



UOHSX008GNRY

PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-R174/2015/VZ-27083/2016/321/MMI

Brno 29. června 2016

Ve správním řízení o rozkladu ze dne 9. 6. 2015, doručeném téhož dne Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, podaném zadavatelem -

- **Státním úřadem inspekce práce, IČO 75046962, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava,**

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-12437/2015/521/OPi ze dne 25. 5. 2015, ve věci možného spáchání správních deliktů podle ustanovení § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů výše specifikovaným zadavatelem při zadávání veřejné zakázky „**Výběr dodavatele KA 01, KA 02, KA 03 a KA 05**“ zadávané formou otevřeného řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 3. 2. 2012 a uveřejněno v informačním systému o veřejných zakázkách dne 8. 2. 2012 pod ev. č. zakázky 207358 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 18. 2. 2012 pod ev. č. 2012/S 34-055210, přičemž oznámení o zadání zakázky bylo ve Věstníku veřejných zakázek (dříve informační systém o veřejných zakázkách) uveřejněno dne 3. 7. 2012 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 12. 7. 2012 pod ev. č. 2012/S 132-219129,

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

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-12437/2015/521/OPi ze dne 25. 5. 2015

potvrzují

a podaný rozklad

zamítám.

ODŮVODNĚNÍ

I. Zadávací řízení a správní 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**“) k výkonu dohledu nad zadáváním veřejných zakázek, zahájil dne 10. 4. 2015 na základě obdrženého podnětu správní řízení z moci úřední ve věci možného spáchání správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zadavatelem - Státním úřadem inspekce práce, IČO 75046962, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava (dále jen „**zadavatel**“) při zadávání veřejné zakázky „Výběr dodavatele KA 01, KA 02, KA 03 a KA 05“ (dále jen „**veřejná zakázka**“) v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 3. 2. 2012 a uveřejněno v informačním systému o veřejných zakázkách dne 8. 2. 2012 pod ev. č. zakázky 207358 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 18. 2. 2012 pod ev. č. 2012/S 34-055210, přičemž oznámení o zadání zakázky bylo ve Věstníku veřejných zakázek (dříve informační systém o veřejných zakázkách) uveřejněno dne 3. 7. 2012 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 12. 7. 2012 pod ev. č. 2012/S 132-219129
2. Úřad si na základě skutečností uvedených v podnětu vyžádal od zadavatele veškerou dokumentaci související s předmětnou veřejnou zakázkou a jeho vyjádření k obsahu podnětu. Na základě posouzení obsahu podnětu a dokumentace zaslané zadavatelem získal Úřad pochybnosti o tom, zda zadavatel neporušil zákon tím, že v případě veřejné zakázky nedodržel postup stanovený zákonem.

II. Napadené rozhodnutí

3. Po přezkoumání všech rozhodných skutečností vydal Úřad dne 25. 5. 2015 rozhodnutí č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-12437/2015/521/OPi (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), v jehož výroku I. konstatoval, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že při zadávání veřejné zakázky nepostupoval v souladu s § 44 odst. 1 zákona, když v zadávací dokumentaci veřejné zakázky nevymezil předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídek, neboť v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ u jednotlivých školení a kurzů blíže nevymezil požadovaný časový fond, přičemž tímto postupem mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a dne 27. 6. 2012 uzavřel

s vybraným uchazečem – Equica, a.s., IČO 26490951, se sídlem Rubeška 215/1, 190 00 Praha 9 – smlouvu o dílo.

4. Výrokem II. Úřad konstatoval, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že při zadávání veřejné zakázky nepostupoval v souladu s § 44 odst. 1 a odst. 3 písm. h) zákona ve spojení s § 6 zákona, když nestanovil transparentně dílčí hodnotící kritérium „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“ a způsob jeho hodnocení v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky tak, aby si uchazeči o předmětnou veřejnou zakázku mohli udělat přesnou představu o tom, jaké řešení bude zadavatel preferovat, přičemž tímto postupem mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a dne 27. 6. 2012 uzavřel smlouvu o dílo s vybraným uchazečem – Equica, a.s., IČO 26490951, se sídlem Rubeška 215/1, 190 00 Praha 9.
5. Za výše uvedené správní delikty byla zadavateli výrokem III. napadeného rozhodnutí uložena pokuta ve výši 40 000 Kč.
6. V odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad k výroku I. uvedl, že z čl. 2 zadávací dokumentace ani z přílohy č. 1 a č. 3 zadávací dokumentace nevyplývá, v jakém rozsahu požadoval zadavatel realizovat jednotlivé kurzy či školení v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“, tj. ze zadávací dokumentace není zřejmé, s jakým alespoň přibližným časovým fondem na jednotlivý kurz či školení měli uchazeči o veřejnou zakázku kalkulovat při zpracování svých nabídek, resp. nabídkových cen v rámci výše uvedené klíčové aktivity.
7. Úřad dospěl k závěru, že absence požadovaného časového fondu na jednotlivý kurz či školení v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ v zadávacích podmínkách předmětné veřejné zakázky měla vliv na zpracování nabídek jednotlivými uchazeči.
8. Úřad k výroku II. napadeného rozhodnutí v odůvodnění uvedl, že z dílčího hodnotícího kritéria „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“, resp. ze způsobu jeho hodnocení, tak, jak jej vymezil zadavatel v zadávací dokumentaci, nelze jednoznačně, srozumitelně a transparentně seznat, jaké konkrétní aspekty nabídek uchazečů o veřejnou zakázku bude hodnotící komise hodnotit. Zadavatel v zadávací dokumentaci sice uvedl, že uchazeči ve svých nabídkách popíší metody, které budou využívat při plnění předmětu veřejné zakázky, přičemž tyto metody musí odpovídat jeho charakteru, a hodnotící komise bude posuzovat úroveň těchto metod ve vztahu na klíčové aktivity projektu, jeho cíle a výstupy, avšak z uvedeného není zřejmé, v jakém případě bude nabídka jednotlivého uchazeče hodnocena lépe oproti nabídkám ostatních uchazečů. Nejednoznačné vymezení způsobu hodnocení daného dílčího hodnotícího kritéria mělo dopad i na následné hodnocení nabídek, neboť kromě toho, že hodnotící komise nedisponovala informací, v jakém případě hodnotit jednotlivou nabídku lépe než ostatní nabídky, tak hodnotila i aspekty nabídek, jejichž hodnocení nebylo zadavatelem stanoveno v zadávací dokumentaci veřejné zakázky.
9. Úřad v odůvodnění napadeného rozhodnutí ve vztahu k uložení sankce uvedl, že při stanovení výše sankce je nutné postupovat v souladu se zásadou absorpce, která se uplatní při postihu souběhu správních deliktů a jejíž podstata tkívá v absorpci sazeb. Vzhledem k tomu, že se jedná o správní delikty, pro které je stanovena stejná horní sazba výše pokuty, nelze podle tohoto hlediska ukládat sankci za závažnější ze spáchaných deliktů. Úřad tedy

přistoupil k uložení pokuty za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. napadeného rozhodnutí a ke správnímu deliktu uvedenému ve výroku II. napadeného rozhodnutí s ohledem na použití zásady absorpce přihlédl v rámci přitěžujících okolností. Úřad dále uvedl, že nedostatečné vymezení předmětu veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování vzájemně porovnatelných nabídek je deliktem závažným, neboť zadávací řízení ovlivňuje již od samého počátku. Úřad při ukládání pokuty zohlednil jak polehčující tak přitěžující okolnosti a přihlédl rovněž k ekonomické situaci zadavatele.

III. Námitky rozkladu

10. Uvedené rozhodnutí napadl zadavatel rozkladem ze dne 8. 6. 2015 doručeným Úřadu dne 9. 6. 2015. Napadené rozhodnutí zadavatel obdržel dne 26. 5. 2015, rozklad byl tedy podán v zákonné lhůtě.
11. První okruh námitek zadavatele směřuje do výroku I. napadeného rozhodnutí, přičemž zadavatel má za to, že se Úřad nevypořádal s argumenty zadavatele odpovídajícím způsobem, aby mohl konstatovat porušení zákona. Zadavateli tak není jasno, v kterých skutečnostech Úřad spatřuje pochybení zadavatele. Zadavateli dále není jasné, z jakého důvodu preferuje Úřad toliko vymezení plnění jednotkami času, které navíc nejsou dle názoru zadavatele pro předmět veřejné zakázky vyhovující a přiléhavé. Zadavatel dále konstatuje, že Úřad nijak nevyvrátil jeho námitku, že u seminářů, školení a obdobných aktivit hrazených z operačních programů je typickým časovým rozsahem 0,5 až 1 pracovní den, není-li uvedeno jinak. Zadavatel má dále za to, že se Úřad žádným způsobem nevypořádal s argumentem zadavatele uvedeným v bodě 20. napadeného rozhodnutí, že vzhledem k hodnotám nabídkových cen plnění je zřejmé, že rozptyl nabídkových cen nevykazoval abnormality, proto zadavateli není zřejmé, z jakého důvodu Úřad argumentuje mezními nabídkovými cenami uchazečů, protože krajní hodnoty, více či méně abnormální, jsou běžnými jevy v jakémkoli souboru prvků.
12. Druhý okruh námitek zadavatele směřuje do výroku II. napadeného rozhodnutí, přičemž zadavatel se nemůže ztotožnit se závěry Úřadu vyjádřenými v bodě 71. napadeného rozhodnutí, v němž Úřad konstatuje, že zadavatel nehodnotil úroveň metod, ale nesprávně jejich popis. Zadavatel v této souvislosti podotýká, že popis je legitimním nástrojem k hodnocení kvality nabízeného plnění, který je v příčinné souvislosti k hodnotícím kritériím vymezeným zadávací dokumentací. Úřad by tedy podle názoru zadavatele neměl „*chytat zadavatele za slovo*“, nýbrž vyložit jeho vysvětlení z hlediska jeho smyslu. Zadavatel se neztotožňuje ani se závěry Úřadu v tom smyslu, že z vymezení hodnotících kritérií nebylo jasno, která z nabídek bude hodnocena nejlépe. Z vymezení subjektivních hodnotících kritérií je podle zadavatele z hlediska sémantického zřejmé, že lépe byly hodnoceny nabídky těch uchazečů, jejichž navržené metody byly přiléhavější vzhledem k dosažení účelu veřejné zakázky.
13. Třetí okruh námitek zadavatele směřuje do výroku III. napadeného rozhodnutí, kde zadavatel vyjadřuje pochybnost, že se Úřad zabýval dostatečně a kvalifikovaně všemi okolnostmi, které by se měly ve výši sankce odrazit. Zadavatel obdržel sankci v poměrné výši 28,3 % vůči maximální možné výši sankce, v této souvislosti zadavatel odkazuje na rozhodnutí Úřadu sp. zn. ÚOHS-S641/2012 a sp. zn. ÚOHS-S499/2014, kde byla uložena sankce procentuálně

nižší. Závěrem rozkladu zadavatel namítá, že správní spis neobsahuje obligatorní záznam o provedení důkazu listinou dle § 53 odst. 6 správní řád.

Závěr rozkladu

14. Zadavatel navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí a zastavení řízení, alternativně zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci Úřadu k novému projednání.

IV. Řízení o rozkladu

15. Úřad neshledal důvody pro zrušení nebo změnu svého rozhodnutí v rámci ustanovení § 87 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“) a v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 správního řádu věc postoupil odvolacímu správnímu orgánu.

Stanovisko předsedy Úřadu

16. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí, jmenovanou podle ustanovení § 152 odst. 3 správního řádu, a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech jsem podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo s právními předpisy a jeho správnost v rozsahu námitek uvedených v rozkladu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise jsem dospěl k následujícímu závěru.
17. Úřad tím, že svým rozhodnutím č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-12437/2015/521/OPi ze dne 25. 5. 2015, rozhodl tak, jak je shora uvedeno, rozhodl správně a v souladu se zákonem. Rovněž s odůvodněním napadeného rozhodnutí jsem se zcela ztotožnil. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí budou v podrobnostech rozvedeny důvody, proč jsem nepřistoupil ke zrušení nebo změně napadeného rozhodnutí.

V. K námitkám rozkladu

18. Úvodem konstatuji, že rozklad obsahuje pouze argumenty, které již byly vzneseny ve správním řízení prvního stupně, přičemž Úřad se s nimi vyčerpávajícím způsobem vypořádal v napadeném rozhodnutí. Rozklad tedy nepřináší žádnou novou právní argumentaci, na základě níž by bylo možné dospět k odlišnému posouzení věci.
19. Zadavatel konstatuje, že mu „*není jasno, v kterých a jakých skutečnostech*“ Úřad spatřuje pochybení zadavatele. K tomuto odkazují především na výroky I. a II. napadeného rozhodnutí, kde Úřad dospěl k závěru, že zadavatel „*nepostupoval v souladu s § 44 odst. 1 zákona, když v zadávací dokumentaci veřejné zakázky nevymezil předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídek, neboť v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a specialistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ u jednotlivých školení a kurzů blíže nevymezil požadovaný časový fond*“, a že zadavatel „*nepostupoval v souladu s § 44 odst. 1 a odst. 3 písm. h) zákona ve spojení s § 6 zákona, když nestanovil transparentně dílčí hodnotící kritérium „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“ a způsob jeho hodnocení v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky tak, aby si uchazeči o předmětnou veřejnou zakázku mohli udělat přesnou představu o tom, jaké řešení bude zadavatel preferovat*“. Jak je z výroku I. napadeného rozhodnutí a z jeho odůvodnění obsaženém v napadeném rozhodnutí zřejmé, Úřad spatřuje pochybení

zadavatele v tom, že neurčil časový rozsah školení a kurzů, čímž nevymezil předmět veřejné zakázky natolik detailně, aby bylo pro uchazeče možné zpracovat nabídky tak, aby zadavatel obdržel vzájemně porovnatelné nabídky. Jak je z výroku II. napadeného rozhodnutí a z jeho odůvodnění obsaženém v napadeném rozhodnutí zřejmé, Úřad spatřuje pochybení zadavatele v tom, že v případě dílčího hodnotícího kritéria nestanovil způsob, jakým bude toto kritérium hodnoceno hodnotící komisí tak, aby uchazeči z tohoto mohli dostatečně seznat, jaké řešení bude zadavatel upřednostňovat, tedy například na co mají klást důraz při zpracování nabídky, aby byla konkurenceschopná a měla co největší šanci být vybrána jako nejvhodnější. K této námitce uzavírám, že je nedůvodná, neboť mám za to, že je jak z výroků napadeného rozhodnutí, tak z jejich odůvodnění naprosto zřejmé jakých pochybení se zadavatel dopustil a v čem tedy Úřad shledal správní delikty zadavatele.

20. Zadavateli dále není jasné, z jakého důvodu preferuje Úřad toliko vymezení plnění jednotkami času, které navíc nejsou dle názoru zadavatele pro předmět veřejné zakázky vyhovující a příslušné. K objasnění preference Úřadu uvádím následující. Zadavatel je podle zákona povinen vymežit předmět veřejné zakázky natolik, aby uchazeči mohli zpracovat své nabídky tak, aby co nejlépe odpovídaly požadavkům zadavatele a aby byly vzájemně porovnatelné. Pokud zadavatel vyznačil školení a kurzy pouze materií, kterou je potřeba daným školením či kurzem participantům předat, nejeví se to jako dostatečná specifikace, když vymezení obsahu a rozsahu školení či kurzu spolu úzce souvisí. Nestačí vymežit pouze materií, když každý školitel ji může pojmout svým způsobem a jeden ji rozvrhne na 4 hodiny a jiný na 12, neboť každý k ní zaujme jiný přístup, půjde svým výkladem do jiné hloubky, přičemž časový rámec školení je důležitou součástí při vymezení předmětu veřejné zakázky zadavatelem, a to rovněž z toho důvodu, že časová dotace se přímo odrazí v ceně daného školení. Cena školení je přímo závislá na nákladech konání takového školení. Jinými slovy cena školení se bude odvíjet od času věnovaného přednášení dané materie, pokud je školení např. v rozsahu 12 či 16 hodin, pak může být nezbytný nocleh v místě konání školení, dále může zahrnovat nájem školících prostor, přičemž cena nájmu se rovněž odvíjí od délky nájmu atd. Úřad nepreferoval pouze vymezení plnění jednotkami času, ale požadoval, aby byl předmět veřejné zakázky vymezen v podrobnostech nezbytných pro podání nabídek, což znamená, že zadavatel by měl vymežit nejen obsah, ale také rozsah požadovaných školení a kurzů. Z podaných nabídek vyplynulo, že časový fond na jednotlivé kurzy a školení uvažovaný jednotlivými uchazeči byl v různém rozsahu, což se následně projevilo v poměrně širokém rozpětí nabídkových cen. Z čehož lze pak usuzovat, že skutečnost, že zadavatel nevymezil kromě požadované materie, také rozsah jednotlivých školení a kurzů, zapříčinila to, že zadavatel obdržel vzájemně neporovnatelné nabídky. Námitka zadavatele je tedy nedůvodná, neboť nelze říci, že by Úřad preferoval vymezení předmětu veřejné zakázky jednotkami času, ale požadoval dostatečnou specifikaci předmětu veřejné zakázky tak, aby uchazeči byli schopni z tohoto vymezení seznat „co a jak“ (obsah a rozsah) zadavatel požaduje a byli schopni podat porovnatelné nabídky, aby byl následně zadavatel schopen posoudit, která nabídka je pro něj nejvhodnější, neboť pokud nelze nabídky vzájemně porovnat, pak není na základě čeho by zadavatel usoudil, která nabídka splňuje jeho (předem nepřesně či nedostatečně specifikované) požadavky, a která je pro něj nejvhodnější.
21. Zadavatel dále konstatuje, že Úřad nijak nevyvrátil jeho námitku, že u seminářů, školení a obdobných aktivit hrazených z operačních programů je typickým časovým rozsahem 0,5 až 1 pracovní den, není-li uvedeno jinak. K této námitce se Úřad vyjádřil v bodě 61 a následující,

přičemž s jeho názorem se ztotožňuji. To, že je pro zadavatele z jeho praxe nějaká skutečnost zřejmá, ještě neznamená, že je tato skutečnost obecně známá a nelze říci, že každému je jasné, že školení, jež je financováno z operačního programu, obvykle trvá půl dne až den, z čehož vyplývá, že při zpracování nabídky na školení, musím školení dimenzovat právě v tomto rozsahu, protože zadavatel to takto bude očekávat. Tomuto nastíněnému názoru nelze přisvědčit. Každá veřejná zakázka a každý zadavatel je jedinečný ve vztahu ke svým požadavkům a uchazeči nemohou vycházet z domněnek, v jakém rozsahu si zadavatel školení představuje.

22. Zadavatel má dále za to, že se Úřad žádným způsobem nevypořádal s argumentem zadavatele uvedeným v bodě 20. napadeného rozhodnutí, že vzhledem k hodnotám nabídkových cen plnění je zřejmé, že rozptyl nabídkových cen nevykazoval abnormality, proto zadavateli není zřejmé, z jakého důvodu Úřad argumentuje mezními nabídkovými cenami uchazečů, pročť krajní hodnoty, více či méně abnormální, jsou běžnými jevy v jakémkoli souboru prvků. Zadavateli je nutno přisvědčit, že tímto argumentem se Úřad v napadeném rozhodnutí nezabýval, což však nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť jde o dílčí námitku, která nemá vliv na celkové posouzení věci, přičemž k námitce, že se Úřad dílčím argumentem zadavatele výslovně nezabýval v napadeném rozhodnutí, odkazují na rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 29 Af 65/2012 ze dne 29. 5. 2014, podle kterého *„Povinnost dostatečného odůvodnění rozhodnutí nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.“*
23. Pro přehlednost na tomto místě cituji bod 20. napadeného rozhodnutí, který je částí vyjádření zadavatele: *„Zadavatel je taktéž názoru, že z průběhu zadávacího řízení je zřejmé, že potenciální uchazeči nepovažovali neuvedení požadovaného časového fondu za rozporné, neboť zadavatel neobdržel žádnou žádost o dodatečné informace, naopak obdržel celkem 8 nabídek, přičemž rozložení cen v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ dle zadavatele „odpovídá normálnímu rozložení prvků hodnot v souboru (tj. tzv. Laplace-Gaussovu rozdělení), tj. cenový rozptyl plnění nevykazuje prvky abnormalit; z uvedeného lze vyvodit, že uchazeči pochopili požadavky zadavatele co do nacenění seminářů a kurzů standardním způsobem nezpůsobujícím jim žádné interpretační obtíže.“ V této souvislosti odkazuje zadavatel na rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 9/2009-62 ze dne 1. 7. 2010, v němž bylo dle zadavatele judikováno: „Pojmům užitým v zadávací dokumentaci na veřejnou zakázku (§ 44 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách) je zpravidla třeba přisuzovat jejich obecně přijímaný význam, nejsou-li ze seznatelných důvodů použity ve specifickém významovém smyslu nebo nejsou-li v zadávací dokumentaci konkrétně definovány.“ Zadavatel taktéž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 12/2010-268 ze dne 22. 7. 2010.“*
24. Co se týče skutečnosti, že zadavatel neobdržel žádné dodatečné informace uvádím, že podání či nepodání žádostí o dodatečné informace nesvědčí ničeho o správnosti zadávací dokumentace.

25. Co se týče zadavatelem odkazovaných rozsudků a jeho související argumentace, tímto se Úřad zabýval v bodech 62 a 63 napadeného rozhodnutí.

26. K námitce uvedené v rozkladu konstatuji, že Úřad krajními hodnotami ilustruje, jakých mezních hodnot nabyly nabídkové ceny uchazečů, když rozptýl nabídkových cen právě odráží uchazeči uvažované časové fondy jednotlivých školení a kurzů. Nabídkové ceny uchazečů jsou závislé na časové dotaci příslušných školení a kurzů, přičemž tato veličina nebyla zadavatelem stanovena, což zapříčinilo, že zadavatel obdržel nabídkové ceny s takovými mezními hodnotami, když dodavatelé naceňovali různý časový rozsah školení a kurzů. Přičemž tato skutečnost se projevila tím, že nabídky, jež obdržel zadavatel, jsou vzájemně neporovnatelné. Kritérium ekonomické výhodnosti bylo tvořeno z 80 % nabídkovou cenou.

K dílčímu hodnotícímu kritériu „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“

27. Obecně lze k tématu hodnocení nabídek pomocí dílčích kritérií konstatovat, že je povinností zadavatele nejen natolik konkrétně vymezit své požadavky v zadávací dokumentaci, aby bylo uchazečům zřejmé, jak mají vypracovat své nabídky (ustanovení § 44 odst. 1 zákona), ale rovněž musí být zřejmé, jak budou následně nabídky hodnoceny. Obecně tedy lze k výkladu uvedenému v odůvodnění napadeného rozhodnutí zopakovat, že podle § 78 odst. 4 zákona, rozhodne-li se zadavatel pro zadání veřejné zakázky podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria. Tato se musí vztahovat k nabízenému plnění veřejné zakázky a zadavatel je při jejich stanovení povinen dodržovat zásady zakotvené v ustanovení § 6 zákona. Koncipování hodnotících kritérií a způsobu jejich hodnocení je jedním z nejdůležitějších kroků ze strany zadavatele, neboť na jejich základě zadavatel stanoví, jakým způsobem bude nabídky posuzovat, tedy kterou nebo které z vlastností nabídky považuje za nejdůležitější. Stanovení hodnotících kritérií, jejich obsahu a způsobu hodnocení je tedy klíčovou podmínkou pro hodnocení nabídek ve smyslu § 79 zákona a jako na takové je na ně kladen požadavek určitosti, jednoznačnosti, schopnosti být předmětem hodnocení a nediskriminační charakter.

28. Z každého dílčího hodnotícího kritéria musí být patrné, co bude předmětem hodnocení, co považuje zadavatel za nevhodnější, resp. co má nabídka obsahovat, aby tomuto kritériu vyhověla a mohla být hodnocena. Nedodržení těchto požadavků může vést k nejednotnému pochopení významu a povahy kritéria a nepochopení priorit zadavatele, které budou hodnoceny a kterých má nabídka dosáhnout a tím i k podání nabídek, které nejsou vzájemně porovnatelné. Kvalita stanovení dílčích hodnotících kritérií a způsobu jejich hodnocení má zpravidla přímý vliv na kvalitu provedení nabídek. Závěrem těchto úvah tedy je, že pokud se zadavatel rozhodne pro způsob hodnocení pomocí dílčích hodnotících kritérií, musí dbát na dostatečné vymezení obsahu těchto kritérií a způsobu jejich hodnocení tak, aby z nich bylo patrné, co konkrétně zadavatel zamýšlí pod takto stanovenými parametry hodnotit. Povinností zadavatele je tak stanovit, které údaje uvedené v nabídkách bude hodnotit a tím deklarovat, jakou nabídku či její parametry bude považovat za nevhodnější. Tento závěr vychází z faktu, že uchazeči o veřejnou zakázku mají samozřejmě zájem zpracovat svou nabídku tak, aby co nejlépe uspěli v jednotlivých kritériích hodnocení. Tato kritéria proto musejí být popsána tak, aby uchazeči věděli, jak mají zpracovat své nabídky a na co se při sestavování nabídky zaměřit. Povinností zadavatele je proto stanovit hodnotící kritéria

a způsob jejich hodnocení natolik určitě, aby bylo zřejmé co bude v jejich rámci předmětem hodnocení.

29. Povinnost stanovit hodnotící kritéria transparentně tedy není samoúčelná, neboť pouze v případě transparentně stanovených hodnotících kritérií lze zpětně přezkoumat, zda hodnotící komise skutečně hodnotila pouze dle hodnotících kritérií, která byla stanovena v zadávací dokumentaci, zda provedla hodnocení všech nabídek v celém rozsahu podle všech hodnotících kritérií a subkritérií, a zda hodnotila nabídky pouze podle hodnotících kritérií, která v zadávací dokumentaci jsou uvedena, nikoliv dle nestanovených „hodnotících kritérií“. Uvedené není významné pouze pro Úřad, jako orgán dohledu nad dodržováním zákona, ale především pro samotného zadavatele, který ustanovil pro posouzení a hodnocení nabídek hodnotící komisi, za jejíž činnost nese v režimu zákona odpovědnost, vezme-li její závěry za své. Pokud tedy zadavatel přezkoumává jako řádný hospodář, zda hodnotící komise skutečně provedla hodnocení nabídek dle postupu stanoveného zákonem, je plně v jeho zájmu stanovit hodnotící kritéria přezkoumatelně.
30. Zadavatel k hodnotícímu kritériu „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“ uvedl, že bude v rámci tohoto dílčího hodnotícího kritéria hodnotit, že *„[u]chazeč v nabídce popíše, jaké konkrétní metody bude v rámci plnění veřejné zakázky využívat, přičemž tyto metody musí odpovídat charakteru předmětu veřejné zakázky. Hodnotící komise bude posuzovat úroveň těchto metod s návazností na klíčové aktivity projektu jeho cíle a výstupy. Popis nesmí přesáhnout 10 normostran, tj. 18000 znaků. 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. Získané body budou vynásobeny stupněm významu (váhou, 20 %).“*
31. Zadavatel nesouhlasí se závěry Úřadu v tom smyslu, že z vymezení hodnotících kritérií nebylo jasno, která z nabídek bude hodnocena nejlépe. Ztotožňuji se zcela se závěrem Úřadu, že nejde o transparentní vyjádření způsobu hodnocení nabídek, které by splňovalo požadavky určitosti a jednoznačnosti toho jak a v jakých parametrech budou jednotlivé nabídky vzájemně posuzovány a porovnávány. K tomu uvádím, že ze zadavatelem stanoveného způsobu hodnocení dle dílčího hodnotícího kritéria „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“ nelze dospět k jednoznačnému závěru, které konkrétní okolnosti dle zadávací dokumentace budou hodnotící komisí hodnoceny. Ze samotné zadávací dokumentace tak není možné posoudit, které plnění bude zadavatel skutečně hodnotit lépe než jiné. Uchazeč se tedy již při zpracování nabídky musí řídit „metodou pokus – omyl“, zda jím nabízené plnění skutečně bude pro zadavatele představovat vhodnou metodologii či nikoli, neboť zadávací dokumentace v tomto smyslu neposkytuje žádné vodítko. Jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, zejména z bodu 76. a násl., z hodnocení nabídek vyplývá, že ačkoliv měla hodnotící komise dle zadávací dokumentace hodnotit úroveň metod v návaznosti na klíčové aktivity projektu, jeho cíle a výstupy, hodnotila nadto mj. i přehlednost jednotlivých nabídek a v některých případech hodnotila rovněž zkušenosti či znalosti uchazeče v daném oboru, ačkoliv estetická úroveň nabídek či zkušenosti nebo znalosti uchazeče v daném oboru nebyly jako hodnotící kritérium v zadávací dokumentaci uvedeny. Zadavatel nastavil dílčí hodnotící kritérium natolik nejednoznačně, že to prokazatelně mělo důsledky pro hodnocení nabídek, když hodnotící komise hodnotila i jiná

měřítka nabídek, než měla a zároveň hodnotící komise nevěděla jakým způsobem hodnotit jednu nabídku lépe než jinou nabídku.

32. Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že nelze souhlasit s tím, že kritéria byla nastavena natolik jednoznačně, aby z nich uchazeči byli schopni seznat, co bude předmětem hodnocení a jak mají koncipovat své nabídky, aby byly hodnoceny jako nejlepší. Zadavatel dostatečně přesně a jednoznačně nespécifikoval jaké parametry a jak bude hodnotit. Mohlo tedy dojít k situaci, že potenciální uchazeči ani nepodali své nabídky, neboť byli vystaveni nejistotě, jak mají vlastně své nabídky koncipovat, když z ničeho nevyplývalo, jak budou jejich nabídky hodnoceny v rámci dílčího hodnotícího kritéria. Cílem uchazečů při podání jejich nabídek je, aby právě jejich nabídka byla vybrána jako nejvhodnější, tudíž je zapotřebí, aby co nejlépe vyhovovala požadavkům zadavatele. Pokud však uchazeči jsou v nejistotě, co a jakým způsobem vlastně bude hodnoceno, nejsou schopni vypracovat svou nabídku tak, aby těmto požadavkům vyhovovala, natož aby jim vyhovovala co nejlépe. Tato skutečnost pak může odradit potenciální uchazeče od podání nabídky. Zadavatel stanoví podle svých požadavků zadávací podmínky, na základě nichž by pak měl obdržet vzájemně porovnatelné nabídky. Zadavatel následně posuzuje, zda jsou podány nabídky, které jsou v souladu s těmito zadávacími podmínkami. Pokud by zadavatel stanovil předmětné dílčí hodnotící kritérium transparentně a v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky tak, aby si uchazeči mohli udělat jasnou představu o tom, jaké řešení je pro zadavatele optimální, uchazeči by tak mohli svou nabídku konstruovat jinak (v souladu s požadavky zadavatele), a tím docílit její vyšší konkurenceschopnosti a příznivějšího hodnocení. Nelze proto ani vyloučit, že by transparentnější vymezení způsobu hodnocení podaných nabídek nemohlo následně vést k výběru zcela jiné nabídky. Tento nedostatek zadávací dokumentace mohl ovlivnit množství podaných nabídek či způsob konstrukce nabídek, a tedy potažmo jejich hodnocení a výsledné pořadí.
33. K hodnocení dílčích kritérií se vyjádřil v rozsudku č. j. 2 Afs 86/2008-222 ze dne 25. 3. 2009 Nejvyšší správní soud následovně: *„zadávací dokumentace musí být jednoznačná, jelikož musí být zcela patrná, v jakých otázkách a jak konkrétně spolu budou jednotlivé nabídky soutěžit. Rovněž jednotlivá dílčí kritéria a jejich hodnocení musí být natolik konkrétní, přesné a jednoznačné, aby se každému z uchazečů dostalo informací téhož materiálního obsahu a aby bylo následně zřetelně přezkoumatelné, zda zadavatel hodnotil nabídky tak, jak předeslal v zadávacích podmínkách. Nemůže tedy 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.“* Tento rozsudek tak zcela koresponduje z výše uvedeným, že dílčí hodnotící kritéria musí být dostatečně konkrétní a jednoznačná a to nejen z důvodů již uvedených v předchozích bodech, ale rovněž z důvodu možnosti následné přezkoumatelnosti postupu zadavatele, zda nabídky hodnotil tak, jak si stanovil v zadávací dokumentaci.
34. K této problematice odkazují rovněž na rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 31 Af 194/2013 ze dne 25. 11. 2015, kde tento konstatoval, že *„zadavatel veřejné zakázky je povinen přesně specifikovat a podrobně popsat způsob a metodu hodnocení nabídek z hlediska jednotlivých hodnotících kritérií a subkritérií. Vzhledem k tomu, že dílčí hodnotící kritérium nemusí být dostatečně určitým vodítkem pro uchazeče při zpracování nabídek, je*

nutné stanovit, jaké parametry z jejich nabídek budou předmětem hodnocení a jakým způsobem bude hodnocení provedeno. Zadavatel tedy má povinnost v zadávací dokumentaci popsat způsob hodnocení nabídek natolik přesně a srozumitelně, aby si uchazeči mohli vytvořit jasnou představu o tom, jakým způsobem budou jejich nabídky hodnoceny... Pro dodržení zásad rovného zacházení a transparentnosti je důležité, aby veškeré skutečnosti, k nimž přihlíží zadavatel při určení ekonomicky výhodnější nabídky a jejich význam, byly potenciálním uchazečům známy již v okamžiku přípravy nabídek. Zdejší soud shledává, že v dané věci uchazeči o veřejnou zakázku sice měli představu o tom, co mají ve své nabídce popsat, nicméně z ní nemohli dovodit, co žalobce (zadavatel veřejné zakázky) považoval za rozhodující faktory ovlivňující kvalitu předložené nabídky a zejména jakým způsobem bude žalobce, resp. hodnotící komise, dosažení požadované kvality hodnotit. Žalobce v zadávací dokumentaci neuvedl žádné bližší parametry, které by hodnotil a jakým způsobem by je hodnotil, a které by měli uchazeči zohlednit při tvorbě nabídky na veřejnou zakázku, neboť tito nevědí a nemohou vědět, co považuje žalobce za kvalitnější či méně kvalitní postupy plnění předmětu zakázky. Zdejší soud konstatuje, že žalobce popsal hodnocení dílčího hodnotícího kritéria „způsob poskytování služeb“ velice obecně a bez stanovení to, co vlastně a jakým způsobem se bude hodnotit. Takto vymezený způsob hodnocení je podle zdejšího soudu netransparentní zejména z toho důvodu, že uchazeči nemohou při tvorbě své nabídky předem odhadnout, na co se v nabídce soustředit, aby zvýšili své šance na úspěch v zadávacím řízení. Hodnotitelé ve fázi hodnocení podaných nabídek by pak mohli v daném případě postupovat zcela libovolně, subjektivně a tedy i netransparentně. Postup žalobce, kdy upřesnění své zadávací dokumentace (a to zejména způsob hodnocení podaných nabídek) ponechá až na fázi hodnocení nabídek, kdy by záleželo na posouzení hodnotící komise, aby vyložila zadávací dokumentaci, nelze považovat za souladný se zákonem.“

35. Zadavatel se dále neztotožňuje se závěry Úřadu vyjádřenými v bodě 71. napadeného rozhodnutí, v němž Úřad konstatuje, že zadavatel nehodnotil úroveň metod, ale nesprávně jejich popis. Zadavatel v této souvislosti podotýká, že popis je legitimním nástrojem k hodnocení kvality nabízeného plnění, který je v příčinné souvislosti k hodnotícím kritériím vymezeným zadávací dokumentací. Z vymezení subjektivních hodnotících kritérií je podle zadavatele z hlediska sémantického zřejmé, že lépe byly hodnoceny nabídky těch uchazečů, jejichž navržené metody byly přílehavější vzhledem k dosahování účelu veřejné zakázky. Pro ilustraci na tomto místě cituji Úřadem uvedené v bodě 71. napadeného rozhodnutí: „V této souvislosti Úřad uvádí, že pokud zadavatel ve svém vyjádření ze dne 24. 4. 2015 sděluje, že ze zadávací dokumentace plyne, že lépe bude hodnocena nabídka, která kvalitněji popíše použité metody, pak Úřad nemůže tomuto názoru přisvědčit. Z daného vymezení způsobu hodnocení dílčího hodnotícího kritéria v zadávací dokumentaci naopak vyplývá, že hodnotící komise má hodnotit úroveň metod ve vztahu ke klíčovým aktivitám projektu, jeho cílům a výstupům, nikoliv jejich popis. (Nad rámec právě uvedeného Úřad poznamenává, že hodnocení „úrovně popisu použité metody“ a nikoli samotné metody plnění veřejné zakázky by samo o sobě mohlo být v rozporu s požadavkem § 78 odst. 4 zákona, aby dílčí hodnotící kritérium vyjadřovalo vztah užitné hodnoty a ceny, resp. aby se vztahovalo k nabízenému plnění, nikoli tedy k jeho popisu.)“ Z této citace vyplývá, že námitka zadavatele je nedůvodná, neboť zde Úřad výslovně uvedl, že „Z daného vymezení způsobu hodnocení dílčího hodnotícího kritéria v zadávací dokumentaci naopak vyplývá, že hodnotící komise má hodnotit úroveň metod“. Úřad tedy nekonstatoval, že zadavatel nehodnotil úroveň, Úřad

naopak uvedl, že zadavatel nesprávně sdělil ve svém vyjádření, že ze zadávací dokumentace plyne, že lépe bude hodnocena nabídka, která kvalitněji popíše použité metody. Zadavatel svou námitkou nesprávně interpretuje konstatování Úřadu obsažené v bodě 71. napadeného rozhodnutí. Úřad tímto ilustroval, jak nedostatečně přesně a jednoznačně zadavatel stanovil toto dílčí hodnotící kritérium.

K uložené sankci

36. V souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu platí, že rozhodnutí prvního stupně a rozhodnutí o rozkladu podaném proti takovému rozhodnutí, tvoří jeden celek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2011 č. j. 2 Afs 132/2009-275). Úvahy obsažené v napadeném a tomto rozhodnutí je tedy nutno posuzovat komplexně. Na tomto místě tedy doplňuji chybějící úvahy Úřadu ve vztahu k absorpční zásadě. Úřad správně přistoupil na základě v napadeném rozhodnutí obsažené judikatury k aplikaci zásady absorpce, avšak neuvedl, proč přistoupil k uložení pokuty za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. napadeného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud k absorpční zásadě v rozsudku sp. zn. 6 As 57/2004 ze dne 22. 9. 2005 uvedl, že *„Její podstata tkví v absorpci sazeb (tedy přísnější trest pohlcuje mírnější). Sbíhající se delikty jsou tak postiženy pouze trestem stanoveným pro nejtěžší z nich, což při stejných sazbách pokut znamená, že správní orgán posoudí závažnost deliktu a úhrnný trest uloží podle sazby za nejzávažnější z těchto deliktů (závažnost pak nutno posuzovat především s ohledem na charakter individuálního objektu deliktu, tedy, zájem, proti kterému delikt směřuje a k jehož ochraně je příslušné ustanovení především určeno).“* Úřad správně posoudil, že pro oba předmětné správní delikty je stanovena stejná horní hranice sazby. Podle právě uvedeného rozsudku, je tedy potřeba posoudit, který z těchto správních deliktů je závažnější. Ztotožnil jsem se s právním posouzením Úřadu, dle kterého je pokuta ukládána za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. napadeného rozhodnutí, přičemž jsem jej posoudil jako závažnější než správní delikt uvedený ve výroku II. napadeného rozhodnutí. Oba správní delikty mají svůj původ v nedostatečně vymezené zadávací dokumentaci, ale mám za to, že správní delikt vymezený ve výroku I. napadeného rozhodnutí dopadl na zadávací řízení širěji, proto mám za to, že jde o závažnější správní delikt než správní delikt vymezený ve výroku II. napadeného rozhodnutí. Nadto mám za to, že stanovení rozsahu požadovaných školení a kurzů spolu se specifikací jejich materie je esenciální podmínkou pro srozumitelné vymezení požadavků zadavatele. Zadavatel nevymezil předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídek, což se projevilo v tom, že zadavatel obdržel vzájemně neporovnatelné nabídky. Uchazeči se tak mohli pouze domnívat, jaký rozsah školení a kurzů mají nacenit. Účelem zadávacího řízení je uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, a to s dodavatelem, který předložil nejvhodnější nabídku v otevřené soutěži, čímž dojde k efektivnímu vynakládání veřejných prostředků. Pokud tedy zadavatel pochybil již na počátku zadávacího řízení a dodavatelé nevěděli, jaký rozsah je zadavatelem požadován či preferován, pak došlo k nehospodárnému vynakládání jak soukromých finančních prostředků na straně dodavatelů, tzv. transakčních nákladů, tak veřejných finančních prostředků na straně zadavatele, když výsledkem bylo podání vzájemně neporovnatelných nabídek, tudíž zde existuje pochybnost, zda zadavatel vybral nejvhodnější nabídku, o čemž svědčí i pochybení zadavatele uvedené ve výroku II. napadeného rozhodnutí, ke kterému Úřad přihlížel jako k přitěžující okolnosti, kdy z hodnocení nabídek není zřejmé, které metody jsou pro zadavatele vhodnější než jiné

a kdy hodnotící komise hodnotila i jiná kritéria než byla stanovena a samotné hodnocení nabídek je tak netransparentní.

37. Zadavatel dále vyjadřuje pochybnost, že se Úřad zabýval dostatečně a kvalifikovaně všemi okolnostmi, které by se měly ve výši sankce odrazit. Zadavateli byla uložena sankce v poměrné výši 28,3 % vůči její maximální možné výši, v této souvislosti zadavatel odkazuje na rozhodnutí Úřadu sp. zn. ÚOHS-S641/2012 a sp. zn. ÚOHS-S499/2014, kde byla uložena sankce procentuálně nižší.
38. Zákon v ustanovení § 121 odst. 2 uvádí hlavní kritérium rozhodné pro určení výměry pokuty, tedy závažnost spáchaného správního deliktu. Demonstrativním výčtem pak zákon v témže ustanovení toto hlavní kritérium definuje, když uvádí, že je třeba přihlídnout zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán. Jak je patrné z bodů 93 až 98 odůvodnění napadeného rozhodnutí, Úřad se zabýval každým z výše uvedených kritérií závažnosti správního deliktu, a také polehčujícími okolnostmi, které vedly ke zmírnění nebezpečnosti jeho jednání. Úřad při stanovení výše pokuty přihlédl rovněž k ekonomické situaci zadavatele a dále správně aplikoval zásadu absorpce, kdy pokutu ukládal za správní delikt vymezený ve výroku I. napadeného rozhodnutí, přičemž ke správnímu deliktu vymezenému ve výroku II. napadeného rozhodnutí přihlédl jako k přitěžující okolnosti.
39. Výše pokuty uložená Úřadem v napadeném rozhodnutí byla přiměřená, neboť Úřad při jejím ukládání postupoval zcela v mezích správního uvážení, které dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Azs 105/2004 – 72 ze dne 19. 7. 2004 spočívá v tom, že zákon „poskytuje volný prostor k rozhodování v hranicích, které stanoví.“ S ohledem na maximální možnou výši uložené pokuty v posuzovaném případě, byla pokuta uložena při samé spodní hranici maximální možné výše.
40. Ukládání trestu je založeno na dvou základních principech - principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační [srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 - 133, publikované pod č. 2092/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz, nebo nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), nebo sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.)]. Není přitom důvodu, aby obdobným způsobem při přezkoumávání pokuty nepostupoval také odvolací správní orgán. S ohledem na shrnutí závěrů Úřadu ve vztahu k pokutě uvedených v odůvodnění napadeného rozhodnutí, ale i s ohledem na to, že Úřad správně posoudil i možnou likvidačnost pokuty pro zadavatele, je možné uzavřít, že se Úřad v napadeném rozhodnutí zabýval odůvodněním výše uložené pokuty velice pečlivě, přičemž při splnění povinnosti dle § 89 odst. 2 správního řádu jsem ve vztahu k zákonnosti výroku III. napadeného rozhodnutí neshledal, že by Úřad nenaplnil požadavky, jež jsou na odůvodnění pokuty kladeny jak § 121 odst. 2 zákona, tak § 68 odst. 3 správního řádu.

41. S ohledem na výše uvedené tedy uzavírám, že Úřad v napadeném rozhodnutí řádně posoudil všechny okolnosti případu a uložil pokutu přiměřenou těmito okolnostem za současné individualizace trestu.
42. Zdůrazňuji, že rozhodnutí o uložení 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 hodnocena. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že jakkoliv má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování (viz např. rozsudek NSS č. j. 8 As 5/2005-53 ze dne 29. 6. 2005). Mezi tyto principy pak jistě patří i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, která v konečném důsledku vyvolá i jeho přesvědčivost. Úřad 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 pochybnosti o tom, že právě taková výše pokuty odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že výše pokuty uložená v tomto případě uvedeným požadavkům vyhovuje. Sankci za spáchání správního deliktu lze chápat jako právní následek porušení zákona, který pro pachatele znamená určitou majetkovou újmu. Účelem jejího ukládání je působit na pachatele správního deliktu takovým způsobem, aby se již v budoucnosti nedopouštěl protiprávního jednání. Sankce má tak působit výchovně a preventivně, má však i reparační charakter, neboť do určité míry napravuje následek porušení právní povinnosti. Domnívám se, že výše uložené pokuty splňuje obě tyto funkce. Zároveň mám za to, že represivní funkce, tedy postih za porušení zákonem stanovené povinnosti byla uplatněna přiměřeně, když při maximální možné pokutě 141 300 Kč byla tato uložena ve třetině možné výše.
43. K tomuto odkazuji na rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Af 14/2013 ze dne 23. 10. 2014, kde *„Soud zde považuje za nutné zdůraznit též funkci postihu; konkrétní forma postihu (pokuta) a jeho výše musí působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i jiné nositele obdobných povinností, jaké svědčí žalobci, zároveň musí být postih dostatečně znatelný v žalobcově materiální sféře, aby v něm byla dostatečně obsažena i jeho represivní funkce, aniž by byl ovšem pro žalobce likvidačním. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal.“*
44. Ke konkrétním rozhodnutím Úřadu, na která zadavatel odkazuje v rozkladu (rozhodnutí Úřadu sp. zn. ÚOHS-S641/2012 a rozhodnutí Úřadu sp. zn. ÚOHS-S499/2014), uvádím, že zadavatel porovnává pouze procentuální výši sankce a nikterak nezohledňuje další skutečnosti, jež jsou podstatné pro ukládání konkrétního trestu (viz podrobně rozebráno výše). Naopak z těchto rozhodnutí je zřejmá konstantní rozhodovací praxe Úřadu, kdy jsou ukládány za obdobné správní delikty obdobné výše sankcí (30 000 Kč až 40 000 Kč). Pro srovnání uvádím rozhodnutí Úřadu sp. zn. ÚOHS-S990/2014/VZ, ve kterém byla Úřadem uložena pokuta rovněž (jako v zadavatelem odkazovaných rozhodnutích) ve výši 30 000 Kč a horní hranice možné pokuty byla 139 164 Kč (zadavatel spáchal jeden správní delikt, když nevymezil předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky, v důsledku čehož byly podané nabídky vzájemně neporovnatelné), přičemž v daném případě

zadavateli byla uložena pokuta ve výši 40 000 Kč z horní hranice 141 300 Kč a zadavatel spáchal dva správní delikty.

45. S ohledem na závěry vyslovené v odůvodnění napadeného rozhodnutí mám za to, že Úřad postupoval zcela v souladu s ust. § 121 odst. 2 zákona, když při určení výše pokuty za spáchaný správní delikt přihlédl jak k závažnosti spáchaného správního deliktu, tak i k jeho následkům, a dále i k okolnostem jeho spáchání, přičemž tyto okolnosti řádně v odůvodnění napadeného rozhodnutí označil, uvedl závěry, na základě nichž posoudil, zda se jedná o polehčující a přitěžující okolnosti a následně tyto při samotném určení výše pokuty zohlednil, a to včetně ekonomické situace zadavatele.
46. Závěrem rozkladu zadavatel namítá, že správní spis neobsahuje obligatorní záznam o provedení důkazu listinou dle § 53 odst. 6 správní řád. Za listinu ve smyslu § 53 správního řádu považovat písemný (text), obrazový (např. plány či nákresy ve stavebním řízení apod.), případně elektronický dokument v analogové či digitální podobě. Podle § 53 odst. 6 správního řádu se důkaz listinou za přítomnosti účastníků nebo zúčastněných osob, anebo účastní-li se úkonu veřejnost, provede tak, že se listina přečte nebo se sdělí její obsah. Citované ustanovení však podle judikatury Nejvyššího správního soudu není možné aplikovat na všechny písemnosti, dokumenty či listiny, které jsou součástí spisu a které slouží jako podklady rozhodnutí, nýbrž pouze na důkazy prováděné listinami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012 č. j. 9 As 73/2011-136). V případě posuzovaném v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 16/2014-25 ze dne 21. 8. 2014, ve kterém Nejvyšší správní soud řešil problematiku dokazování v průběhu přestupkového řízení (problematika přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích), si správní orgán dožádal vyjádření k jedné sporné otázce a toto vyjádření pouze založil do spisu, ve kterém bylo do ukončení přestupkového řízení. Žádný protokol nebo záznam podle § 53 odst. 6 správního řádu ve vazbě na § 18 odst. 1 správního řádu v daném případě pořízen nebyl. Nejvyšší správní soud shledal tento postup správným s tím, že pokud listina zůstává po celou dobu správního řízení součástí spisu, není zapotřebí o provádění tohoto důkazu sepisovat protokol nebo záznam podle § 18 správního řádu. Z uvedeného tudíž vyplývá nedůvodnost námítky, neboť Úřad nebyl povinen provést záznam o provedení důkazu listinou, neboť veškeré listiny, jež byly důkazy ve správním řízení, byly součástí správního spisu.

VI. Závěr

47. 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 rozkladu.
48. Vzhledem k výše uvedenému, když jsem neshledal důvody, pro které by bylo nutno napadené rozhodnutí změnit nebo zrušit, rozhodl jsem tak, jak je ve výroku uvedeno.

POUČENÍ

Proti tomuto 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:

Státní úřad inspekce práce, Kolářská 451/13, 746 01 Opava

Vypraveno dne:

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