



UOHSX0077P1W

## ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-S0345/2015/VZ-20975/2015/521/OPI

Brno 31. července 2015

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení zahájeném z moci úřední dne 10. 6. 2015, jehož účastníkem je

- zadavatel – Liberecký kraj, IČO 70891508, se sídlem U Jezu 642/2a, 460 01 Liberec,

ve věci možného spáchání správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) citovaného zákona o veřejných zakázkách zadavatelem – Liberecký kraj, IČO 70891508, se sídlem U Jezu 642/2a, 460 01 Liberec – při zadávání veřejné zakázky „Poradenství a vzdělávání v oblasti řízení lidských zdrojů“ ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace ze dne 8. 3. 2011, přičemž oznámení o zadání zakázky bylo v informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 6. 6. 2011 pod ev. č. zakázky 60060915,

**rozhodl** takto:

I.

Zadavatel – Liberecký kraj, IČO 70891508, se sídlem U Jezu 642/2a, 460 01 Liberec – se dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, tím, že při zadávání veřejné zakázky „Poradenství a vzdělávání v oblasti řízení lidských zdrojů“ ve zjednodušeném podlimitním řízení na základě výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace ze dne 8. 3. 2011, přičemž oznámení o zadání zakázky bylo v informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 6. 6. 2011 pod ev. č. zakázky 60060915, nepostupoval v souladu s § 44 odst. 1 a odst. 3 písm. f) citovaného zákona o veřejných zakázkách ve spojení s § 6 citovaného zákona o veřejných zakázkách, když nestanovil v čl. 10 „HODNOTÍCÍ KRITÉRIA“ výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace a zadávací

dokumentace ze dne 8. 3. 2011 transparentně dílčí hodnotící kritérium „Kvalita nabízeného řešení“ 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 24. 5. 2011 uzavřel s vybraným uchazečem – Aperta, s.r.o., IČO 25436520, se sídlem Lužická 1157/30, 460 01 Liberec (v době uzavření smlouvy se sídlem Křížíkova 527, 460 07 Liberec 7) – smlouvu č. OLP/807/2011 o poskytování služeb.

## II.

Za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí se zadavateli – Liberecký kraj, IČO 70891508, se sídlem U Jezu 642/2a, 460 01 Liberec – **ukládá** podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů,

**pokuta ve výši 30 000,- Kč (třicet tisíc korun českých).**

Pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

## ODŮVODNĚNÍ

### I. ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ

1. Na základě výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace ze dne 8. 3. 2011 zahájil zadavatel – Liberecký kraj, IČO 70891508, se sídlem U Jezu 642/2a, 460 01 Liberec (dále jen „zadavatel“) – zjednodušené podlimitní řízení za účelem zadání veřejné zakázky „Poradenství a vzdělávání v oblasti řízení lidských zdrojů“ (dále jen „veřejná zakázka“). Oznámení o zadání zakázky bylo v informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 6. 6. 2011 pod ev. č. zakázky 60060915.

2. Předmětem plnění veřejné zakázky je dle čl. 2.3 výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace a zadávací dokumentace „*poradenství a vzdělávání v oblasti řízení lidských zdrojů. (...) Záměrem projektu je zvýšit schopnost Krajského úřadu Libereckého kraje (dále jen „KÚ LK“) efektivně řídit své personální procesy v oblasti hodnocení zaměstnanců, systematicky, srozumitelně a přehledně tyto procesy popsat, optimalizovat, zautomatizovat a následně vyhodnocovat a zlepšovat. Aktivita jsou formulovány tak, aby reflektovaly Strategii ‚Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby‘, dle usnesení vlády č. 757/2007 a identifikované potřeby zadavatele. Projekt tak přímo reaguje na klíčové problémy územní veřejné správy.*

*Projekt je určen především 75 vedoucím zaměstnancům KÚ LK, pro něž je příležitostí získat nové kompetence pro efektivní řízení lidských zdrojů a aplikovat je v praxi. Cíle budou dosaženy kombinací poradenství, vzdělávání a aktivního zapojení účastníků. Pro skupinu metodiků je zároveň příležitostí aktivně se podílet na vytváření takových řešení, která budou nadále úřad rozvíjet a využívat. V závěru budou v nových kompetencích proškoleni všichni zaměstnanci KÚ LK.*

*Předmětem veřejné zakázky je poradenství při tvorbě systému hodnocení v návaznosti na vytvořený kompetenční model úředníků a vedoucích úředníků a vzdělávání dle níže uvedené specifikace.*

*Systematické vzdělávání přinese zaměstnancům a vedoucím zaměstnancům znalosti a dovednosti, které pak dokážou aplikovat do každodenní praxe, což se promítne i v udržitelnosti projektu. Na všechny vzdělávací aktivity bude dodavatelem vzdělávání účastníků vystaveno osvědčení.“*

3. Předmět plnění veřejné zakázky je rozdělen do 3 aktivit, jejichž cíle a výstupy jsou dle čl. 2.3 výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace a zadávací dokumentace definovány následovně:

a) Poradenství – Tvorba systému hodnocení

*„Cílem aktivity je:*

- *vytvořit systematický, srozumitelný a přehledný popis procesu hodnocení dle potřeb KÚ LK v návaznosti na kompetenční model a vytvořit metodiku hodnocení vedoucími zaměstnanci KÚ LK*
- *zavést jednotný systém hodnocení zaměstnanců*
- *zrychlit, zefektivnit, zjednodušit a zpřehlednit výkon procesu hodnocení směrem k interním uživatelům, tj. zaměstnancům a vedoucím zaměstnancům*
- *formou poradenství ověřit funkci kompetenčního modelu v praxi jednotlivých odborů a proškolit vedoucí úředníky v hledání optimálního využití lidského potenciálu jednotlivých odborů“*

*„Výstupy aktivity:*

- *vytvoření metodiky systému hodnocení*
- *vytvoření formuláře pro hodnotící pohovory – s využitím softwarové podpory zadavatele*
- *nastavení kritérií a měřítek hodnocení v návaznosti na kompetenční model,*
- *konkrétní zlepšení aplikovatelná v KÚ LK“*

b) Vzdělávání – Podpora implementace pro vedoucí

*„Cílem aktivity je:*

- *naučit se využívat vytvořené nástroje hodnocení,*
- *zlepšit schopnosti vést hodnotící rozhovory (a další zaměstnanecké rozhovory – motivační, vytýkací, adaptační proces, motivace, hodnocení a odměňování, plánování vzdělávání)*
- *posílení facilitačních dovedností (řízení diskuzí, technika aktivního poslouchání, řízení skupinových pracovních porad)*
- *zvýšit manažerské kompetence – práce s cíli, stanovování priorit dle metodiky SMART*
- *získat nástroje pro efektivní vedení lidí (koučink, rozvoj zaměstnanců v praxi, posílit schopnosti řídit pracovní týmy)*

- *trénovat rozhodování na příkladech z praxe“*

*„Výstupy aktivity:*

- *vzdělávání bude zaměřeno na témata tak, aby jim vedoucí porozuměli a uměli s nimi pracovat*
- *témata budou podpořena tréninkem, poskytováním zpětné vazby, použitím inovativních metod – brainstorming, myšlenkové mapy atd.“*

- c) *Vzdělávání zaměstnanců KÚ LK – Podpora implementace efektivního řízení lidských zdrojů*

*„Cílem aktivity je:*

- *seznámení s novými personálními nástroji – s metodikou vytvořenou dle potřeb KÚ LK interními metodiky, umět pracovat s formuláři v rámci systému hodnocení*
- *rozumět tomu, jak se měří výkony a jejich návaznost na odměňování*
- *umět stanovit cíle při hodnocení dle metodiky SMART*
- *trénink potřebných dovedností souvisejících s implementací personálních nástrojů pro hodnocení*
- *trénink stanovování cílů dle metodiky SMART ve své práci*
- *jak osobnost zaměstnance může ovlivňovat pracovní výkonnost*
- *nově vytvořené motivační nástroje (se zaměřením na formy nefinanční motivace.“*

4. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí 2 021 667,- Kč bez DPH.
5. Zadavatel v čl. 10 „HODNOTÍCÍ KRITÉRIA“ výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace a zadávací dokumentace ze dne 8. 3. 2011 stanovil, že „[z]ákladním kritériem pro zadání veřejné zakázky je dle ustanovení § 78 odst. 1 písm. a) ekonomická výhodnost nabídky“, přičemž dílčí hodnotící kritéria stanovil následovně:
- a) Celková nabídková cena bez DPH (váha 50 %),
- b) Kvalita nabízeného řešení (váha 50 %).
6. K dílčímu hodnotícímu kritériu „Kvalita nabízeného řešení“ zadavatel dále uvedl:
- *„Uchazeč předloží návrh koncepce realizovaného poradenství a vzdělávání v projektu ‚Efektivní řízení lidských zdrojů Krajského úřadu Libereckého kraje‘ v maximálním rozsahu 5 stran.*
  - *V tomto kritériu požaduje zadavatel po uchazeči přesně specifikovat:*
    - *vystižení potřeb KÚ LK a naplnění cílů KÚ LK v této aktivitě,*
    - *koncepce poradenství v oblasti řízení lidských zdrojů,*
    - *popis didaktických metod a jejich adekvátnost pro dílčí vzdělávací aktivity,*
    - *návrh struktury výstupů.*

- *Všechna výše uvedená dílčí hodnotící subkritéria mají pro zadavatele stejnou váhu, tedy 25 %.*
- *Navržená koncepce bude respektovat požadavky zadavatele uvedené v této výzvě, včetně prostor určených pro výuku a jejich rozsahu.*
- *Na základě těchto údajů, které nelze vyjádřit číselně, bude sestaveno pořadí nabídek od nejvhodnější k nejméně výhodné a bude jim přiděleno takové bodové hodnocení, které vyjádří úroveň požadovaného plnění.“*

7. Dne 24. 5. 2011 uzavřel zadavatel s vybraným uchazečem – Aperta, s.r.o., IČO 25436520, se sídlem Lužická 1157/30, 460 01 Liberec<sup>1</sup> (dále jen „vybraný uchazeč“) – na předmět plnění veřejné zakázky smlouvu č. OLP/807/2011 o poskytování služeb.

## **II. POSTUP ÚŘADU PŘED ZAHÁJENÍM SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ**

8. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), který je podle § 112 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), příslušný k dohledu nad dodržováním zákona, obdržel dne 12. 3. 2015 podnět k přezkoumání postupu zadavatele při zadávání předmětné veřejné zakázky.
9. Na základě obdrženého podnětu si Úřad od zadavatele vyžádal vyjádření ke skutečnostem uvedeným v podnětu a dokumentaci pořízenou v souvislosti s předmětnou veřejnou zakázkou.
10. Po přezkoumání obsahu dokumentace o veřejné zakázce získal Úřad pochybnosti, zda zadavatel postupoval při vymezení hodnotících kritérií v souladu s § 44 odst. 1 a odst. 3 písm. f) ve spojení s § 6 zákona, konkrétně zda stanovil dílčí hodnotící kritérium „Kvalita nabízeného řešení“ a způsob jeho hodnocení v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky tak, aby si jednotliví uchazeči o veřejnou zakázku mohli udělat přesnou představu o tom, jaké řešení bude zadavatel preferovat, tedy zda zadavatel při stanovení tohoto dílčího hodnotícího kritéria dodržel zásadu transparentnosti.

## **III. PRŮBĚH SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ**

11. S ohledem na shora uvedené pochybnosti oznámil Úřad zadavateli, který je dle § 116 zákona jediným účastníkem správního řízení, přípisem č. j. ÚOHS-S0345/2015/VZ-13843/2015/521/OPI ze dne 9. 6. 2015 zahájení správního řízení z moci úřední.
12. Dnem 10. 6. 2015, kdy bylo oznámení o zahájení správního řízení doručeno zadavateli, bylo podle § 113 zákona ve spojení s § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, předmětné správní řízení zahájeno.
13. Úřad dále zadavateli usnesením č. j. ÚOHS-S0345/2015/VZ-13845/2015/521/OPI ze dne 9. 6. 2015 stanovil lhůtu, v níž mohl navrhopvat důkazy či činit jiné návrhy a vyjádřit v řízení své stanovisko. Dne 17. 6. 2015 obdržel Úřad vyjádření zadavatele z téhož dne.

---

<sup>1</sup> Do 26. 3. 2015 se sídlem Křížíkova 527, 460 07 Liberec 7 – pozn. Úřadu

### Vyjádření zadavatele ze dne 17. 6. 2015

14. Zadavatel ve svém vyjádření k pochybnostem Úřadu, kterými v rámci oznámení o zahájení správního řízení (viz výše) vymezil předmět správního řízení<sup>2</sup>, uvádí, že při stanovení dílčích hodnotících kritérií šetřené veřejné zakázky postupoval v souladu s § 78 zákona, neboť v rámci dílčího hodnotícího kritéria „Kvalita nabízeného řešení“ u všech subkritérií stanovil shodně jejich váhu 25 %, což podává uchazečům informaci o stejné důležitosti daných subkritérií.
15. Zadavatel taktéž dodává, že *„[v] veřejná zakázka je z oblasti poradenství a vzdělávání. Proto zadavatel požadoval po uchazečích předložit návrh koncepce realizovaného poradenství a vzdělávání v rámci projektu v max. rozsahu 5 stran. Všechna 4 uvedená dílčí hodnotící subkritéria jsou natolik výstižná, že není nutné k nim dopisovat další informace. Z popisu hodnotících kritérií jasně vyplývají všechny informace pro uchazeče, aby mohli předložit své nabídky.“*
16. Zadavatel se dále domnívá, že např. u subkritéria „popis didaktických metod a jejich adekvátnost pro dílčí vzdělávací aktivity“ uchazeči přesně věděli, co zadavatel požaduje a co bude hodnotit. Dále doplňuje, že *„v zadávací dokumentaci uvedl, že na základě těchto údajů, které nelze vyjádřit číselně bude sestaveno pořadí nabídek od nejvhodnější k nejméně vhodné a bude jim přiděleno takové bodové hodnocení, které vyjádří úroveň požadovaného plnění“*, přičemž dodává, že *„[v] případě nejasností, uchazeči mohli využít možnosti zaslat dodatečné informace k zadávacím podmínkám<sup>3</sup> dle § 49 ZVZ<sup>4</sup>, které však nevyužili.“* Zadavatel je taktéž názoru, že z nabídek uchazečů a z bodového ohodnocení jednotlivých subkritérií je zřejmé, že uchazeči věděli, co bude předmětem hodnocení.
17. Zadavatel v rámci svého vyjádření rovněž uvádí, že dané pochybení bylo zadavateli vytýkáno již v rámci kontroly ze strany Ministerstva vnitra České republiky, přičemž ke zjištěním uvedeným v Protokolu o výsledku kontroly č. 171/2012 si zadavatel nechal zpracovat posouzení výsledků této kontroly, z něhož vyplývá následující.
18. Zadávací dokumentace veřejné zakázky dle zadavatele obsahuje stručný způsob hodnocení nabídek, když mj. u dílčího hodnotícího kritéria „Kvalita nabízeného řešení“ jsou uvedena subkritéria *„včetně jejich váhy a jako metoda hodnocení číselně nevyjádřitelných kritérií použita a popsána metoda ze zrušené vyhlášky k zákonu č. 40/2004 Sb., která je v praxi nejvíce používána. Popisu metody hodnocení uvedené v zadávací dokumentaci lze sice vytknout její stručnost a neúplnost, nicméně ZVZ jasně mantinely pro uvedení způsobu hodnocení nestanovuje a je tedy možné říci, že zadavatel i v tomto ohledu ZVZ splnil. Navíc popis způsobu hodnocení uvedený v zadávací dokumentaci odpovídá běžné praxi nejen zadavatele, ale většiny zadavatelů v době zadávání veřejné zakázky, a uvedená metoda zcela koresponduje s metodou podrobně popsanou v Metodickém pokynu pro zadávání veřejných zakázek vydaným v rámci OPLZZ<sup>5</sup>, který byl pro všechny zadavatele zadávající zakázky*

<sup>2</sup> Zadavatel se ve svém vyjádření vyjadřuje rovněž ke skutečnostem, které nejsou předmětem správního řízení, tudíž nejsou pro závěry Úřadu v dané věci relevantní. Z tohoto důvodu je Úřad v předmětném rozhodnutí neuvádí.

<sup>3</sup> patrně myšleno žádost o dodatečné informace k zadávacím podmínkám – pozn. Úřadu

<sup>4</sup> Myšlen zákon o veřejných zakázkách – pozn. Úřadu

<sup>5</sup> Myšlen Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost – pozn. Úřadu

*z tohoto dotačního titulu závazný a jednalo se tudíž o metodu pro uchazeče o veřejnou zakázku známou a zcela předvídatelnou.“*

19. K samotným subkritériím zadavatel uvádí, že ve vztahu k subkritériu „vystižení potřeb KÚ LK a naplnění cílů KÚ LK v této aktivitě“ jsou potřeby a cíle zadavatele velmi podrobně popsány v čl. 2.3 zadávací dokumentace. Co se týká subkritéria „koncepce poradenství v oblasti řízení lidských zdrojů“, pak již ze samotného názvu tohoto subkritéria lze dle zadavatele dovodit, že bude hodnocena kvalita této koncepce, přičemž potřeby a cíle z hlediska řízení lidských zdrojů jsou taktéž čitelné z čl. 2.3 zadávací dokumentace. Subkritérium „popis didaktických metod a jejich adekvátnost pro dílčí vzdělávací aktivity“ shledává zadavatel za jasně formulované a u subkritéria „návrh struktury výstupů“ připouští, že dané subkritérium „postrádá, jaké hledisko se bude při hodnocení struktury posuzovat, nicméně z kontextu celé ZD a daného hodnotícího kritéria lze dovodit, že se bude jednat o kvalitu, resp. vhodnost ve vztahu k jednotlivým aktivitám.“
20. K výše uvedenému zadavatel rovněž zdůrazňuje, že „předmětem veřejné zakázky je poradenství a vzdělávání v oblasti řízení lidských zdrojů. Zadavatel tedy oprávněně očekává, že právě uchazeči o veřejnou zakázku budou experti na danou problematiku a tudíž by měli být schopni předložit v nabídce takovou koncepci poradenství, která co nejlépe naplní cíle KÚ LK v definovaných aktivitách a vystihne potřeby zadavatele v této oblasti. Z tohoto důvodu nemůže být zadavatel schopen předem a výstižněji popsat jaké konkrétní hodnoty či údaje mají uchazeči ve svých nabídkách předložit, aby byly jejich nabídky hodnoceny lépe oproti ostatním. Invenci, nápady a vhodná řešení (know – how) očekává zadavatel právě od těchto uchazečů – expertů. Vhodnost (kvalitu) těchto řešení je pak možné hodnotit až ve fázi hodnocení nabídek. Pokud by zadavatel věděl, jaké konkrétní hodnoty (myšlenky, metody) mají uchazeči v rámci koncepce předložit, pak by dané kvalitativní kritérium postrádalo význam.“
21. Zadavatel taktéž doplňuje, že „[j]e pravdou, že neustále se vyvíjející rozhodovací praxe ÚOHS i vyšších instancí k problematice veřejných zakázek, v poslední době stále více zdůrazňuje názor, že zadávací podmínky včetně způsobu hodnocení mají být předem zcela jasně a transparentně formulovány a celý proces musí naplňovat zásady uvedené v § 6 ZVZ, tj. transparentnost, nediskriminaci a rovné zacházení. Nicméně při posuzování splnění těchto základních zásad je vždy nutné přihlížet ke specifickým a okolnostem zadávání konkrétní veřejné zakázky.“
22. Na závěr zadavatel vyslovuje názor, že „zadávací podmínky i celý zadávací proces byl veden zcela v souladu se ZVZ a z hlediska transparentnosti nijak nevybočoval z tehdejší zadávací praxe.“ Důkazem pro uvedené je dle zadavatele skutečnost, že žádný z uchazečů nepodal námitky a veřejná zakázka byla úspěšně zrealizována.
23. Zadavatel navrhuje, aby Úřad předmětné správní řízení zastavil, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení sankce.

#### **Další průběh správního řízení**

24. Usnesením č. j. ÚOHS-S0345/2015/VZ-14919/2015/521/OPi ze dne 22. 6. 2015 stanovil Úřad zadavateli lhůtu, v níž se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Zadavatel se ve lhůtě stanovené Úřadem ani později nevyjádřil.

#### **IV. ZÁVĚRY ÚŘADU**

25. Úřad přezkoumal na základě § 112 a následujících ustanovení zákona případ ve všech vzájemných souvislostech a po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentace o veřejné zakázce a vyjádření zadavatele, konstatuje, že se zadavatel při zadávání šetřené veřejné zakázky dopustil správního deliktu. Ke svému rozhodnutí uvádí Úřad následující rozhodné skutečnosti.

##### **K otázce postavení zadavatele**

26. Podle § 2 odst. 2 písm. c) zákona je veřejným zadavatelem územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek.
27. Vzhledem k tomu, že zadavatel je dle čl. 1 bodu 7. ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vyšším územním samosprávným celkem, naplňuje definici veřejného zadavatele ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) zákona.

##### **Relevantní ustanovení zákona**

28. Podle § 6 zákona je zadavatel povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.
29. Podle § 44 odst. 1 zákona je zadávací dokumentace soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek zadavatele vymezujících předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky. Za správnost a úplnost zadávací dokumentace odpovídá zadavatel.
30. Podle § 44 odst. 3 písm. f) zákona musí zadávací dokumentace obsahovat alespoň způsob hodnocení nabídek podle hodnotících kritérií.
31. Podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona se zadavatel dopustí správního deliktu tím, že nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku.

##### **K postupu zadavatele**

32. Úřad předně uvádí, že zadávací dokumentace veřejné zakázky je základním dokumentem zadávacího řízení a nejvýznamnějším zdrojem informací, na jejichž základě zpracovávají dodavatelé své nabídky, a proto zákon zadavateli ukládá povinnost vymezit jejím prostřednictvím veškeré podrobnosti předmětu veřejné zakázky nezbytné k tomu, aby dodavatelé mohli zpracovat své nabídky. Co nejpřesnější vymezení předmětu veřejné zakázky v zadávací dokumentaci je tedy základem pro podání nabídek odpovídajících požadavkům zadavatele. Význam kvality zpracování zadávací dokumentace lze z pohledu zadavatele spatřovat v tom, že dodavatelé na jejím základě podají vzájemně porovnatelné nabídky, které umožní zadavateli jejich hodnocení dle stanovených hodnotících kritérií.
33. V této souvislosti Úřad pro úplnost odkazuje např. na rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 33/2007 ze dne 20. 3. 2008, v němž uvedený soud judikoval, že „[z]adávací dokumentací se tedy rozumí souhrn všech konkrétních požadavků zadavatele na zpracování nabídky. Z těchto požadavků pak následně, nad rámec kritérií obsažených v oznámení



*zadávacího řízení, vyplynou i podrobná pravidla pro určení, která nabídka je pro zadavatele nejvýhodnější a která se tak stane nabídkou vítěznou. Základem zadávací dokumentace je tedy co nejpřesnější vymezení předmětu veřejné zakázky, provedené natolik podrobným 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.“*

34. K samotnému vymezení hodnotících kritérií a jejich způsobu hodnocení Úřad uvádí, že způsob hodnocení nabídek dle hodnotících kritérií je obligatorní součástí zadávací dokumentace [§ 44 odst. 3 písm. f) zákona]. Na základě stanovených hodnotících kritérií probíhá samotný proces hodnocení nabídek, jehož výsledkem je výběr nejvhodnější nabídky.
35. Zákon zadavateli umožňuje zvolit jako základní hodnotící kritérium pro zadání veřejné zakázky buď nejnižší nabídkovou cenu, nebo ekonomickou výhodnost nabídky, přičemž v případě ekonomické výhodnosti nabídky je zadavatel vždy povinen stanovit dílčí hodnotící kritéria, a to tak, aby vyjadřovala vztah užitné hodnoty a ceny a vztahovala se k nabízenému plnění veřejné zakázky. Mohou jimi být zejména nabídková cena, kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti, apod. (viz § 78 odst. 4 zákona).
36. S ohledem na to, že samotné pojmenování dílčího hodnotícího kritéria (či jeho subkritérií) nemusí být dostatečným vodítkem pro uchazeče při zpracování nabídek, jsou na zadavatele v souvislosti s nimi kladeny vyšší nároky na jejich specifikaci v zadávací dokumentaci, tj. zadavatel musí v zadávací dokumentaci blíže vymežit, co bude v rámci těchto dílčích kritérií hodnoceno, a to tak, aby každý uchazeč věděl, jaké údaje má ve své nabídce uvádět a v jakém případě bude jeho nabídka hodnocena lépe než nabídky ostatních uchazečů.
37. Zadavatel tak musí (s ohledem na povinnost dodržovat mj. zásadu transparentnosti v průběhu celého zadávacího řízení) dbát na to, aby dílčí hodnotící kritéria a jejich způsob hodnocení byl stanoven jednoznačně, srozumitelně a transparentně, aby uchazeči o veřejnou zakázku měli již při zpracovávání svých nabídek jednoznačnou představu o tom, jaké aspekty jejich nabídek budou pro zadavatele při jejich hodnocení určující (kterou nabídku bude považovat zadavatel za nejvhodnější) a na co se tedy při jejich zpracování zaměřit.
38. Účelem výše zmíněné zásady transparentnosti, zakotvené v § 6 zákona, je zajištění toho, aby zadávání veřejné zakázky proběhlo průhledným, právně korektním a předvídatelným způsobem za předem jasně a srozumitelně stanovených podmínek. Transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek je podmínkou existence účinné hospodářské soutěže mezi jednotlivými dodavateli v postavení uchazečů. Porušením této zásady je pak jakékoliv jednání zadavatele, které způsobuje nečitelnost zadávacího řízení. Tak tomu může být např. i tehdy, pokud zadávací dokumentace neobsahuje jednoznačně a srozumitelně formulovaná pravidla pro hodnocení nabídek (na straně uchazečů může vzniknout interpretační nejistota ohledně údajů uvedených zadavatelem v zadávací dokumentaci). S ohledem na uvedené musí zadavatel zpracovat zadávací dokumentaci dostatečně kvalitně a s náležitou pečlivostí, aby uchazeči mohli podat odpovídající a vzájemně porovnatelné nabídky.
39. Výše uvedené lze rovněž seznat z již citovaného rozsudku Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 33/2007 ze dne 20. 3. 2008, v němž soud judikoval, že „[z]e zadávací dokumentace tedy musí být zcela jednoznačně patrná, v jakých otázkách a jak konkrétně spolu budou

*nabídky ,soutěžit'. V případě, že zadavatel pro zadání veřejné zakázky zvolil kritérium ekonomické výhodnosti nabídky a pokud stanovil jednotlivá dílčí kritéria a jejich váhy, pak tato kritéria a způsob jejich hodnocení musel popsat natolik konkrétně, přesně a jednoznačně, aby se každému z uchazečů dostalo informací téhož materiálního obsahu – a aby následně bylo zřetelně přezkoumatelné, zda zadavatel hodnotil nabídky tak, jak předeslal v zadávacích podmínkách – zejména pak v dostatečně konkrétní míře právě v zadávací dokumentaci. Už při zpracování nabídky musí být jednotlivým uchazečům zřejmé, podle jakých hodnotících kritérií a jakým konkrétním způsobem budou nabídky hodnoceny, a tedy jak mají být jednotlivé nabídky zpracovány, aby byly při hodnocení ,úspěšnými'.*

40. Aby mohl být i navazující proces hodnocení nabídek považován za transparentní, musí hodnocení nabídek podle dílčích hodnotících kritérií reflektovat předem stanovené vymezení těchto kritérií, přičemž nelze připustit situaci, aby se zadavatel, resp. hodnotící komise, jakkoliv odchýlil od způsobu hodnocení nabídek stanoveného v zadávací dokumentaci. Hodnocení číselně nevyjádřených kritérií musí být dostatečně podrobně zdůvodněno a musí obsahovat údaje, proč je určitá nabídka hodnocena lépe než ostatní. Hodnocení nabídek je klíčovým prvkem v procesu výběru nejvhodnější nabídky, a proto má stěžejní význam, a to nejen ze strany dodržení formálního postupu, ale i co do objektivit hodnocení.
41. V šetřeném případě zadavatel v čl. 10 „HODNOTÍCÍ KRITÉRIA“ výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace a zadávací dokumentace ze dne 8. 3. 2011 stanovil, že *„[z]ákladním kritériem pro zadání veřejné zakázky je dle ustanovení § 78 odst. 1 písm. a) ekonomická výhodnost nabídky“*, přičemž dílčí hodnotící kritéria stanovil následovně:
- a) Celková nabídková cena bez DPH (váha 50 %),
  - b) Kvalita nabízeného řešení (váha 50 %).
42. K dílčímu hodnotícímu kritériu „Kvalita nabízeného řešení“ zadavatel dále uvedl:
- *„Uchazeč předloží návrh koncepce realizovaného poradenství a vzdělávání v projektu ,Efektivní řízení lidských zdrojů Krajského úřadu Libereckého kraje' v maximálním rozsahu 5 stran.*
  - *V tomto kritériu požaduje zadavatel po uchazeči přesně specifikovat:*
    - *vystižení potřeb KÚ LK a naplnění cílů KÚ LK v této aktivitě,*
    - *koncepce poradenství v oblasti řízení lidských zdrojů,*
    - *popis didaktických metod a jejich adekvátnost pro dílčí vzdělávací aktivity,*
    - *návrh struktury výstupů.*
  - *Všechna výše uvedená dílčí hodnotící subkritéria mají pro zadavatele stejnou váhu, tedy 25 %.*
  - *Navržená koncepce bude respektovat požadavky zadavatele uvedené v této výzvě, včetně prostor určených pro výuku a jejich rozsahu.*
  - *Na základě těchto údajů, které nelze vyjádřit číselně, bude sestaveno pořadí nabídek od nejvhodnější k nejméně výhodné a bude jim přiděleno takové bodové hodnocení, které vyjádří úroveň požadovaného plnění.“*

43. Úřad uvádí, že z dílčího hodnotícího kritéria „Kvalita nabízeného řešení“, resp. z jeho subkritérií, nelze jednoznačně, srozumitelně a transparentně seznat, jaké konkrétní aspekty nabídek uchazečů o veřejnou zakázku bude hodnotící komise hodnotit. Zadavatel v šetřeném případě subkritéria daného dílčího hodnotícího kritéria vymezil pouze jejich názvem, aniž by blíže specifikoval, jaké aspekty nabídek bude v rámci jednotlivých subkritérií preferovat. Zadavatel tedy zcela rezignoval na bližší vymezení způsobu hodnocení těchto subkritérií. Samotné pojmenování dílčích hodnotících kritérií či jejich subkritérií, bez bližšího uvedení jejich způsobu hodnocení, totiž nemusí být dostačující pro zpracování nabídek uchazeči, a je tak nezbytné, aby zadavatel zcela jednoznačně a srozumitelně stanovil způsob jejich hodnocení tak, aby bylo zřejmé, v jakém případě bude nabídka jednotlivého uchazeče hodnocena lépe oproti nabídkám ostatních uchazečů a na jaké aspekty se tedy mají uchazeči při zpracovávání svých nabídek zaměřit. V šetřeném případě je z názvů subkritérií sice seznatelné, na jaké „okruhy“ svých nabídek by se měli uchazeči při jejich sestavování přibližně zaměřit (a posléze rovněž hodnotící komise při hodnocení nabídek), avšak tato informace je zadavatelem uvedena pouze v „obecné“ rovině ve formě názvu subkritéria, kdy konkrétní parametry hodnocení nejsou známy (k jednotlivým subkritériím podrobněji níže).
44. Je tak zřejmé, že uchazeči o veřejnou zakázku neměli již ve fázi přípravy svých nabídek jednoznačnou představu o preferencích zadavatele a ohledně takto vymezeného dílčího hodnotícího kritéria, resp. jeho subkritérií, tak mohla vzniknout na straně uchazečů o veřejnou zakázku interpretační nejistota, neboť, jak již Úřad uvedl výše, není jednoznačné, které aspekty nabídek budou pro zadavatele určující, resp. které aspekty nabídek bude zadavatel upřednostňovat.
45. Je nezbytné, aby zadavatel učinil vymezení hodnotících kritérií (především pak v případech tzv. subjektivních hodnotících kritérií) co nejpřesněji, srozumitelně a jednoznačně, aby bylo již na počátku zadávacího řízení zřejmé, která nabídka bude hodnocena lépe oproti ostatním nabídkám a na které aspekty svých nabídek se tak musí uchazeči při jejich zpracování zaměřit. Pokud tak zadavatel neučiní, je ohrožena i transparentnost samotného hodnocení nabídek, neboť dostatečně konkrétní stanovení požadavků zadavatele na hodnocení nabídek v rámci dílčích hodnotících kritérií je nezbytným předpokladem pro transparentní proces hodnocení, který zaručuje výběr reálně nejvhodnější nabídky.
46. K vymezení jednotlivých subkritérií dílčího hodnotícího kritéria „Kvalita nabízeného řešení“ pak Úřad uvádí následující.

*K subkritériu „vystižení potřeb KÚ LK a naplnění cílů KÚ LK v této aktivitě“*

47. Úřad v souvislosti s daným subkritériem připouští, že zadavatel v čl. 2.3 výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace a zadávací dokumentace vymezil předmět šetřené veřejné zakázky, přičemž současně uvedl cíle vztahující se k jednotlivým aktivitám, tj. k aktivitám „I. Poradenství – Tvorba systému hodnocení“, „II. Vzdělávání – Podpora implementace pro vedoucí“ a „III. Vzdělávání zaměstnanců KÚ LK – Podpora implementace efektivního řízení lidských zdrojů“ (viz bod 3. odůvodnění tohoto rozhodnutí), ovšem samotné stanovení cílů aktivity/projektu, resp. veřejné zakázky, je bližším vymezením či specifikací předmětu plnění veřejné zakázky, nikoliv bližší specifikací hodnotících kritérií, resp. způsobu hodnocení nabídek (tedy upřesněním, jak bude zadavatelem nazíráno na

stanovení způsobů vedoucích k naplnění daných cílů). Byť je hodnocení nabídek navázáno na naplnění těchto cílů (předmětu veřejné zakázky), není zřejmé, jaké způsoby naplnění cílů budou zadavatelem lépe hodnoceny, resp., jaké aspekty nabídek budou hodnotící komisí shledány jako lépe naplňující cíle zadavatele. V daném případě dokonce není ze samotného názvu subkritéria zřejmé ani to, zda mělo být hodnoceno vystižení potřeb a naplnění cílů ve vztahu ke všem aktivitám projektu, resp. předmětu veřejné zakázky, nebo se toto subkritérium vztahuje pouze k některým aktivitám projektu. Taktéž je nutno uvést, že „vystižení potřeb“ či „naplnění cílů“ bez uvedení dalšího jsou obecné pojmy dávající široký prostor pro jejich interpretaci, která je schopna zapříčinit interpretační nejistotu uchazečů, příp. samotné hodnotící komise.

48. Důsledky absence bližšího vymezení daného subkritéria a způsobu jeho hodnocení lze seznat z „Protokolu o jednání hodnotící komise“ ze dne 4. 4. 2011 (dále jen „Protokol“), neboť hodnotící komise v rámci daného subkritéria např. uvedla při hodnocení nabídky vybraného uchazeče, že *„přikládala velkou váhu nastavenému systému vzdělávání, včetně vydefinování okruhů vzdělávání vedoucích úředníků (oblast vedení lidí a týmů, řízení času, koučování, vedení pracovních rozhovorů, vedení porad a moderační dovednosti, trénink rozhodování) a úředníků v oblasti kompetencí, sebepoznání a jeho využití, trénink dovedností pro využití nových podmínek hodnocení pomocí metodiky SMART“*, přičemž není zřejmé, na základě jaké skutečnosti tak učinila, neboť ze zadávací dokumentace veřejné zakázky, resp. ze „způsobu hodnocení“ daného subkritéria (tj. z názvu daného subkritéria), nevyplývá, že by měl být hodnocen navržený systém vzdělávání a měl by na něj být kladen důraz při hodnocení, a rovněž ani skutečnost, že by měl být hodnocen právě v rámci tohoto subkritéria.
49. Stejně tak ze zadávací dokumentace veřejné zakázky např. nevyplývá, že by měly být lépe hodnoceny ty nabídky, které nabídnou semináře akreditované podle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přesto však tato skutečnost byla zohledněna hodnotící komisí (jak vyplývá z Protokolu) při hodnocení nabídky vybraného uchazeče a uchazeče č. 2 v rámci daného subkritéria.

#### *K subkritériu „koncepce poradenství v oblasti řízení lidských zdrojů“*

50. Význam jednoznačného a srozumitelného vymezení způsobu hodnocení nabídek v rámci dílčích hodnotících kritérií, příp. subkritérií, lze seznat v šetřeném případě především ve vztahu k subkritériu „koncepce poradenství v oblasti řízení lidských zdrojů“, neboť z obecného názvu daného subkritéria nelze dovodit, jaké jsou priority zadavatele pro hodnocení nabídek (např. zda budou hodnoceny pouze navržené metody, nebo i jejich počet, výstupy, apod.), přičemž nelze odhlédnout od skutečnosti, že do všeobecného, v podstatě „nicneříkajícího“, subkritéria lze obsahově zahrnout minimálně i subkritérium „vystižení potřeb KÚ LK a naplnění cílů KÚ LK v této aktivitě“. Tím, že zadavatel blíže nespécifikoval své preference v rámci uvedených subkritérií, nejsou známy „mantinely“ pro jejich hodnocení a může tak dojít k „překrývání“ hodnocených skutečností, neboli k duplicitnímu hodnocení týchž skutečností.
51. Výše nastíněné „překrývání“ hodnocených skutečností lze seznat z Protokolu zejména u hodnocení nabídky vybraného uchazeče, kdy hodnotící komise v rámci subkritéria „vystižení potřeb KÚ LK a naplnění cílů KÚ LK v této aktivitě“ mj. uvedla: *„Uchazeč ve své*

*nabídce uvedl velmi výstižně potřeby, které chce zadavatel prostřednictvím této zakázky naplnit – aktivní zapojení metodiků hodnocení, pilotní odzkoušení vzdělávání na jedné skupině vedoucích a následné přizpůsobení vzdělávacích potřeb dalším skupinám, důraz na princip udržitelnosti a aktivní práce se všemi zúčastněnými.“ V rámci subkritéria „koncepce poradenství v oblasti řízení lidských zdrojů“ pak hodnotící komise v Protokolu mj. uvedla obdobné hodnocení nabídky vybraného uchazeče: „Uchazeč nabízí aktivní podporu interním metodikům implementace hodnocení a jejich následné aktivní zapojení do systému poradenství především z důvodů, že systém hodnocení by měl vycházet zevnitř úřadu. Hodnotící komisi se jeví jako vynikající systém tvorby hodnocení navržený do pěti kroků – seznámení se s novými kompetenčními modely, vytvoření systému hodnocení zaměstnanců, implementace systému, workshop pro vedoucí a pilotní odzkoušení.“*

52. I výše uvedené tak nasvědčuje tomu, že dané subkritérium, jakožto i „vymezení“ způsobu jeho hodnocení (učiněné pouze samotným názvem subkritéria), je zcela nedostačující a odporující zásadě transparentnosti zadávacího řízení.

*K subkritériu „popis didaktických metod a jejich adekvátnost pro dílčí vzdělávací aktivity“*

53. K subkritériu „popis didaktických metod a jejich adekvátnost pro dílčí vzdělávací aktivity“ zadavatel ve svém vyjádření ze dne 17. 6. 2015 uvádí, že se jedná o jasně formulované podkritérium. S tímto tvrzením se však Úřad neztotožňuje, neboť z daného subkritéria není zřejmé, jaké skutečnosti týkající se jednotlivých didaktických metod zadavatel požaduje v nabídkách uchazečů popsat, na které aspekty bude kladen důraz, ani to, zda požaduje určitý počet navržených metod či zda je tato skutečnost pouze na uvážení uchazeče apod. Opět tedy není zřejmé, která nabídka bude hodnocena lépe oproti nabídkám ostatních uchazečů.
54. Důsledky netransparentního vymezení daného subkritéria, resp. jeho způsobu hodnocení, lze taktéž seznat z Protokolu, neboť hodnotící komise v rámci předmětného subkritéria např. k nabídce uchazeče č. 2 bez dalšího uvedla, že „[u]chazeč ve své nabídce uvedl pouze jedinou didaktickou metodu – školení, což hodnotící komise shledává jako značně nedostačující“ a současně k nabídce uchazeče č. 3, že „[u]chazeč ve své nabídce uvedl pouze jedinou didaktickou metodu – tréninkové programy, což hodnotící komise shledává jako značně nedostačující.“
55. Pakliže zadavatel v zadávací dokumentaci veřejné zakázky blíže nevymezil způsob hodnocení předmětného subkritéria, a hodnotící komise se v rámci hodnocení nabídek uchazečů č. 2 a 3 omezila na pouhé konstatování nedostatečného počtu nabídnutých didaktických metod, aniž by se dále zabývala skutečností, zda není byt i jediná nabídnutá didaktická metoda adekvátní, a tedy dostačující, pro dílčí vzdělávací aktivity (přičemž požadavek na počet nabídnutých didaktických metod nikterak nevyplývá ani ze zadávací dokumentace veřejné zakázky), je toto projevem netransparentního stanovení předmětného subkritéria, jelikož ani hodnotící komisi nemuselo být zcela zřejmé, co konkrétně hodnotit. Pokud zadavatel požadoval v rámci daného subkritéria hodnotit např. i zmíněný počet nabídnutých didaktických metod, byl povinen pro zachování transparentnosti procesu zadávání veřejné zakázky tuto eventualitu uvést při vymezení předmětného subkritéria, jakožto i další relevantní skutečnosti, z nichž bude zcela jednoznačné, jaké parametry nabídek budou hodnoceny.

*K subkritériu „návrh struktury výstupů“*

56. V souvislosti s předmětným subkritériem zadavatel ve svém vyjádření ze dne 17. 6. 2015 připouští, že toto subkritérium „*postrádá, jaké hledisko se bude při hodnocení struktury posuzovat, nicméně z kontextu celé ZD a daného hodnotícího kritéria lze dovodit, že se bude jednat o kvalitu, resp. vhodnost ve vztahu k jednotlivým aktivitám.*“
57. K tomu Úřad uvádí, že z pouhého názvu daného subkritéria není zřejmé, že bude hodnocena kvalita, resp. vhodnost výstupů, k čemuž je nutno doplnit, že ani tato informace – byť uvedena až v průběhu předmětného správního řízení – není dostatečně konkrétní a jednoznačná, aby z ní byly seznatelné nezbytné podrobnosti pro hodnocení nabídek, resp. jejich zpracování. Z daného subkritéria není navíc znát kromě skutečnosti, co konkrétně požaduje zadavatel hodnotit (tj. jaké parametry výstupů budou hodnoceny lépe oproti ostatním; zda mají být výstupy nějakým způsobem provázány, a to jak mezi sebou či mezi jednotlivými aktivitami; zda zadavatel omezil požadavek na jejich množství, apod.), ani to, zda se váže ke všem aktivitám poptávaného plnění či pouze k některé z aktivit.

*Shrnutí závěrů Úřadu*

58. Vzhledem k výše uvedenému Úřad uzavírá, že shledává dílčí hodnotící kritérium „Kvalita nabízeného řešení“ spolu s jeho subkritérii „vystižení potřeb KÚ LK a naplnění cílů KÚ LK v této aktivitě“, „koncepce poradenství v oblasti řízení lidských zdrojů“, „popis didaktických metod a jejich adekvátnost pro dílčí vzdělávací aktivity“ a „návrh struktury výstupů“ za nedostatečně konkrétně a jednoznačně vymezené.
59. Skutečnost, že zadavatel dostatečně jednoznačně a srozumitelně, a tím i transparentně, nevymezil způsob hodnocení nabídek v rámci dílčího hodnotícího kritéria „Kvalita nabízeného řešení“, mohla mít podstatný vliv na výběr nejhodnější nabídky, neboť v případě, že by zadavatel stanovil dané dílčí hodnotící kritérium v nezbytných podrobnostech, tj. bylo by zřejmé, co konkrétně bude hodnoceno (a uchazeči by tak měli jasnou představu o tom, v jakém případě bude jejich nabídka hodnocena lépe než ostatní nabídky), mohli uchazeči více přizpůsobit své nabídky preferencím zadavatele a nelze vyloučit, že v takovém případě mohla být vybrána jako nejhodnější nabídka jiného uchazeče než vybraného uchazeče.
60. Úřad dále uvádí, že nejednoznačné vymezení způsobu hodnocení dílčích hodnotících kritérií má kromě vlivu na sestavení nabídek uchazeči o veřejnou zakázku rovněž vliv na samotné hodnocení nabídek hodnotící komisí, neboť ta má povinnost provést hodnocení nabídek přesně podle hodnotících kritérií stanovených zadavatelem v zadávacích podmínkách veřejné zakázky a nesmí se za účelem dodržení transparentnosti zadávacího řízení jakkoliv odchýlit od daného způsobu hodnocení, neboť jednoznačné vymezení způsobu hodnocení nabídek v rámci dílčích hodnotících kritérií, resp. jejich subkritérií, a následné hodnocení dle těchto kritérií zaručuje objektivní přezkoumání postupu zadavatele, resp. hodnotící komise, směřující k výběru nejhodnější nabídky.
61. K argumentu zadavatele, že ze zadávací dokumentace veřejné zakázky jednoznačně vyplývá, že uchazeči mají předložit návrh koncepce poradenství a vzdělávání v max. rozsahu 5 stran, přičemž co mají v rámci koncepce uvést a co bude kladně hodnoceno, vyplývá ze samotné podstaty projektu a rovněž ze subkritérií, kdy se zadavatel dále dovolává odbornosti

uchazečů (viz bod 20. odůvodnění tohoto rozhodnutí), pak Úřad opětovně uvádí, že za zpracování zadávací dokumentace veřejné zakázky, jež je základním dokumentem zadávacího řízení, na jehož základě zpracovávají dodavatelé své nabídky, je odpovědný zadavatel. Je to také právě zadavatel, který si musí dostatečně konkrétně vyjasnit, jaké plnění poptává v rámci zadávacího řízení, a na základě uvedeného koncipovat své požadavky na nabídky uchazečů, a to včetně vymezení hodnotících kritérií, podle nichž požaduje nabídky hodnotit. Úřad nikterak nerozporuje, že v rámci šetřeného zadávacího řízení to budou uchazeči o veřejnou zakázku, kteří zadavateli nabídnou vhodnou koncepci, avšak je nezbytné, aby zadavatel v rámci zachování transparentnosti zadávacího řízení stanovil jasné mantinely či parametry nabídek (přičemž těmito informace musí zadavatel nepochybně minimálně rámcově disponovat, pakliže se rozhodl dané plnění poptávat), které bude zadavatel upřednostňovat v rámci jejich hodnocení, a to pak zejména v případě tzv. subjektivních dílčích hodnotících kritérií (či jejich subkritérií) jako jsou kvalita, estetické vlastnosti, apod., na které jsou kladeny vyšší nároky při jejich specifikaci.

62. Pokud zadavatel v této souvislosti argumentuje tím, že uchazeči mohli v případě nejasností využít možnosti zaslat dodatečné informace, přičemž této možnosti nevyužili, což dle zadavatele indikuje správnost jeho postupu (stejně jako zadavatelem zmiňovaná skutečnost, že zadavatel neobdržel žádné námitky a také skutečnost, že veřejná zakázka byla úspěšně zrealizována), pak Úřad uvádí, že posouzení zákonnosti postupu zadavatele spadá do gesce Úřadu, nikoliv uchazečů o veřejnou zakázku, resp. dodavatelů. Co se týká úspěšné realizace předmětu plnění veřejné zakázky, zde Úřad podotýká, že tato skutečnost je irelevantní a nelze ji zohlednit, neboť v šetřeném případě nelze najisto postavit, že byla v důsledku netransparentně stanoveného dílčího hodnotícího kritéria „Kvalita nabízeného řešení“ skutečně vybrána reálně nejvhodnější nabídka.
63. Co se zadavatelem odkazované „zadávací praxe“ v relevantním období týká, uvádí Úřad, že posuzuje soulad postupů zadavatele se zákonem a nikoliv s ostatními zadávacími řízeními realizovanými v obdobném čase. Navíc požadavek na nezbytnost transparentně stanovených hodnotících kritérií a způsobu hodnocení nabídek rovněž nelze považovat za žádnou „výkladovou novinku“, což dokazuje i např. výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Brně.
64. Pro úplnost Úřad k tvrzení zadavatele, že při zadávání šetřené veřejné zakázky postupoval mj. v souladu s metodickým pokynem pro zadávání veřejných zakázek vydaným v rámci OPLZZ platným v době zadávání veřejné zakázky, uvádí, že tento argument shledává irelevantním, neboť Úřad je dle § 112 zákona příslušný k výkonu dohledu nad dodržováním zákona, tedy, jak je již uvedeno rovněž v předchozím bodě, Úřad posuzuje soulad postupů zadavatele se zákonem, tudíž znění metodických pokynů vydaných v rámci operačních programů pro něj není rozhodné.
65. S ohledem na vše výše uvedené Úřad konstatuje, že se zadavatel dopustil správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že při zadávání předmětné veřejné zakázky nepostupoval v souladu s § 44 odst. 1 a odst. 3 písm. f) zákona ve spojení s § 6 zákona, když v čl. 10 „HODNOTÍCÍ KRITÉRIA“ výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace a zadávací dokumentace ze dne 8. 3. 2011 nestanovil transparentně dílčí hodnotící kritérium „Kvalita nabízeného řešení“ 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 24. 5. 2011 uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu č. OLP/807/2011 o poskytování služeb.

### **Uložení pokuty**

66. Úřad posoudil postup zadavatele a vzhledem ke zjištěným skutečnostem přistoupil k uložení pokuty, neboť zadavatel svým postupem naplnil skutkovou podstatu správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona (viz výše).
67. Podle § 121 odst. 3 zákona účinného v době spáchání správního deliktu odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil řízení do 5 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 10 let ode dne, kdy byl spáchán. Úřad dodává, že předmětné ustanovení bylo s účinností ode dne 6. 3. 2015 novelizováno, tudíž podle § 121 odst. 3 zákona účinného v době vydání tohoto rozhodnutí odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezahájil správní řízení do 3 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.
68. V návaznosti na posledně citované ustanovení zákona Úřad před uložení pokuty ověřil, zda je naplněna podmínka uvedená v § 121 odst. 3 zákona. V šetřeném případě se Úřad o spáchání správního deliktu dozvěděl dne 12. 3. 2015, kdy obdržel podnět k přezkoumání úkonů zadavatele. Ke spáchání správního deliktu došlo dne 24. 5. 2011, kdy zadavatel uzavřel s vybraným uchazečem smlouvu č. OLP/807/2011 o poskytování služeb. Správní řízení ve věci spáchání správního deliktu bylo zahájeno dne 10. 6. 2015. Z uvedených údajů tedy vyplývá, že v šetřeném případě odpovědnost zadavatele za správní delikt nezanikla.
69. Podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona se za správní delikt uloží pokuta do 5 % ceny zakázky, nebo do 10 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o správní delikt podle § 120 odst. 1 písm. a), c) nebo d) zákona.
70. Cena veřejné zakázky, při jejímž zadání se zadavatel dopustil správního deliktu a za kterou může být zadavateli uložena pokuta, činí 2 391 000,- Kč včetně daně z přidané hodnoty. Horní hranice možné pokuty (5 % z ceny veřejné zakázky) tedy činí částku ve výši 119 550,- Kč.
71. Podle § 121 odst. 2 zákona se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.
72. Hlavním kritériem, které je dle citovaného ustanovení rozhodné pro určení výměry pokuty, je závažnost správního deliktu. Jde o obecnou kategorii poměřující rozsah dopadu konkrétního deliktního jednání na specifický právem chráněný zájem s přihlédnutím k významu tohoto chráněného zájmu. Zákon pak demonstrativním výčtem vymezuje, co lze pod pojem závažnost správního deliktu podřadit (způsob jeho spáchání, jeho následky a okolnosti, za nichž byl spáchán). Úřad nad rámec uvedených kritérií pak může přihlídnout i k jiným okolnostem, pokud jsou svojí povahou podstatné pro posouzení závažnosti správního deliktu, a které by s ohledem na skutkové okolnosti konkrétního případu mohly být kvalifikovány jako polehčující či přitěžující.
73. Pokud jde o způsob spáchání správního deliktu, Úřad především uvádí, že za nejzávažnější stupeň intenzity porušení zákona považuje postup zadavatele spočívající v úplné ignoraci ustanovení zákona, neboť takový postup výrazně omezuje soutěžní prostředí, které je



základním předpokladem dosažení efektivního vynakládání veřejných prostředků (coby hlavního účelu zákona). V daném případě došlo postupem zadavatele k nedostatečnému vymezení dílčího hodnotícího kritéria a způsobu jeho hodnocení, čímž byla porušena zásada transparentnosti zadávacího řízení. Nedostatečné vymezení způsobu hodnocení nabídek v rámci dílčích hodnotících kritérií je deliktem závažným, neboť hodnotící kritéria a jejich způsob hodnocení jsou jedním z ukazatelů, dle něhož uchazeči o veřejnou zakázku sestavují svoje nabídky, a na jejichž základě hodnotící komise vybírá v rámci procesu hodnocení nejhodnější nabídku. V daném případě ovšem nelze konstatovat, že by zadavatel ignoroval existenci zákona, tudíž se v tomto případě nejednalo o správní delikt dosahující nejvyšší intenzity závažnosti.

74. Úřad při zvažování výše pokuty přihlédl i k následkům spáchání správního deliktu. Tím, že zadavatel v daném případě nedostatečně vymezil dílčí hodnotící kritérium „Kvalita nabízeného řešení“ (ke konkrétním následkům nedostatečného vymezení subkritéria „vystižení potřeb KÚ LK a naplnění cílů KÚ LK v této aktivitě“ a „popis didaktických metod a jejich adekvátnost pro dílčí vzdělávací aktivity“ se Úřad vyjádřil již výše v bodech 48., 49. a 54. odůvodnění tohoto rozhodnutí) a způsob jeho hodnocení, byla způsobena situace, kdy uchazeči o veřejnou zakázku nedisponovali již na začátku zadávacího řízení informací, jakým konkrétním způsobem budou jejich nabídky hodnoceny (v jakém případě bude jejich nabídka hodnocena lépe oproti ostatním nabídkám) a na co se tak při jejich zpracování zaměřit. K tomu je taktéž nutno dodat, že netransparentní vymezení daného dílčího hodnotícího kritéria bylo způsobitelné ovlivnit i následný postup hodnotící komise při hodnocení nabídek uchazečů o veřejnou zakázku, neboť nebylo zcela jednoznačně zřejmé, které aspekty nabídek by měla hodnotící komise hodnotit.
75. Co se týče okolností, za nichž byl správní delikt spáchán, Úřad po posouzení šetřeného případu ve všech vzájemných souvislostech shledal při stanovení výše pokuty jako polehčující okolnost skutečnost, že i přes nesrozumitelné a nejasné stanovení způsobu hodnocení dílčího hodnotícího kritéria „Kvalita nabízeného řešení“ obdržel zadavatel celkem 5 nabídek, z čehož lze dovodit, že soutěžní prostředí bylo v určité míře zachováno. Význam zachování určité míry soutěžního prostředí je však v šetřeném případě značně limitován, neboť existuje reálná pochybnost ohledně toho, zda v rámci dílčího hodnotícího kritéria „Kvalita nabízeného řešení“ byla vybrána skutečně nejhodnější nabídka.
76. Úřad při stanovení výše pokuty zohlednil rovněž i skutečnost, že od spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí uplynuly více jak 4 roky, neboť jak Krajský soud v Brně v rozsudku sp. zn. 62 Af 123/2013 ze dne 9. 4. 2015 judikoval, *„je-li základním požadavkem na zákonnost uložené pokuty její proporcionalita, pak hledisko doby, jež uplynula mezi spácháním správního deliktu a jeho potrestáním, je možným (a někdy nutným) korektivem při úvahách ohledně výše pokuty, k němuž má být přihlédnuto na závěr těchto úvah; aplikace tohoto korektivu má zamezit, aby výše pokuty, jinak řádně stanovena podle zákonem předepsaných kritérií a kritérií nutně aplikovatelných i bez jejich výslovného vyjádření v zákoně (kritérium přiměřenosti s ohledem na míru, ve které výše pokuty může působit pro delikventa likvidačně), celkově nejevila znaky nepřiměřenosti s ohledem na prodlevu, která nastala mezi porušením právní povinnosti a trestem, který za to byl uložen. V rámci správního trestání je totiž třeba dostatečně silně vnímat, že časový horizont toho, kdy se účastníkovi řízení (delikventovi) dostává konečného rozhodnutí ve věci, je*

*neoddělitelnou součástí měřítek celkové spravedlnosti řízení, a že čím je tento časový horizont delší, tím více se rozostřují kontury spravedlnosti jak v očích účastníka řízení, tak i v obecném vnímání veřejnosti a veřejného mínění, což celkově oslabuje důvěryhodnost státní moci. Je nepochybné, že s prodlužujícím se okamžikem potrestání se relativizuje základní vztah mezi spáchaným deliktem a ukládanou sankcí a že doba mezi porušením právní povinnosti a rozhodnutím o sankci má i bezprostřední vliv na účel trestu, jehož má být uložení konkrétní sankce dosaženo.“*

77. Úřad při stanovení výše pokuty dále přihlédl i k ekonomické situaci zadavatele, neboť v určitém případě se pokuta, byť uložená v minimální výši, může jevit jako krajně „nespravedlivá“. Z rozpočtu zadavatele na rok 2015<sup>6</sup> vyplývá, že schválený rozpočet v oblasti příjmů na rok 2015 činí 2 365 930 000,- Kč. Vzhledem k této skutečnosti Úřad konstatuje, že stanovenou výši pokuty, která je při spodní hranici zákonné sazby, nelze považovat za likvidační.
78. Pokuta uložená zadavateli za nedodržení postupu stanoveného zákonem má splnit dvě základní funkce právní odpovědnosti, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. vede k jednání, které je se zákonem v souladu. Je tedy třeba mít na paměti, že uložená pokuta musí být natolik intenzivní, aby byla zadavatelem pocíťována jako újma, neboť uložení velmi nízké pokuty by nedošlo k naplnění jejího účelu, tj. sankce za protiprávní jednání. Obdobně se vyjádřil i Krajský soud v rozsudku sp. zn. 62 Af 46/2011 ze dne 6. 12. 2012, ve kterém uvedl, že konkrétní forma postihu musí působit natolik silně, aby od podobného jednání odradila i jiné nositele obdobných povinností (preventivní funkce) a zároveň musí být postih dostatečně znatelný v zadavatelově materiální sféře, aby v něm byla dostatečně obsažena i jeho represivní funkce, aniž by byl ovšem pro zadavatele likvidačním. S přihlédnutím k následkům spáchání správního deliktu a k nutnosti naplnění sankčních účinků nelze zcela minimalizovat výši sankčního postihu. Úřad uvádí, že peněžitá sankce ze své podstaty vždy představuje nepříznivý zásah do sféry porušitele, který je spojen s úbytkem finančních prostředků, které mohly být případně investovány jinam. Kromě toho může zadavatel využít právní nástroje k tomu, aby negativní důsledky uložené sankce nesly konkrétní osoby odpovědné za jeho chybný postup, např. ty, které vyplývají z pracovního práva a odpovědnosti konkrétní osoby za protiprávní stav. Lze uzavřít, že pokuta uložená zadavateli naplňuje dostatečně obě shora zmíněné funkce.
79. Úřad posoudil postup zadavatele ze všech hledisek a vzhledem ke zjištěnému správnímu deliktu zadavatele přistoupil k uložení pokuty. Po zvážení všech okolností případu a uvážení všech argumentů Úřad uložil pokutu ve výši 30 000,- Kč uvedenou ve výroku II. tohoto rozhodnutí.
80. Pokuta uložená ve výroku II. tohoto rozhodnutí je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO zadavatele.

<sup>6</sup> Dostupné na <http://ekonomicky-odbor.kraj-lbc.cz/page4186>

## **POUČENÍ**

Proti tomuto rozhodnutí lze do 15 dní ode dne jeho doručení podat rozklad k předsedovi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – sekce veřejných zakázek, třída Kpt. Jaroše 1926/7, Černá Pole, 604 55 Brno. Včas podaný rozklad má odkladný účinek. Rozklad se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každému účastníku řízení mohl Úřad zaslat jeden stejnopis.

otisk úředního razítka

JUDr. Josef Chýle, Ph.D.  
místopředseda

### **Obdrží:**

Liberecký kraj, U Jezu 642/2a, 460 01 Liberec

### **Vypraveno dne**

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