



UOHSX00718SM

ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



ROZHODNUTÍ

Č. j.: ÚOHS-S215/2015/VZ-12437/2015/521/OPi

Brno 25. května 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. 4. 2015, jehož účastníkem je

- zadavatel – Státní úřad inspekce práce, IČO 75046962, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava,

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 – Státní úřad inspekce práce, IČO 75046962, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava – při zadávání veřejné zakázky „Výběr dodavatele KA 01, KA 02, KA 03 a KA 05“ 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,

rozhodl takto:

I.

Zadavatel – Státní úřad inspekce práce, IČO 75046962, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava – 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 „Výběr dodavatele KA 01, KA 02, KA 03 a KA 05“ 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, nepostupoval v souladu s § 44 odst. 1 citovaného zákona o veřejných zakázkách, když v zadávací dokumentaci předmětné 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 nejhodnější 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.

II.

Zadavatel – Státní úřad inspekce práce, IČO 75046962, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava – 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 „Výběr dodavatele KA 01, KA 02, KA 03 a KA 05“ 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, nepostupoval v souladu s § 44 odst. 1 a odst. 3 písm. h) citovaného zákona o veřejných zakázkách ve spojení s § 6 citovaného zákona o veřejných zakázkách, 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 nejhodnější 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.

III.

Za spáchání správních deliktů uvedených ve výrocích I. a II. tohoto rozhodnutí se zadavateli – Státní úřad inspekce práce, IČO 75046962, se sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava – **ukládá** podle § 120 odst. 2 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů,

pokuta ve výši 40 000,- Kč (čtyřicet tisíc korun českých).

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

ODŮVODNĚNÍ

I. ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ

1. Odesláním oznámení o zahájení otevřeného řízení k uveřejnění v informačním systému o veřejných zakázkách zadavatel – Státní úřad inspekce práce, IČO 75046962, se sídlem

Kolářská 451/13, 746 01 Opava (dále jen „zadavatel“) – podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), zahájil dne 3. 2. 2012 zadávací řízení za účelem zadání veřejné zakázky „Výběr dodavatele KA 01, KA 02, KA 03 a KA 05“. Oznámení o zakázce bylo v informačním systému o veřejných zakázkách uveřejněno dne 8. 2. 2012 pod ev. č. zakázky 207358 a v Úředním věstníku Evropské unie bylo uveřejněno 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 (dále jen „veřejná zakázka“).

2. Předmětem plnění veřejné zakázky je dle oznámení o zakázce „*zefektivnění řízení lidských zdrojů a zavádění moderních prvků personální práce prostřednictvím definovaných kompetencí a kompetenčního modelu organizace, který umožní identifikovat vzdělávací potřeby a nastavit plány dalšího vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů. V neposlední řadě se jedná také o realizaci vybraných odborných školení a kurzů pro zaměstnance spadající do cílových skupin projektu CZ.1.04/4.1.00/58.00018. V rámci plnění budou provedeny tyto klíčové aktivity:*

Analýza stávajícího systému řízení lidských zdrojů (KA 01)

Zpracování funkčních standardů a kompetenčního modelu (KA 02)

Provedení personálního auditu a optimalizace úřadu (KA 03)

Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)

Bližší specifikace předmětu plnění veřejné zakázky je uvedena v příloze č. 1 zadávací dokumentace.“

3. Předpokládaná hodnota veřejné zakázky činí 5 680 833,- Kč bez DPH.
4. Dne 27. 6. 2012 uzavřel zadavatel na plnění předmětu veřejné zakázky smlouvu o dílo s vybraným uchazečem – Equica, a.s., IČO 26490951, se sídlem Rubeška 215/1, 190 00 Praha 9 (dále jen „vybraný uchazeč“).

II. POSTUP ÚŘADU PŘED ZAHÁJENÍM SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

5. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“), který je podle § 112 zákona příslušný k dohledu nad dodržováním zákona, obdržel podnět k přezkoumání postupu zadavatele při zadávání předmětné veřejné zakázky.
6. Na základě obdrženého podnětu si Úřad od zadavatele vyžádal vyjádření ke skutečnostem uvedeným v podnětu a dokumentaci pořízenou v souvislosti s předmětnou veřejnou zakázkou.
7. Po přezkoumání obsahu dokumentace o veřejné zakázce získal Úřad pochybnosti, zda zadavatel postupoval v souladu s § 44 odst. 1 zákona, když v zadávací dokumentaci předmětné veřejné zakázky nestanovil v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ u jednotlivých školení a kurzů požadovaný časový fond, a zda takto nastavené zadávací podmínky umožnily předložení vzájemně porovnatelných nabídek.

8. Dále Úřad získal pochybnosti, zda zadavatel postupoval v souladu s § 44 odst. 1 a odst. 3 písm. h) ve spojení s § 6 zákona, konkrétně zda stanovil dílčí hodnotící kritérium „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“ 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

9. S ohledem na shora uvedené pochybnosti oznámil Úřad zadavateli, který je dle § 116 zákona jediným účastníkem správního řízení, přípisem č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-8997/2015/521/OPi ze dne 10. 4. 2015 zahájení správního řízení z moci úřední.
10. Dnem 10. 4. 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 (dále jen „správní řád“), předmětné správní řízení zahájeno.
11. Úřad dále zadavateli usnesením č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-9004/2015/521/OPi ze dne 10. 4. 2015 stanovil lhůtu, v níž mohl navrhnout důkazy či činit jiné návrhy a vyjádřit v řízení své stanovisko.
12. Dne 14. 4. 2015 obdržel Úřad žádost zadavatele o prodloužení lhůty stanovené usnesením č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-9004/2015/521/OPi ze dne 10. 4. 2015. Usnesením č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-9335/2015/521/OPi ze dne 14. 4. 2015 Úřad přiměřeně prodloužil lhůtu stanovenou usnesením č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-9004/2015/521/OPi ze dne 10. 4. 2015.
13. Dne 22. 4. 2015 nahlédl zadavatel (Mgr. Jiří Malota na základě pověření ze dne 21. 4. 2015) do spisu předmětného správního řízení. Protokol o nahlížení je součástí správního spisu.
14. Dne 24. 4. 2015 doručil zadavatel Úřadu své vyjádření z téhož dne.

Vyjádření zadavatele ze dne 24. 4. 2015

15. K otázce vymezení předmětu veřejné zakázky zadavatel uvádí, že předmět veřejné zakázky vymezil dostatečně určitě tak, aby mohli uchazeči podat srovnatelné nabídky, k čemuž dodává, že při vymezení předmětu šetřené veřejné zakázky postupoval s diskursem nastaveným Úřadem, který má předobraz např. v rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-S483,484/2010/VZ-2178/2011/510/MGr ze dne 18. 4. 2011, ÚOHS-S423/2013/VZ-6514/2014/532/RNi ze dne 26. 3. 2014 či VZ/S110/08-6587/2012/550/MLa/HOd ze dne 5. 2. 2013.
16. Zadavatel dále zdůrazňuje, že *„pro vymezení předmětu veřejné zakázky typu školení či vzdělávacích seminářů není esenciálním vymezení času školení či semináře, nýbrž obsažení požadované materie školení lektorem. Materii, kterou je třeba školeními a semináři obsáhnout, zadavatel dostatečným způsobem vymezil v zadávacích podmínkách. Mohl by-li si zadavatel vypůjčit příměr z pracovního práva, které mu je coby orgánu působící na úseku správní ochrany práv zaměstnanců vlastní, poukázal by na skutečnost, že mzda může být stanovena nejen coby mzda hodinová, ale rovněž coby mzda úkolová. Podobná situace nastává i v zákonném požadavku na vymezení předmětu plnění veřejné zakázky; zadavatel nepožadoval záměrně po uchazečích, aby předmět plnění vymezili (resp. nacenili) primárně*

z hlediska času – uvedenou skutečnost nechal legitimně v jejich dispozici, nýbrž požadoval po uchazečích, aby plnění veřejné zakázky nacenili z hlediska účelu a dosahování požadavků kladených na obsah školení a seminářů.“

17. *Výše uvedený způsob tak dle zadavatele „naopak vedl v synergii s vhodným nastavením evaluace a feedbacku seminářů ke zvýšení efektivity edukativního dopadu seminářů a kurzů, neboť semináře a kurzy, na základě předchozích zkušeností zadavatele, nebyly lektory účelově časově ‚natahovány‘, pokud již ke splnění účelu seminářů a kurzů došlo. Pokud by zadavatel rozsah seminářů vymezil předem, mohlo by docházet k situacím, v nichž by musela délka kurzů a seminářů být formálně dodržena, aby se zadavatel nedopustil porušení ust. § 82 odst. 7 zákona (tzv. podstatné změny smlouvy), a muselo by tak docházet k umělému prodlužování doby výuky, ačkoliv by bylo zřejmé, že konkrétní účastníci seminářů a kurzů jsou již s látkou obeznámeni.“*
18. *Zadavatel dále uvádí, že z hlediska dosažení účelu projektu se „chtěl vyhnout situaci, aby si účastníci kurzů chodili na kurz ‚pro čárku za účast‘, naopak potřeboval vhodnými organizačními a manažerskými opatřeními zajistit skutečné načerpání znalostí a dovedností na uvedená témata frekventanty kurzu.“*
19. *Zadavatel rovněž podotýká, že „pro školení a kurzy pro účastníky ze státní správy zejména u obdobných aktivit hrazených z operačních programů je zcela typickým rysem, že se jedná o školení v délce trvání 0,5 až 1 pracovního dne a tato skutečnost je kvalifikovaným dodavatelům obecně známa.“*
20. *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 nacení 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 zřejmých 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.*
21. *K otázce stanovení dílčího hodnotícího kritéria „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“ a způsobu jeho hodnocení pak zadavatel uvádí, že dle jeho názoru vymezil dané kritérium v zadávací dokumentaci zcela dostačujícím způsobem.*
22. *Zadavatel přiznává, že „ačkoliv vymezení způsobu hodnocení uvedeného hodnotícího kritéria může působit na první pohled stručně, je třeba jej vidět dle jeho skutečného významu, neboť je ve skutečnosti odkazem na klíčové aktivity projektu. Z uvedeného je zřejmé, že zadavatel v zadávacích podmínkách uchazečům jasně sdělil, že jako výhodnější bude hodnocena nabídka toho z uchazečů, jehož popis metod bude lépe odpovídat cílům klíčových aktivit*

projektu ‚Efektivita personálního řízení SÚIP‘. Z hlediska případných námitek Úřadu na nedostatečné vymezení pojmu ‚metodologie‘ event. ‚metoda‘ si dovoluje zadavatel opětovně odkázat na rozhodnutí Krajského soudu v Brně 62 Ca 9/2009-62 a rovněž rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 8 Afs 12/2010-268, (...).“

23. Ze zadávací dokumentace dle zadavatele „jednoznačně vyplývá, kterou z nabídek měl v úmyslu hodnotit výše nad jinou, přičemž komparátorem hodnocení, jak vyplývá ze zadávací dokumentace i ze samotné logiky věci, byla zadavatelem očekávaná kvalita popisu metod, nikoliv tedy kvalita uchazeči o veřejnou zakázku nabídnutá (hodnocení tedy bylo absolutní nikoliv relativní povahy).“
24. Z výše uvedených důvodů je zadavatel názoru, že jeho jednáním nedošlo k porušení zákona a nejsou tak dány důvody pro uložení sankce, přičemž navrhuje, aby Úřad předmětné správní řízení podle § 117a písm. d) zákona zastavil.

Další průběh správního řízení

25. Usnesením č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-10242/2015/521/OPi ze dne 27. 4. 2015 stanovil Úřad zadavateli lhůtu, v níž se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí.
26. Dne 4. 5. 2015 doručil zadavatel Úřadu své vyjádření z téhož dne, v němž sděluje, že setrvává na svých závěrech učiněných ve vyjádření ze dne 24. 4. 2015, plně na ně odkazuje a navrhuje jeho užití jako důkazního prostředku. Zadavatel dále k ostatním listinám obsaženým ve správním spisu uvádí, že v něm nejsou označeny konkrétní listiny, které budou použity jako důkaz, a tak by byl zadavatel dle jeho názoru nucen odhadovat, ke kterým konkrétním podkladům se má vyjadřovat, resp. napnout svoji argumentační snahu. Z uvedeného důvodu není zadavatel s to dle svého názoru ke zbylým podkladům rozhodnutí poskytnout legitimní a kvalifikované vyjádření.

IV. ZÁVĚRY ÚŘADU

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

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. h) zákona musí zadávací dokumentace obsahovat alespoň způsob hodnocení nabídek podle hodnotících kritérií.

Obecně k vymezení předmětu veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky a ke stanovení způsobu hodnocení nabídek

31. 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 vymežit 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.
32. 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. V tomto ohledu je pak nejvýznamnější částí zadávací dokumentace přesné vymezení předmětu veřejné zakázky, které v podaných nabídkách ovlivní též další aspekty, zejména výši nabídkové ceny.
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. h) 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 subkritéria) 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 nejhodnější) 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 ‚soutěžít‘. 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 nejhodnější nabídky, a proto má stěžejní význam, a to nejen ze strany dodržení formálního postupu, ale i co do objektivit hodnocení.

K otázce vymezení předmětu šetřené veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky

41. V šetřeném případě bylo předmětem veřejné zakázky dle čl. 2 zadávací dokumentace *„zefektivnění řízení lidských zdrojů a zavádění moderních prvků personální práce prostřednictvím definovaných kompetencí a kompetenčního modelu organizace, který umožní identifikovat vzdělávací potřeby a nastavit plány dalšího vzdělávání a rozvoje lidských*

zdrojů. V neposlední řadě se jedná také o realizaci vybraných odborných školení a kurzů pro zaměstnance spadající do cílových skupin projektu CZ.1.04/4.1.00/58.00018.

Dílčí cíle:

- *analýza stávajícího systému řízení lidských zdrojů v rámci Státního úřadu inspekce práce (SÚIP), optimalizace a standardizace popisu pracovních činností, pracovních postupů a dělby práce,*
- *zpracování komplexních a standardních popisů typových funkčních míst, vč. vymezení požadovaných kompetencí a vytvoření kompetenčního modelu,*
- *zefektivnění řízení lidských zdrojů, identifikace vzdělávacích potřeb a nastavení systému dalšího vzdělávání a rozvoje pracovníků,*
- *zpracování personálního auditu činností vykonávaných SÚIP, vyhodnocení personálního obsazení kapacit a naplňování kompetencí podle definovaných procesů a optimalizace počtu pracovníků,*
- *posílení klientského přístupu a zkvalitnění poskytovaných služeb,*
- *zabezpečení podmínek pro sjednocení rozsahu a obsahu služeb poskytovaných oblastními inspektoráty práce na celém území České republiky,*
- *zvýšení účinnosti celého systému výkonu státní správy inspekce práce prostřednictvím optimalizace počtu pracovních míst a funkčních standardů,*
- *metodická pomoc personalistů a vedoucích pracovníků při nastavení efektivního řízení a rozvoje lidských zdrojů,*
- *vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech tvorby metodik personálního řízení, tvorby katalogu prací, tvorby organizačních řádů a popisů pracovních činností, metody odměňování, metody zjišťování vzdělávacích potřeb zaměstnanců, tvorba plánu vzdělávání zaměstnanců, průzkumy spokojenosti zaměstnanců apod.*

Hlavní výstupy:

- *analýza stávajícího systému řízení lidských zdrojů v rámci SÚIP,*
- *stanovení strategie rozvoje a řízení lidských zdrojů v rámci SÚIP a jednotlivých oblastních inspektorátů práce (OIP),*
- *časové normativy, normy obsluh pro vybrané procesy a činnosti inspekce práce a návrh optimalizace počtu pracovníků dle odborů OIP a hlavních procesů,*
- *doporučení optimální a standardní dělby práce při zabezpečování procesů,*
- *seznam typových funkčních míst a popis jejich profilů vč. vymezení požadovaných kompetencí, tvorba katalogu prací,*
- *vytvořený kompetenční model SÚIP a metodika pro personalisty a vedoucí pracovníky pro optimalizaci úřadu v oblasti řízení lidských zdrojů,*
- *absolvování vzdělávacích kurzů pro vybrané vedoucí pracovníky a personalisty SÚIP a OIP ve výše uvedených oblastech.“*

42. Bližší specifikaci předmětu veřejné zakázky zadavatel uvedl v příloze č. 1 „Specifikace předmětu plnění veřejné zakázky“ zadávací dokumentace, přičemž klíčovou aktivitu „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ specifikoval ve výše uvedené příloze zadávací dokumentace následovně:

„Zpracováním interního katalogu typových funkčních míst se vytvářejí příhodné podmínky pro analýzu vzdělávacích potřeb jednotlivých pozic (zejména vedoucích pracovníků, personalistů a specialistů). Proto budou za úzké spolupráce vybraných specialistů pro vzdělávání a výchovu definovány požadavky na školení pro konkrétní pozice, které budou zaneseny do ‚karet‘ jednotlivých typových funkčních míst. Při plánování naplňování požadavků se zváží/rozhodne o formě/metodě vzdělávání, a kromě klasické účasti na docházkových kurzech budou brány v úvahu i moderní metody při práci na pracovišti jako coaching, mentoring, asistování aj.

Kurzy v personální oblasti budou zaměřeny na tvorbu metodik personálního řízení, katalogy prací, tvorbu organizačních řádů a popisů pracovních činností, metody odměňování, metody zjišťování vzdělávacích potřeb zaměstnanců, tvorbu plánu vzdělávání zaměstnanců, průzkumy spokojenosti zaměstnanců apod. Jednotlivé potřeby na vzdělávání se určí např. na základě zkušeností pracovníků zodpovědných za vzdělávání, zpětně vazby nadřízených, vyplněných dotazníků, analýzy plnění pracovních úkolů, četností podnětů z určitých oblastí, apod.

Protože je nutné zajistit udržitelnost a kontinuitu projektového záměru, jedním z projektových cílů je rovněž zabezpečení a absolvování odborných školení a kurzů pro zaměstnance, jejichž pozice je předurčuje k tomu, aby byli propagátory a leadery nově nastaveného procesu řízení lidských zdrojů. Jedná se především o následující skupiny zaměstnanců SÚIP (OIP) s návrhem školení v oblastech:

- *Cca 10 personalistů a specialistů z oblasti výchovy a vzdělávání (1 hlavní personalista, 1 specialista na oblast vzdělávání, 8 asistentek OIP působících částečně v personalistice) – metodická školení v oblastech:*
 - *evidence vzdělávání (8 – 12 účastníků),*
 - *zpracování popisů práce (8 – 12 účastníků),*
 - *plánování kariérního rozvoje zaměstnanců (1 – 3 účastníků),*
 - *talent management (1 – 3 účastníků),*
 - *katalogy prací (8 – 12 účastníků),*
 - *tvorba organizačních řádů a popisů pracovních činností (8 – 12 účastníků),*
 - *metody zjišťování vzdělávacích potřeb zaměstnanců (8 – 12 účastníků),*
 - *metodiky vývoje plánů vzdělávání (1 – 3 účastníků),*
 - *vývoj ročních plánů vzdělávání (1 – 3 účastníků),*
 - *průzkumy spokojenosti zaměstnanců (8 – 12).*
- *Cca 60 vedoucích zaměstnanců – podle aktuálních potřeb na základě analýzy realizovat odborná školení v oblastech:*

- kurzy zpětné vazby nadřízených (60 – 80 účastníků),
- analýzy plnění pracovních úkolů (60 – 80),
- průzkumy spokojenosti zaměstnanců (60 – 80),
- metody odměňování (60 – 80).“

43. Pro ocenění klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ poskytl zadavatel uchazečům o veřejnou zakázku v příloze č. 3 „Podrobná cenová nabídka“ zadávací dokumentace následující tabulku:

Tabulka č. 1: Tabulka pro ocenění klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“

Klíčová aktivita č.	Název kurzu	Počet školení	Počet účastníků celkem	Jednotková cena školení v Kč bez DPH	Náklady v Kč za všechny skupiny (včetně občerstvení / náklady na školitele / přípravy školících mat. / tisk materiálů / technika)		
					bez DPH	DPH	včetně DPH
5	Evidence vzdělávání	1	8-12				
5	Zpracování popisu práce	1	8-12				
5	Plánování kariérního rozvoje zaměstnanců	1	1-3				
5	Talent management	1	1-3				
5	Katalogy prací (9 osob)	1	8-12				
5	Tvorba organizačních řádů a popisů pracovních činností	1	8-12				
5	Metody zjišťování vzdělávacích potřeb zaměstnanců	1	8-12				
5	Metodiky vývoje plánů vzdělávání	1	1-3				
5	Vývoj ročních plánů vzdělávání	1	1-3				
5	Průzkumy spokojenosti zaměstnanců	1	8-12				
5	Zpětná vazba nadřízených	6	60-80				
5	Analýzy plnění pracovních úkolů	6	60-80				
5	Průzkumy spokojenosti zaměstnanců	6	60-80				
5	Metody odměňování	6	60-80				
Celkem za KA 5							

44. Úřad uvádí, 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.

45. Z protokolu o otevírání obálek s nabídkami ze dne 20. 3. 2012 vyplývá, že zadavatel obdržel celkem 8 nabídek. Za účelem ověření skutečnosti, zda i přes absenci uvedení požadovaného časového fondu u jednotlivých kurzů či školení v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ umožňovaly zadávací podmínky zpracování a předložení vzájemně porovnatelných nabídek, požádal Úřad v rámci šetření podnětu, na jehož základě bylo zahájeno předmětné správní řízení, uchazeče

o šetřenou veřejnou zakázku o uvedení časového fondu (počet hodin) u jednotlivých kurzů či školení, který byl při ocenění jejich nabídek uvažován.

46. Přehled uvažovaného časového fondu pro jednotlivé kurzy či školení v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ jednotlivých uchazečů pro zpracování jejich nabídek je zaznamenán v níže uvedené tabulce (uchazeči jsou uvedeni pod čísly 1 až 8, které odpovídají pořadí, v jakém byly přijaty jejich nabídky dle protokolu o otevírání obálek s nabídkami ze dne 20. 3. 2012):

Tabulka č. 2: Časový fond (počet hodin) na jednotlivý kurz či školení uvažovaný jednotlivými uchazeči o veřejnou zakázku

Název kurzu	Počet školení	Časový fond (počet hodin) na jednotlivý kurz či školení uvažovaný jednotlivými uchazeči o veřejnou zakázku							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Evidence vzdělávání	1	4-8	6	6,5	8	5-8	7,5	8	8
Zpracování popisu práce	1	4-8	6	6,5	8	5-8	7,5	16	8
Plánování kariérního rozvoje zaměstnanců	1	4-8	6	6,5	5	5-8	7,5	16	8
Talent management	1	4-8	6	6,5	5	5-8	7,5	8	8
Katalogy prací (9 osob)	1	4-8	6	6,5	8	5-8	7,5	16	8
Tvorba organizačních řádů a popisů pracovních činností	1	4-8	6	6,5	8	5-8	7,5	8	8
Metody zjišťování vzdělávacích potřeb zaměstnanců	1	4-8	6	6,5	8	5-8	7,5	8	8
Metodiky vývoje plánů vzdělávání	1	4-8	6	6,5	5	5-8	7,5	6	8
Vývoj ročních plánů vzdělávání	1	4-8	6	6,5	5	5-8	7,5	8	8
Průzkumy spokojenosti zaměstnanců	1	4-8	6	6,5	8	5-8	7,5	12	8
Zpětná vazba nadřízených	6	4-8	6	6,5	8	5-8	7,5	8	8
Analýzy plnění pracovních úkolů	6	4-8	6	6,5	8	5-8	7,5	16	8
Průzkumy spokojenosti zaměstnanců	6	4-8	6	6,5	8	5-8	7,5	8	8
Metody odměňování	6	4-8	6	6,5	8	5-8	7,5	16	8

47. Z nabídek uchazečů o předmětnou veřejnou zakázku vyplývá, že v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ ocenili uchazeči jednotlivé kurzy či školení následovně (uvedeno v tis. Kč bez DPH):

Tabulka č. 3: Celková nabídková cena uchazečů o veřejnou zakázku jednotlivých kurzů či školení

Název kurzu	Počet školení	Celková nabídková cena uchazečů o veřejnou zakázku jednotlivých kurzů či školení (v tis. Kč bez DPH)							
		1	2	3	4	5	6	7	8
Evidence vzdělávání	1	22,5	15	16	24	12	21,6	23,4	25
Zpracování popisu práce	1	22,5	15	16	24	12	21,6	37,8	25
Plánování kariérního rozvoje zaměstnanců	1	22,5	15	16	15	12	21,6	28,8	17,5
Talent management	1	22,5	15	16	15	12	21,6	14,4	17,5
Katalogy prací (9 osob)	1	22,5	15	16	24	12	21,6	34,2	25
Tvorba organizačních řádů a popisů pracovních činností	1	22,5	15	16	24	12	21,6	12,8	25
Metody zjišťování vzdělávacích potřeb zaměstnanců	1	22,5	15	16	24	12	21,6	12,8	25
Metodiky vývoje plánů vzdělávání	1	22,5	15	16	15	12	21,6	14,4	17,5
Vývoj ročních plánů vzdělávání	1	22,5	15	16	15	12	21,6	18	17,5
Průzkumy spokojenosti zaměstnanců	1	22,5	15	16	24	12	21,6	54	25
Zpětná vazba nadřízených	6	90	93	96	138	60	105,6	86,4	135
Analýzy plnění pracovních úkolů	6	90	93	96	138	60	105,6	172,8	135
Průzkumy spokojenosti zaměstnanců	6	90	93	96	138	60	105,6	86,4	135
Metody odměňování	6	90	93	96	138	60	105,6	172,8	135

48. Při srovnání uvažovaného časového fondu jednotlivými uchazeči s jimi nabídnutými cenami lze dospět k závěru, že časový rozsah jednotlivých školení či kurzů v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“, s kterým kalkulovali uchazeči při zpracovávání svých nabídek, a nabídkových cen byl jedním z faktorů majících vliv na jejich výši.
49. Uvedené lze seznat především z nabídek uchazečů 1, 2, 3, 5 a 6, kdy např. u kurzů „Evidence vzdělávání“, „Zpracování popisu práce“, „Plánování kariérního rozvoje zaměstnanců“, „Talent management“, „Katalogy prací“, „Tvorba organizačních řádů a popisů pracovních činností“, „Metody zjišťování vzdělávacích potřeb zaměstnanců“, „Metodiky vývoje plánů vzdělávání“, „Vývoj ročních plánů vzdělávání“ a „Průzkumy spokojenosti zaměstnanců“ tito uchazeči uvedli totožné nabídkové ceny v rámci svých nabídek za předpokladu shodného potřebného časového fondu (nabídková cena uchazeče č. 1 uvedených kurzů činí 22,5 tis. Kč bez DPH při 4 až 8 hodinách na jeden kurz, nabídková cena uchazeče č. 2 uvedených kurzů činí 15 tis. Kč bez DPH při 6 hodinách na jeden kurz, atd.).
50. Obdobně postupovali uchazeči č. 1, 2, 3, 4, 5, 6 a 8 rovněž při ocenění kurzů „Zpětná vazba nadřízených“, „Analýzy plnění pracovních úkolů“, „ Průzkumy spokojenosti zaměstnanců“ a „Metody odměňování“, když uvedli totožnou nabídkovou cenu za 6 kurzů za předpokladu stejného potřebného časového fondu (nabídková cena uchazeče č. 1 uvedených kurzů činí 90 tis. Kč bez DPH při 4 až 8 hodinách na jeden kurz, nabídková cena uchazeče č. 2 uvedených kurzů činí 93 tis. Kč bez DPH při 6 hodinách na jeden kurz, atd.).
51. Nejvýrazněji je však daná souvislost patrná u nabídky uchazečů č. 4 a č. 7, neboť je zřejmé, že nabídková cena těchto uchazečů je odvislá mj. od jimi uvažovaného časového fondu na jednotlivý kurz či školení.
52. Uchazeč č. 4 uvažoval u kurzů z oblasti „personalistika/výchova a vzdělávání“ (tj. kurz „Evidence vzdělávání“, „Zpracování popisu práce“, „Plánování kariérního rozvoje

zaměstnanců“, „Talent management“, „Katalogy prací“, „Tvorba organizačních řádů a popisů pracovních činností“, „Metody zjišťování vzdělávacích potřeb zaměstnanců“, „Metodiky vývoje plánů vzdělávání“, „Vývoj ročních plánů vzdělávání“ a „Průzkumy spokojenosti zaměstnanců“) o časovém rozpětí jednoho kurzu v délce 5 či 8 hodin, přičemž v závislosti mj. na této skutečnosti nabídl zadavateli cenu 15 tis. Kč bez DPH za kurz v délce 5 hodin a 24 tis. Kč bez DPH za kurz v délce 8 hodin. V oblasti „vedoucí zaměstnanci“ (tj. kurzy „Zpětná vazba nadřízených“, „Analýzy plnění pracovních úkolů“, „ Průzkumy spokojenosti zaměstnanců“ a „Metody odměňování“) pak uchazeč č. 4 ocenil výše uvedené kurzy částkou 138 tis. Kč bez DPH za uvažovaných 8 hodin na jeden kurz (při požadavku zadavatele na 6 kurzů pro vedoucí zaměstnance).

53. Obdobně postupoval uchazeč č. 7, neboť u kurzů z oblasti „personalistika/výchova a vzdělávání“ uvažoval o časovém rozpětí jednoho kurzu 8 či 16 hodin (příp. 12 hodin u kurzu „Průzkumy spokojenosti zaměstnanců“), přičemž nabídkové ceny jednotlivých kurzů byly odvislé mj. i od časové náročnosti daného kurzu (viz výše tabulka č. 3). V oblasti „vedoucí zaměstnanci“ uvažoval uchazeč č. 7 o časovém fondu potřebném na daný kurz v rozsahu 8 či 16 hodin, přičemž v případě uvažovaných 8 hodin ocenil jeden takový kurz částkou ve výši 86,4 tis. Kč bez DPH (při požadavku zadavatele na 6 kurzů pro vedoucí zaměstnance) a v případě uvažovaných 16 hodin na jeden kurz částkou ve výši 172,8 tis. Kč bez DPH (opět při požadavku zadavatele na 6 kurzů pro vedoucí zaměstnance).
54. Z výše uvedeného je zřejmé, 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. Pakliže byl potřebný časový fond jedním z faktorů mající vliv na výši nabídkových cen za jednotlivé kurzy či školení a ve svém důsledku i na celkovou nabídkovou cenu, přičemž daná skutečnost nebyla uchazečům známa při zahájení šetřeného zadávacího řízení a ani posléze v jeho průběhu (např. formou dodatečných informací), pak je zřejmé, že uchazeči svoje nabídkové ceny sestavovali pouze podle svého uvážení, resp. dle znalostí a zkušeností z poptávaného odvětví služeb. Avšak ani znalosti či zkušenosti uchazečů nemohly a nemohou zaručit předložení vzájemně porovnatelných nabídek, pakliže nejsou uchazeči dostatečně jednoznačně a konkrétně seznámeni (prostřednictvím zadávací dokumentace) se všemi nezbytnými parametry poptávaného plnění, tj. v šetřeném případě s tím, v jakém časovém rozsahu požaduje zadavatel realizovat poptávané kurzy či školení.
55. Úřad dále doplňuje, že daný nedostatek zadávací dokumentace, jenž měl za následek vzájemnou neporovnatelnost nabídek uchazečů o předmětnou veřejnou zakázku, resp. nabídkových cen v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ (podrobněji viz výše), lze seznat i z rozpětí těchto cen za jednotlivé kurzy či školení, které bylo následovné:

Tabulka č. 4: Rozmezí nabídkových cen jednotlivých kurzů či školení v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“

Název kurzu	Rozmezí nabídkových cen za jednotlivé kurzy či školení (bez DPH)
Evidence vzdělávání	12 000 - 25 000
Zpracování popisu práce	12 000 - 37 800
Plánování kariérního rozvoje zaměstnanců	12 000 - 28 800
Talent management	12 000 - 22 500
Katalogy prací (9 osob)	12 000 - 34 200
Tvorba organizačních řádů a popisů pracovních činností	12 000 - 25 000
Metody zjišťování vzdělávacích potřeb zaměstnanců	12 000 - 25 000
Metodiky vývoje plánů vzdělávání	12 000 - 22 500
Vývoj ročních plánů vzdělávání	12 000 - 22 500
Průzkumy spokojenosti zaměstnanců	12 000 - 54 000
Zpětná vazba nadřízených	60 000 - 138 000
Analýzy plnění pracovních úkolů	60 000 - 172 800
Průzkumy spokojenosti zaměstnanců	60 000 - 138 000
Metody odměňování	60 000 - 172 800

56. Nejvýraznější rozpětí nabídkových cen v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ lze shledat u kurzů z oblasti „vedoucí zaměstnanci“, a to především u kurzů „Analýzy plnění pracovních úkolů“ a „Metody odměňování“, u nichž nejnižší nabídková cena činí 60 tis. Kč bez DPH (nabídnuto uchazečem č. 5) při předpokladu 5 až 8 hodin na jeden kurz a nejvyšší nabídková cena činí 172,8 tis. Kč bez DPH (nabídnuto uchazečem č. 7) při předpokladu 16 hodin na jeden kurz.
57. I z uvedeného je tak zřejmé, že vymezení potřebného časového fondu na jednotlivé kurzy či školení v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“ bylo jedním z faktorů mající vliv na zpracování nabídek uchazeči, a jeho absence v zadávacích podmínkách tak mohla mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky, neboť v případě, že by zadavatel v zadávací dokumentaci vymezil časový fond potřebný na jednotlivé kurzy či školení (a uchazeči tak měli jasnou představu o tom, v jakém rozsahu požaduje zadavatel realizovat jednotlivé kurzy či školení), mohli uchazeči více přizpůsobit své nabídky požadavkům zadavatele a nelze vyloučit, že v takovém případě mohla být vybrána jako nejvhodnější nabídka jiného uchazeče než vybraného uchazeče.
58. Pakliže zadavatel nestanovil v zadávacích podmínkách veřejné zakázky potřebný časový fond na jednotlivé kurzy či školení, přičemž dle zjištění Úřadu měla tato skutečnost vliv na zpracování nabídek uchazečů, resp. ocenění jednotlivých kurzů či školení, pak Úřad konstatuje, že zadávací podmínky tak, jak je stanovil zadavatel, nebyly stanoveny v souladu s § 44 odst. 1 zákona, tj. tak, aby umožňovaly zpracování a předložení vzájemně porovnatelných nabídek.
59. Pokud zadavatel ve svém vyjádření ze dne 24. 4. 2015 uvádí, že „pro vymezení předmětu veřejné zakázky typu školení či vzdělávacích seminářů není esenciálním vymezení času školení či semináře, nýbrž obsažení požadované materie školení lektorem“, pak se Úřad s tímto tvrzením neztotožňuje, neboť obecně lze jistě říci, že vymezení časového fondu jakéhokoliv vzdělávacího či školícího programu je jeho zcela zásadním parametrem (a to i pro zvážení účasti v zadávacím řízení dodavateli). Vymezení časového fondu kurzů či školení totiž přímo ovlivňuje „šíři“ (rozsah) a „hloubku“ (podrobnosti) probírané materie, jelikož co do názvu

jednu jedinou problematiku je možno probírat/školit v různém rozsahu a taktéž do různé hloubky/detailu (např. školení/kurz zaměřený na problematiku správního řádu může trvat jeden pracovní den, tj. 8 hodin, nebo také celý týden, tj. 40 hodin, přičemž výsledná míra nabytých znalostí bude jistě diametrálně odlišná). Vymezením časové dotace tak zadavatel nepřímo stanovuje rozsah daného vzdělávacího programu (kurzů či školení) a právě v tomto kontextu je zcela zřejmé, že parametr časového fondu na jednotlivé kurzy či školení je jedním z klíčových prvků pro stanovení nabídkové ceny uchazeči o veřejnou zakázku, k čemuž Úřad ostatně dospěl i v šetřeném případě rozbořem podaných nabídek ve vztahu k uvažovanému časovému fondu jednotlivými uchazeči o veřejnou zakázku (viz výše).

60. Zadavatel je současně přesvědčen, že vymezení předmětu veřejné zakázky tak, jak bylo v šetřeném případě učiněno, vedlo „v synergii s vhodným nastavením evaluace a feedbacku seminářů ke zvýšení efektivity edukativního dopadu seminářů a kurzů, neboť semináře a kurzy, na základě předchozích zkušeností zadavatele, nebyly lektory účelově časově „natahovány“, pokud již ke splnění účelu seminářů a kurzů došlo.“ K tomu Úřad uvádí, že pokud má zadavatel obecně zkušenosti s tím, že již realizované kurzy byly lektory účelově „natahovány“, mohl v zadávacích podmínkách veřejné zakázky uvést alespoň předpokládaný časový fond na jednotlivé kurzy či školení (i z tohoto údaje by uchazeči o veřejnou zakázku získali přesnější představu o rozsahu požadovaného plnění), neboť v takovém případě by možné odchylky způsobené „rychlejším“ probráním materie daného kurzu či školení nemusely způsobit umělé „natahování“ kurzů. Pakliže má zadavatel zkušenosti s kurzy či školeními s obdobným plněním či tematikou, při jejichž realizaci došlo k účelovému „natahování“ ze strany lektorů, pak právě tyto zkušenosti zadavatele měly být zohledněny při vymezení předmětu veřejné zakázky v tom smyslu, že zadavatel již měl představu o tom, jaký časový rozsah je zapotřebí pro jednotlivé kurzy či školení, a tyto údaje uvést, neboť, jak již Úřad uvedl výše, je povinností zadavatele vymezení prostřednictvím zadávací dokumentace veškeré nutné podrobnosti předmětu veřejné zakázky nezbytné pro zpracování vzájemně porovnatelných nabídek odpovídajících požadavkům zadavatele.
61. Pokud je zadavatel názoru, že u kurzů či školení pro účastníky státní správy je u obdobných aktivit hrazených z operačních programů typickým rysem, že se jedná o školení v délce 0,5 až 1 pracovního dne a tato skutečnost je kvalifikovaným dodavateli obecně známa, přičemž pokud by zadavatel požadoval školení či kurzy v delším časovém rozsahu, pak by takovou skutečnost explicitně uvedl v zadávacích podmínkách, Úřad k tomu považuje za nutné uvést, že dle jeho zjištění v šetřeném případě jeden z uchazečů o veřejnou zakázku, konkrétně uchazeč č. 7, uvažoval při zpracování své nabídky o kurzech či školeních v rozsahu 8, 12 či 16 hodin na jednotlivý kurz či školení (viz tabulka č. 2). Je tak zřejmé, že zadavatelem uváděná skutečnost není bezvýhradně obecně známa a i z tohoto důvodu bylo tedy nutno v zadávacích podmínkách požadovaný časový fond na jednotlivý kurz či školení uvést.
62. Ve vztahu k vymezení interpretačních pravidel a zvyklostí v prostředí veřejných zakázek pak zadavatel cituje rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 9/2009-62 ze dne 1. 7. 2010 (viz bod 20. odůvodnění tohoto rozhodnutí) a odkazuje rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 12/2010-268 ze dne 22. 7. 2010. K tomu Úřad pro úplnost uvádí, že v rozsudku Krajského soudu v Brně nebyla judikována zadavatelem uváděná citace, nýbrž pouze ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu. Rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 9/2009-62 ze dne 1. 7. 2010 řeší otázku, zda námitky žalobce směřovaly

proti zadávacím podmínkám či rozhodnutí zadavatele o výběru nejvhodnější nabídky, přičemž závěry v rozsudku učiněné se žádným způsobem nevztahují k předmětu tohoto správního řízení a Úřad se jím tedy dále nezabýval.

63. K rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 12/2010-268 ze dne 22. 7. 2010 pak Úřad uvádí, že nijak nerozporuje názor soudu, že pojmům užitým v zadávací dokumentaci je zpravidla třeba přisuzovat jejich obecně přijímaný význam, nejsou-li ze seznatelných důvodů použity ve specifickém významovém smyslu nebo jsou-li v zadávací dokumentaci konkrétně definovány, avšak Úřad musí opětovně uvést, že v šetřeném případě je zřejmé, že není bezvýhradně obecně známa skutečnost, že se rozsah kurzů či školení u aktivit hrazených z operačních fondů pohybuje v délce 0,5 až 1 pracovní dne a judikát v citované části tak není přiléhavý k šetřené věci.
64. Již pouze pro úplnost k tvrzení zadavatele uvedenému ve vyjádření ze dne 4. 5. 2015, že ke dni podání daného vyjádření nejsou ve správním spise označeny konkrétní listiny, které budou použity „jako důkaz ve smyslu ust. § 56 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění“, a zadavatel je tak nucen pouze odhadovat, které listiny budou užity jako důkaz a není tak s to vyjádření ke zbylým podkladům legitimně a kvalifikovaně poskytnout, Úřad předně uvádí, že ustanovení § 56 správního řádu neobsahuje žádné odstavce a není tak zcela zřejmé, na jaké ustanovení správního řádu se zadavatel odvolává. K tomu Úřad dále dodává, že dle § 50 odst. 1 správního řádu podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé, přičemž podkladem pro rozhodnutí může být v zásadě vše, co je obsaženo ve správním spisu. V této souvislosti Úřad dále podotýká, že v rámci odůvodnění usnesení č. j. ÚOHS-S215/2015/VZ-10242/2015/521/OPi ze dne 27. 4. 2015, jímž byla zadavateli stanovena lhůta k vyjádření k podkladům rozhodnutí, byl zadavatel informován o skutečnosti, že „ke dni vydání tohoto usnesení bylo ve správním řízení vedeném pod sp. zn. S215/2015/VZ ukončeno shromažďování podkladů pro vydání rozhodnutí ve smyslu ust. § 50 správního řádu. Podklady pro vydání rozhodnutí jsou obsahem správního spisu, jehož přílohou je dokumentace o veřejné zakázce.“ Zadavatel byl tedy řádně srozuměn s tím, že podklady pro rozhodnutí jsou obsahem správního spisu, do kterého mohl zadavatel, jakožto účastník řízení, nahlédnout (což ostatně již před vydáním předmětného usnesení jednou učinil – viz výše bod 13. odůvodnění tohoto rozhodnutí).
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 zákona, když v zadávací dokumentaci předmětné 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 smlouvu o dílo, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozhodnutí.

K otázce stanovení dílčího hodnotícího kritéria „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“ a způsobu jeho hodnocení

66. Zadavatel v čl. 10 „Kritéria hodnocení nabídek“ zadávací dokumentace stanovil základním hodnotícím kritériem pro zadání veřejné zakázky ekonomickou výhodnost nabídky, přičemž dílčí hodnotící kritéria stanovil následovně:
- a. Celková výše nabídkové ceny bez DPH (váha 80 %),
 - b. Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky (váha 20 %).
67. Zadavatel uvedl, že *„[p]ro hodnocení nabídek použije hodnotící komise bodovací stupnici v rozsahu 0 až 100. Každé jednotlivé nabídce je dle dílčího kritéria přidělena bodová hodnota, která odráží úspěšnost předmětné nabídky v rámci dílčího kritéria. Jednotlivým dílčími kritériím jsou zadavatelem stanoveny váhy v procentech podle jejich důležitosti tak, že jejich součet je celkem 100.“*
68. Ke způsobu hodnocení dílčího hodnotícího kritéria „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“ zadavatel uvedl, 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 %).“*
69. Úřad uvádí, 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.
70. 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.
71. 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.)

72. Zadavatel tedy i s ohledem na právě zmíněné v daném případě neformuloval dostatečně přesně a jednoznačně pravidla pro hodnocení nabídek.
73. 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 kritéria tak mohla vzniknout na straně uchazečů o veřejnou zakázku jistá interpretační nejistota, neboť, jak již Úřad uvedl výše, není jednoznačné, které aspekty nabídek budou pro zadavatele určující, resp. které aspekty navržených metod bude zadavatel upřednostňovat (např. použité školící materiály či postupy pro jednotlivé kurzy, použité PC programy pro jednotlivé kurzy, upřednostnění interaktivních kurzů či „pouze“ kurzů formou přednášky, možnost získání certifikátu či jiného obdobného dokladu o absolvování kurzu pro zaměstnance zadavatele, apod.).
74. Úřad dále uvádí, že nejednoznačné vymezení způsobu hodnocení dílčích 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 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 a následné hodnocení dle těchto kritérií zaručuje objektivní přezkoumání postupu zadavatele, resp. hodnotící komise, směřující k výběru nejvhodnější nabídky.
75. V šetřeném případě tak nejen, že uchazeči neměli jasnou představu o tom, co bude konkrétně hodnoceno v rámci daného dílčího hodnotícího kritéria (která nabídka bude hodnocena lépe oproti ostatním), ale následně mohla mít i hodnotící komise ztíženou situaci při hodnocení jednotlivých nabídek, jelikož neměla najisto postaveno, které aspekty nabídek a jakým způsobem požaduje zadavatel hodnotit, což lze jednoznačně dovodit i ze zápisu o provedeném hodnocení, tj. z protokolu o jednání hodnotící komise ze dne 4. 5. 2012.
76. V protokolu o jednání hodnotící komise ze dne 4. 5. 2012 je uvedeno následující hodnocení jednotlivých nabídek hodnotící komisí v rámci dílčího hodnotícího kritéria „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“:

Tabulka č. 5: Hodnocení nabídky hodnotící komisí v rámci dílčího hodnotícího kritéria „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“

Nabídka uchazeče	Odůvodnění hodnotící komise	Přidělené body
1	<ul style="list-style-type: none"> • Nabídka je velice přehledná a jasná. • V nabídce je vše popsáno dle zadávací dokumentace. • Nabídka udává obraz o tom, že uchazeč je znalý problematiky a má zkušenosti s podobným typem zakázek. • Přehledně rozepsány všechny aktivity projektu (KA01 – KA05), které definují cíl, časový rámec, požadované výstupy, aplikované metodiky a normy, které budou použity na realizaci projektu. • Aplikované metody jsou zcela v souladu s plněním cílů projektu a zohledňují i specifickou organizaci zadavatele. 	100

	<ul style="list-style-type: none"> • Nebyl shledán žádný nedostatek, který by vyloučil považovat tuto nabídku za nejlépe zpracovanou. • V nabídce jsou velice dobře rozepsány všechny použité metody a jsou použita přehledná grafická schémata. 	
2	<ul style="list-style-type: none"> • Metodologie a přístup zpracování veřejné zakázky je obsahově velice slabý, hodnocená část působí velice nepřehledně a velice obtížně se hodnotí provázanost jednotlivých aktivit. • Nabídka je zpracována formou Power Pointové prezentace, která nic nevysvětluje, pouze v odrážkách popisuje. • Z nabídky nelze jednoznačně vyčíst postup při realizaci zakázky a z výše uvedeného důvodu je nabídka spatřována jako velice slabá. 	20
3	<ul style="list-style-type: none"> • Nabídka je velice přehledná, jasná, je zde popsáno vše dle zadávací dokumentace. • Nabídka udává obraz o tom, že uchazeč je znalý problematiky a má zkušenosti s podobným typem zakázek. • Všechny části zakázky (KA01 – KA05) jsou podrobně rozepsány, velice dobře strukturované a obsahově zcela vyhovující. • Aplikované metody jsou zcela v souladu s plněním cílů projektu a zohledňují i specifickou organizaci zadavatele. • Nabídku lze považovat za velice dobře zpracovanou. • Grafické ukázky jsou na odborné úrovni a zároveň jsou jednoduché pro pochopení. 	90
5	<ul style="list-style-type: none"> • Nabídka je sice přehledná a jasná, jsou zde použita grafická schémata, avšak uváděné metody jsou popsány velice obecně a nejsou voleny ke specifické struktuře organizace zadavatele. Příkladem může být klientský audit, který by v rámci inspekční činnosti byl zřejmě velice obtížně realizovaný. • Z nabídky nevyplývá návaznost popsaných metod na klíčové aktivity projektu. • Klíčové aktivity a výstupy jsou nejasně popsány a rozvedeny, jsou pouze přebrány ze zadávací dokumentace. • Nelze vyhodnotit metodiku z koncepčního modelu, jelikož se řídí interní metodikou uchazeče, která bude dána k dispozici zadavateli v případě uzavření smlouvy (viz str. 109). • Z výše uvedených důvodů je tato nabídka hodnocena jako podprůměrná a je výrazně nesrovnatelná s kvalitou nabídky 	45

	společnosti Equica, a.s., která nejlépe splňuje dílčí kritérium 2.	
7	<ul style="list-style-type: none"> Nabídka je méně přehledná, objevují se zde obecně známé definice bez konkrétní vazby k cílům a výstupům projektu. Aplikované metody jsou v souladu s plněním cílů projektu a zohledňují i specifickou organizaci zadavatele. 	60

77. Z hodnocení nabídek hodnotící komisí uvedeného v tabulce č. 5 vyplývá, že ačkoliv měla hodnotící komise dle zadávací dokumentace hodnotit úroveň metod v návaznosti na klíčové aktivity projektu, jeho cíle a výstupy (přičemž takto vymezený způsob hodnocení shledává Úřad za nedostatečný), tak hodnotila mj. i „estetickou“ stránku jednotlivých nabídek (např. *„nabídka je velice přehledná a jasná“*, *„hodnocená část působí velice nepřehledně a velice obtížně se hodnotí provázanost jednotlivých aktivit“*, *„nabídka je zpracována formou Power Pointové prezentace, která nic nevysvětluje, pouze v odrážkách popisuje“*, *„nabídka je velice přehledná, jasná, je zde popsáno vše dle zadávací dokumentace“*, *„grafické ukázky jsou na odborné úrovni a zároveň jsou jednoduché pro pochopení“*, apod.). Současně nelze odhlédnout od skutečnosti, že hodnotící komise v některých případech hodnotila rovněž zkušenosti či znalosti uchazeče v daném oboru, když u uchazeče č. 1 a č. 3 uvedla *„nabídka udává obraz o tom, že uchazeč je znalý problematiky a má zkušenosti s podobným typem zakázek“*, ačkoliv estetická úroveň nabídek či zkušenosti nebo znalosti uchazeče v daném oboru neměly být hodnotící komisí vůbec hodnoceny.
78. Nejednoznačné vymezení způsobu hodnocení daného dílčího hodnotícího kritéria mělo tedy 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.
79. Pakliže hodnotící komise hodnotila i jiné stránky nabídek uchazečů než stanovil zadavatel v zadávací dokumentaci, což Úřad přičítá tomu, že již samotné vymezení způsobu hodnocení daného dílčího kritéria v zadávací dokumentaci nebylo učiněno dostatečně jednoznačně a srozumitelně, pak nelze najisto postavit, že v šetřeném zadávacím řízení byla vybrána nejvhodnější nabídka, a postup zadavatele tak mohl mít vliv na její výběr, přičemž taktéž nelze vyloučit, že samotné netransparentní stanovení způsobu hodnocení nabídek mohlo některé potenciální uchazeče odradit od účasti v šetřeném zadávacím řízení, resp. od podání nabídek.
80. 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. 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 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 s vybraným uchazečem smlouvu o dílo, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto rozhodnutí.

Uložení pokuty

81. 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.
82. Z obsahu tohoto rozhodnutí vyplývá, že se zadavatel dopustil správních deliktů podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona tím, že
- při zadávání předmětné veřejné zakázky nepostupoval v souladu s § 44 odst. 1 zákona, když v zadávací dokumentaci předmětné 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 smlouvu o dílo,
 - při zadávání předmětné 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 s vybraným uchazečem smlouvu o dílo.
83. Podle § 121 odst. 3 zákona účinného v době spáchání správního deliktu odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže Úřad o něm nezačal 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 nezačal správní řízení do 3 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 5 let ode dne, kdy byl spáchán.
84. V návaznosti na posledně citované ustanovení zákona Úřad před uložením pokuty ověřil, zda je naplněna podmínka uvedená v § 121 odst. 3 zákona. V šetřeném případě se Úřad o spáchání správních deliktů dozvěděl dne 26. 11. 2014, kdy obdržel podnět k přezkoumání úkonů zadavatele. Ke spáchání správních deliktů došlo dne 27. 6. 2012, kdy zadavatel uzavřel smlouvu o dílo s vybraným uchazečem. Správní řízení ve věci spáchání správních deliktů bylo zahájeno dne 10. 4. 2015. Z uvedených údajů tedy vyplývá, že v šetřeném případě odpovědnost zadavatele za správní delikty nezanikla.
85. K uložení pokuty za spáchání správních deliktů uvedených ve výročí I. a II. tohoto rozhodnutí Úřad předně uvádí, že při stanovení výše sankce je nutné postupovat v souladu se zásadou absorpce, která se uplatní při postihu souběhu správních deliktů a jejíž podstata tkví v absorpci sazeb (přísnější trest pohlcuje mírnější). Jak již v minulosti dovodil Nejvyšší správní soud (např. v rozsudku sp. zn. 1 As 28/2009-62 ze dne 18. 6. 2009 nebo v rozsudku sp. zn. 5 Afs 9/2008-328 ze dne 31. 10. 2008), při trestání správních deliktů týměž správním

orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Nutnost aplikovat trestněprávní instituty i při trestání správním orgánem vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv veřejnoprávního deliktu. Použití analogie ve správním trestání je v omezeném rozsahu přípustné tehdy, pokud právní předpis, který má být aplikován, určitou otázku vůbec neřeší, a nevede-li výklad za pomoci analogie ani k újmě účastníka řízení, ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 27/2008 – 67 ze dne 16. 4. 2008 a sp. zn. 8 As 17/2007 – 135 ze dne 31. 5. 2007). Pro ukládání trestů za správní delikty se proto musí uplatnit obdobné principy a pravidla jako pro ukládání trestů za trestné činy.

86. Úprava zákona o veřejných zakázkách je ve vztahu k trestání souběhu správních deliktů na rozdíl od úpravy trestněprávní neúplná. Zejména pak neřeší moment, do kdy je správní delikty možno považovat za sbíhající se, jakož ani důsledky, není-li z jakýchkoli důvodů vedeno společné řízení. Souhrnné či úhrnné tresty, jimiž se postihuje souběh trestných činů, přitom představují pro pachatele výhodnější postup, neboť je v nich zohledněna skutečnost, že pachatel se dopustil dalšího trestného činu, aniž byl varován odsuzujícím rozsudkem týkajícím se dřívějšího trestného činu.
87. V souladu s již citovanou zásadou absorpce v rámci správněprávního trestání Úřad ve správním řízení uloží pokutu podle přísněji trestného správního deliktu, proto se Úřad nejprve zabýval otázkou, za který delikt je možno v šetřeném případě uložit přísnější sankci (vyšší pokutu).
88. 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.
89. Cena veřejné zakázky, při jejímž zadání se zadavatel dopustil správních deliktů a za kterou může být zadavateli uložena pokuta, činí 2 826 000,- Kč včetně daně z přidané hodnoty. Horní hranice možné pokuty (5 % z ceny veřejné zakázky) tedy činí částku ve výši 141 300,- Kč.
90. 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. V daném případě je však nutné s ohledem na použití zásady absorpce uložit pokutu pouze za jeden ze spáchaných správních deliktů a k druhému přihlídnout v rámci přitěžujících okolností.
91. Úřad tedy přistoupil k uložení pokuty za spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí a ke správnímu deliktu uvedenému ve výroku II. tohoto rozhodnutí tedy s ohledem na použití zásady absorpce přihlédl v rámci přitěžujících okolností.
92. Podle § 121 odst. 2 zákona se při určení výměry pokuty právnické osobě přihlídnou k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

93. 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).
94. 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 předmětu veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování vzájemně porovnatelných nabídek, když zadavatel v zadávací dokumentaci šetřené veřejné zakázky neuvedl předpokládaný časový fond na jednotlivé kurzy či školení v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“. Nedostatečné vymezení předmětu veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování vzájemně porovnatelných nabídek je deliktem závažným, neboť zadávací řízení ovlivňuje již od samého počátku. 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.
95. Úřad při zvažování výše pokuty přihlédl i k následkům spáchání správního deliktu. Tím, že zadavatel v daném případě neuvedl v zadávací dokumentaci předpokládaný či požadovaný časový fond na jednotlivé kurzy či školení v rámci klíčové aktivity „Vzdělávání vedoucích pracovníků a personalistů v oblastech řízení lidských zdrojů (KA 05)“, byla způsobena situace, kdy uchazeči o veřejnou zakázku nedisponovali v době zahájení zadávacího řízení a posléze ani v jeho průběhu (např. formou dodatečných informací) kompletními informacemi nezbytnými k sestavení a ocenění svých nabídek, což v daném případě rovněž ovlivnilo porovnatelnost jejich nabídek (ačkoliv tato skutečnost nebyla patrná „na první pohled“, přičemž Úřad si ji ověřil až z vyjádření jednotlivých uchazečů o veřejnou zakázku).
96. 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 přitěžující okolnost skutečnost, že se zadavatel dopustil rovněž spáchání správního deliktu uvedeného ve výroku II. tohoto rozhodnutí, jehož podstatou je taktéž netransparentní vymezení zadávacích podmínek, přičemž současné spáchání obou správních deliktů mohlo ve svém důsledku odradit více uchazečů od účasti v zadávacím řízení, neboť kombinace netransparentnosti zadávacích podmínek ve více jejich částech může snižovat ochotu potenciálních uchazečů vynaložit snahu k překlenutí daných nejasností v rámci svých nabídek.
97. Úřad při stanovení výše pokuty ovšem shledal i polehčující okolnost spočívající v tom, že i přes dané pochybení zadavatele bylo soutěžní prostředí v určité míře zachováno, neboť zadavatel obdržel celkem 8 nabídek. Význam zachování určité míry soutěžního prostředí je však v šetřeném případě značně limitován skutečností, že nabídky uchazečů jsou v důsledku pochybení zadavatele v zásadě neporovnatelné, přičemž současně existuje reálná

pochybnost ohledně toho, zda v rámci dílčího hodnotícího kritéria „Metodologie a přístup ke zpracování plnění veřejné zakázky“ byla vybrána skutečně nejvhodnější nabídka.

98. 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 2015¹ vyplývá, že schválený rozpočet v oblasti příjmů na rok 2015 činí 69 793 192,- Kč. Vzhledem k této skutečnosti Úřad konstatuje, že stanovenou výši pokuty, která je hluboko ve spodní polovině zákonné sazby, nelze považovat za likvidační.
99. 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 uložením 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.
100. Úřad posoudil postup zadavatele ze všech hledisek a vzhledem ke zjištěným správním deliktům zadavatele přistoupil k uložení pokuty. Po zvážení všech okolností případu a uvážení všech argumentů Úřad uložil pokutu ve výši 40 000,- Kč uvedenou ve výroku III. tohoto rozhodnutí.
101. Pokuta uložená ve výroku III. 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.

¹ http://www.suip.cz/_files/suip-795816b3e2f9eb7d7dcbf2625bddbad5/schvaleny_rozpocet_suip_1_1_2015.pdf

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. Eva Kubišová
místopředsedkyně

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