který je příspěvkovou organizací Ministerstva zdravotnictví, a shledal přitom, že se nejeví, že by výše pokuty mohla mít pro zadavatele likvidační charakter, zejména vzhledem k tomu, že výše pokuty je uložena přibližně v jedné polovině hranice stanovené zákonem.

VI. Závěr

28. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v souladu se zákonem a správním řádem, jsem dospěl k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí z důvodů uváděných v rozkladech.
29. Vzhledem k výše uvedenému, když jsem neshledal důvody pro zrušení či změnu napadeného rozhodnutí, rozhodl jsem tak, jak je ve výrokové části uvedeno.

POUČENÍ

Proti tomu rozhodnutí se nelze podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 152 odst. 4 téhož zákona dále odvolat.

otisk úředního razítka

Ing. Petr Rafaj
předseda
Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží:

1. JUDR. Jaromír Bláha, advokát, advokátní kancelář Němec, Bláha & Navrátilová, s. r. o., Prvního pluku 206/7, 186 00 Praha 8 - Karlín
2. JUDr., MUDr. Roman Žďárek, Ph.D., MBA, advokát, Kotlářka 1259/1, 150 00 Praha 5
3. Centrum andragogiky, s. r. o., Škroupova 631, 500 02 Hradec Králové

Vypraveno dne:

Viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy