



UOHSX00DOKPK

## ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Spisová značka:

ÚOHS-S0254/2020/VZ

Číslo jednací:

ÚOHS-24975/2020/532/MOn

Brno: 12. srpna 2020

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení zahájeném dne 29. 6. 2020 z moci úřední, jehož účastníkem je

- obviněný – Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví, IČO 00024341, se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2,

ve věci spáchání přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, obviněným – Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví, IČO 00024341, se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2, při zadávání veřejné zakázky „Zavedení metod a standardů řízení kvality specifických pro elektronizaci zdravotnictví“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 19. 11. 2018 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 20. 11. 2018 pod ev. č. Z2018-040486 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 20. 11. 2018 pod ev. č. 2018/S 223-510647,

**rozhodl takto:**

I.

**Obviněný** – Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví, IČO 00024341, se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2 – **se** při zadávání veřejné zakázky „Zavedení metod a standardů řízení kvality specifických pro elektronizaci zdravotnictví“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 19. 11. 2018 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne

20. 11. 2018 pod ev. č. Z2018-040486 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 20. 11. 2018 pod ev. č. 2018/S 223-510647, **dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona č. 134/2016 o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, když nedodržel pravidlo stanovené v ustanovení § 115 odst. 1 písm. b) citovaného zákona, ve spojení s § 36 odst. 3 citovaného zákona a se zásadou transparentnosti stanovenou v § 6 odst. 1 téhož zákona, když v zadávací dokumentaci nespécifikoval dostatečně konkrétně pravidla pro hodnocení nabídek zahrnující metodu vyhodnocení ve vztahu k dílčímu kritériu hodnocení „kvalita“, a jeho podkritérií stanovených v čl. 11.2.2. zadávací dokumentace, jelikož neuvedl, jaké nabízené hodnoty považuje pro něj za nejpřínosnější, a které tedy následně budou hodnoceny vyšším bodovým ohodnocením, čímž neposkytl dodavatelům zadávací podmínky v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení a stanovil tak zadávací podmínky v rozporu s citovaným zákonem, a dne 27. 3. 2019 uzavřel smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky.**

## II.

Za spáchání přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí se obviněnému – Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví, IČO 00024341, se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2 – podle ustanovení § 268 odst. 2 písm. a) zákona č. 134/2016 o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, **ukládá:**

**pokuta ve výši 50 000,- Kč (padesát tisíc korun českých).**

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

## III.

Podle § 95 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 79 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, **se obviněnému – Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví, IČO 00024341, se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2 – ukládá**

**uhradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč (jeden tisíc korun českých).**

Náklady řízení jsou splatné **do dvou měsíců** od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

## ODŮVODNĚNÍ

### I. ZADÁVACÍ ŘÍZENÍ

1. Obviněný – Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví, IČO 00024341, se sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2 (dále jen „obviněný“ nebo „zadavatel“) – zahájil dne 19. 11. 2018 odesláním oznámení o zahájení zadávacího řízení k uveřejnění otevřené řízení za účelem zadání veřejné zakázky „Zavedení metod a standardů řízení kvality specifických pro elektronizaci zdravotnictví“; oznámení bylo uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 20. 11. 2018 pod ev. č. Z2018-040486 a v Úředním věstníku Evropské unie dne 20. 11. 2018 pod ev. č. 2018/S 223-510647 (dále jen „veřejná zakázka“).

2. V bodu II.1.4) oznámení o zahájení zadávacího řízení obviněný stanovil: „*Předmětem plnění veřejné zakázky je zpracování dokumentů, které jsou nezbytné pro realizaci jednotlivých prioritních opatření Národní strategie elektronického zdravotnictví.*“.
3. Z protokolu o otevírání nabídek ze dne 3. 1. 2019 vyplývá, že ve lhůtě pro podání nabídek obdržel obviněný pouze nabídku dodavatele – Ernst & Young, s.r.o., IČO 26705338, se sídlem Na Florenci 2116/15, 110 00 Praha 1. S uvedeným dodavatelem uzavřel obviněný smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky dne 27. 3. 2019 (dále jen „smlouva“). „Oznámení o zadání zakázky“ bylo uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 1. 4. 2019.

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

4. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) jako orgán příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), obdržel dne 8. 4. 2020 podnět k přezkoumání postupu zadavatele při zadávání předmětné veřejné zakázky. Úřad s obsahem podnětu seznámil zadavatele a současně si vyžádal stanovisko zadavatele k obsahu podnětu. Dokumentace o předmětném zadávacím řízení je přílohou spisu v této věci vedené pod sp. zn. S0254/2020/VZ.

## **III. PRŮBĚH ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU**

5. Úřad vydal dne 29. 6. 2020 příkaz č. j. ÚOHS-19734/2020/532/MOn (dále jen „příkaz“), kterým rozhodl, že se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona tím, že nedodržel pravidlo stanovené v ustanovení § 115 odst. 1 písm. b) zákona, ve spojení s § 36 odst. 3 zákona a se zásadou transparentnosti stanovenou v § 6 odst. 1 zákona, když v zadávací dokumentaci nespécifikoval dostatečně konkrétně pravidla pro hodnocení nabídek zahrnující metodu vyhodnocení ve vztahu k dílčímu kritériu hodnocení „kvalita“, a jeho podkritérií stanovených v čl. 11.2.2. zadávací dokumentace, jelikož neuvedl, jaké nabízené hodnoty považuje pro něj za nejprínosnější, a které tedy následně budou hodnoceny vyšším bodovým ohodnocením, čímž neposkytl dodavatelům zadávací podmínky v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení a stanovil tak zadávací podmínky v rozporu se zákonem, přičemž dne 27. 3. 2019 uzavřel obviněný smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky. Příkaz byl obviněnému doručen dne 29. 6. 2020 a tímto dnem bylo podle § 249 zákona ve spojení s § 46 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) a ustanovením § 150 správního řádu zahájeno řízení o přestupku z moci úřední.
6. Účastníkem řízení o přestupku podle § 256 zákona je obviněný.
7. Proti uvedenému příkazu podal obviněný dopisem ze dne 7. 7. 2020, který Úřad obdržel téhož den, odpor. Obviněný ve svém odporu uvádí, že „*v zadávací dokumentaci, Příloze č. 1 a v Národní strategii elektronického zdravotnictví ČR 2016 – 2020 jsou dána jasně a srozumitelně vstupní požadavky pro hodnocení kvality (komplexnosti a aplikovatelnosti) návrhu, podle kterých se následně přidělí body, přičemž je uveden vzorec pro výpočet bodů hodnocené nabídky a jednoznačný popis*“. Obviněný má za to, že jeho postup při posuzování a hodnocení nabídek je přezkoumatelný. Obviněný je přesvědčen o tom, že v konkrétním případě nelze stanovit přesnější aspekty hodnocení, než jak v daném případě byly stanoveny v zadávací dokumentaci a v Příloze č. 1 zadávací dokumentace.

8. Vzhledem k tomu, že proti uvedenému příkazu podal obviněný dne 7. 7. 2020 odpor, podle § 150 odst. 3 správního řádu se podáním odporu příkaz v celém rozsahu ruší a správní řízení pokračuje.
9. Usnesením č. j. ÚOHS-20630/2020/532/MOn ze dne 9. 7. 2020 Úřad obviněnému stanovil lhůtu, ve které byl oprávněn navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy, resp. vyjádřit své stanovisko v řízení.
10. Usnesením č. j. ÚOHS-22177/2020/532/MOn ze dne 21. 7. 2020 Úřad obviněnému stanovil lhůtu, ve které se mohl vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Na žádost obviněného byla následně tato lhůta usnesením č. j. ÚOHS-22943/2020/532/MOn ze dne 28. 7. 2020 prodloužena.

*Vyjádření obviněného ze dne 16. 7. 2020*

11. Obviněný se ve vedeném řízení o přestupku vyjádřil přípisem ze dne 16. 7. 2020, ve kterém uvádí, že v bodu 11.2.2. zadávací dokumentace je odkaz na Přílohu č. 1 zadávací dokumentace, kde je předmět plnění blíže specifikován. Obviněný zastává názor, že v uvedené příloze dostatečně a srozumitelně uvedl podrobné informace vztahující se ke stanovení hodnotícího kritéria č. 2 „kvalita“ i ke stanovení dílčích podkritérií a) až c). Obviněný dodává, že v zadávací dokumentaci, Příloze č. 1 zadávací dokumentace a v Národní strategii elektronického zdravotnictví ČR 2016 - 2020 jsou dány jasně a srozumitelně vstupní požadavky pro hodnocení kvality (komplexnosti a aplikovatelnosti) návrhu, podle kterých se následně přidělí bodové ohodnocení, přičemž v zadávací dokumentaci je uveden vzorec pro výpočet bodové ohodnocení a „jednoznačný popis“. Předmět plnění podle obviněného stanoví základní standardy, které má nabídka splňovat, přičemž samotné bodové hodnocení se odvíjí od míry splnění všech požadavků. Obviněný dodává, že v případě existence více nabídek jsou tyto hodnoceny a porovnávány vzájemně.
12. Obviněný konstatuje, že hodnotící komise by se v případě dvou a více nabídek při hodnocení nabídek v hodnotícím kritériu č. 2 v aspektech komplexnosti a aplikovatelnosti zaměřila na hodnocení *„do jaké míry detailu je nabídka zpracována, jak je komplexně pojata a jak celkové zpracování působí precizně a odborně správně“*. Nabídky by podle obviněného byly hodnoceny i *„v kontextu vzájemného porovnání“*, tj. co v jedné nabídce je více rozpracováno a v druhé naopak nedostatečně, k čemuž slouží bodové hodnocení, které *„umožňuje u nabídky detailně ohodnotit jednotlivé parametry a míru splnění výstupních požadavků“*.
13. Detailní předmět plnění dle vyjádření obviněného vychází z Přílohy č. 1, bodu 1.3.1., kde je uvedeno, že se jedná o vytvoření centrálního souboru metodik a standardů řízení kvality a zavádění standardů a certifikací specifických pro elektronizaci zdravotnictví. Uvedený centrální soubor metod a standardů řízení kvality elektronického zdravotnictví umožní nastavení celkového systému řízení a soubor metodik a standardizace procesů řízení kvality bude sloužit k ověření požadavků na shodu jednotlivých systémů elektronického zdravotnictví v souladu s přijatými politikami a zásadami (doporučení k řízení kvality projektů dle ISO 10006 a IT služeb dle ISO 20000, řízení rizik bezpečnosti informací dle ISO 27005 a GDPR - ochrana osobních údajů).
14. Za komplexní návrh by podle obviněného byl považován takový vzorový návrh, který souhrnně a provázaně řeší metody a standardy řízení kvality v rámci elektronizace

zdravotnictví, kdy maximální počet přidělovaných bodů by obdržel návrh, který by obsahoval všechny výstupy dle předmětu plnění bod 1.3.1 a) až d).

15. Obviněný konstatuje, že aplikovatelnost předkládaného návrhu by odrážela vhodnost použití pro resort zdravotnictví, kdy maximální počet bodů by obdržel „*ten vzorový návrh zpracovaný uchazečem, který by v ideálním případě měl relevantní zkušenosti a znalosti v daném oboru, a proto by byl schopný posoudit aplikovatelnost požadovaných metod řízení kvality pro resort a zároveň při zpracování nabídky podle požadavků uvedených v zadávací dokumentaci, resp. dle Přílohy č. 1, vytvořit výstupy, které by byly přidanou hodnotou v tvorbě nové a implementaci stávající Národní strategie elektronického zdravotnictví*“. Obviněný dodává, že při posuzování nabídky je hodnocena komplexnost návrhu na řešení „*podle dílčích částí plnění*“, tedy v prvním případě komplexní metody a standardy řízení kvality specifické pro elektronizaci zdravotnictví na centrální úrovni a dále adopce rozvoje centrálních a prioritních ICT služeb a celková architektura systému elektronického zdravotnictví. Posuzována by podle obviněného byla vždy „*úroveň popsanych služeb při zachování váhy kritéria při posuzování komplexnosti a aplikovatelnosti*“. Obviněný deklaruje, že se hodnotí vhodnost využití pro resort zdravotnictví a provázanost metod a standardů řízení kvality v rámci elektronizace zdravotnictví. Obviněný je přesvědčen, že hodnocení bude probíhat vždy s ohledem na „*odbornost potenciálního uchazeče a jeho znalost prostředí elektronizace v resortu hodnoceno celkové spektrum popsaného návrhu řešení*“.
16. V rámci vzorového návrhu dle zadávací dokumentace bod 11.2.2. b) Vzorový návrh na řešení „*Vytvoření a adopce souboru nástrojů pro implementaci Národní strategie elektronického zdravotnictví ČR 2016 – 2020*“ by podle obviněného hodnotící komise posuzovala „*nabídky uchazeče, jehož vzorový návrh by splňoval soulad a aplikovatelnost řešení pro dosažení jednotlivých cílů Národní strategie elektronického zdravotnictví, zejména je posuzován soubor nástrojů opírající se o strategii National eHealth Strategy Toolkit ze základního rámce zavedení národní vize elektronizace zdravotnictví, akčního plánu elektronizace zdravotnictví a rámce monitorování a hodnocení*“.
17. Obviněný je přesvědčen, že účastník řízení, který se v dotčené oblasti pohybuje, by dle zadávací dokumentace a předmětu plnění dokázal vytvořit výstup dle jeho požadavků a dodává, že návrh, který by dostal ohodnocení „*výborný*“ (100 bodů), by musel prokazovat znalost National eHealth Strategy Toolkitu, Národní strategie elektronizace zdravotnictví a jejího akčního plánu. Vzorový návrh, který by obdržel maximální počet bodů, by měl dle vyjádření obviněného reflektovat jeho požadavek „*k nastavení pokroku a na implementaci Národní strategie elektronického zdravotnictví a možnosti její aktualizace*“.
18. Obviněný uvádí, že v rámci vzorového návrhu dle zadávací dokumentace bod 11.2.2. c) Vzorový návrh „*Metodiky pro monitorování a hodnocení výstupů a výsledků pro řízení a další rozvoj Národní strategie elektronického zdravotnictví*“ by hodnotící komise posuzovala, zda předložený návrh je v souladu s cíli Národní strategie elektronického zdravotnictví a zda návrh řešení povede k vytvoření katalogu služeb elektronického zdravotnictví, vytvoření nových služeb a ke zpracování návrhu na procesní úpravu existujících služeb elektronického zdravotnictví. Součástí výstupu dle obviněného je integrace vybraných služeb elektronického zdravotnictví do prostředí eGovernmentu; pro budování interoperabilních národních eHealth systémů včetně rozšíření přeshraničních služeb eHealth bude v rámci výstupu adaptováno základní konceptuální schéma projektu CALLIOPE.

19. Za komplexní návrh, který obdrží maximum bodů, by podle obviněného byl považován takový vzorový návrh, který by předložil návrh metodiky pro monitorování a hodnocení výstupu a výsledků pro řízení a rozvoj Národní strategie elektronického zdravotnictví a který by odrážel návrhy pro zpracování výstupů uvedených v detailním předmětu plnění v Příloze č. 1) zadávací dokumentace, bod 1.3.3. a) až f).
20. Podle obviněného aplikovatelnost předkládaného návrhu odráží vhodnost použití pro resort zdravotnictví, přičemž maximální počet bodů by obdržel takový účastník, který by předložil takový vzorový návrh, *„který by prokazoval znalost Národní strategie elektronického zdravotnictví a zpracování evaluace projektů. Výstupy, které by odrážely návrh řešení ze vzorového návrhu, by mohly být okamžitě implementovány do prostředí eGovernmentu a elektronického zdravotnictví“*.
21. Obviněný konstatuje, že v zadávacím řízení obdržel jedinou nabídku, přičemž však zastává názor, že *„předmět plnění byl rozepsán dostatečně určitě, aby případným uchazečům bylo bez důvodných pochybností jasné, které skutečnosti a jakým způsobem budou hodnoceny“*. Obviněný je přesvědčen, že v šetřeném případě nebyla porušena zásada transparentnosti při *„určení hodnotících kritérií a způsobu přidělování bodů“*, a to ani v případě subjektivních hodnotících kritérií, která byla *„přesně specifikována a dostatečně popsána“*. Obviněný se domnívá, že nedošlo k porušení § 36 odst. 3 zákona, jelikož zadávací podmínky včetně hodnotících kritérií stanovil dostatečně podrobně a srozumitelně a byly poskytnuty úplné informace ke zpracování nabídky dodavatelem, který má dostatečné zkušenosti a znalosti v daném oboru. Obviněný dodává, že neobdržel žádnou žádost o vysvětlení zadávací dokumentace, která by se týkala případné nejasnosti ohledně způsobu hodnocení.
22. Obviněný je toho názoru, že neporušil zásadu transparentnosti, jelikož nevznikly žádné pochybnosti týkající se srozumitelnosti hodnocení a přidělování bodů ze strany potenciaálních dodavatelů. Obviněný má za to, že jeho postup při posuzování a hodnocení nabídek je přezkoumatelný, přičemž v konkrétním případě *„nelze stanovit přesnější aspekty hodnocení než tak, jak byly specifikovány v zadávací dokumentaci a v Příloze č. 1“*. Obviněný považuje přidanou hodnotu a inovativní nápady vycházející z nabídek dodavatelů za zcela klíčovou pro rozvoj elektronizace zdravotnictví, přičemž stanovení striktních měřítek hodnocení by podle něj vedlo k omezení kreativity při tvorbě výstupů.
23. Obviněný je přesvědčen, že se při zadávání šetřené veřejné zakázky nedopustil protizákonného jednání.

#### IV. ZÁVĚRY ÚŘADU

24. Úřad přezkoumal na základě § 248 a následujících ustanovení zákona případ ve všech vzájemných souvislostech, a po zhodnocení všech podkladů, zejména dokumentace o zadávacím řízení, obsahu odporu obviněného, vyjádření obviněného ve správním řízení a na základě vlastního zjištění rozhodl o tom, že obviněný nedodržel pravidlo stanovené v ustanovení § 115 odst. 1 písm. b) zákona, ve spojení s § 36 odst. 3 zákona a se zásadou transparentnosti stanovenou v § 6 odst. 1 zákona, když v zadávací dokumentaci nespécifikoval dostatečně konkrétně pravidla pro hodnocení nabídek zahrnující metodu vyhodnocení ve vztahu k dílčímu kritériu hodnocení „kvalita“, a jeho podkritérií stanovených v čl. 11.2.2. zadávací dokumentace, jelikož neuvedl, jaké nabízené hodnoty považuje pro něj

za nejpřínosnější, a které tedy následně budou hodnoceny vyšším bodovým ohodnocením, čímž neposkytl dodavatelům zadávací podmínky v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení a stanovil tak zadávací podmínky v rozporu se zákonem, a dne 27. 3. 2019 uzavřel smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky, čímž se dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona. Ke svému rozhodnutí Úřad uvádí následující rozhodné skutečnosti.

### Relevantní ustanovení zákona

25. Podle § 6 odst. 1 zákona, musí zadavatel při postupu podle zákona dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti.
26. Podle § 36 odst. 3 zákona zadávací podmínky zadavatel stanoví a poskytne dodavatelům v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatele v zadávacím řízení. Zadavatel nesmí přenášet odpovědnost za správnost a úplnost zadávacích podmínek na dodavatele.
27. Podle § 114 odst. 1 zákona zadavatel v zadávací dokumentaci stanoví, že nabídky budou hodnoceny podle jejich ekonomické výhodnosti.
28. Podle § 114 odst. 2 zákona se ekonomická výhodnost nabídek hodnotí na základě nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality včetně poměru nákladů životního cyklu a kvality. Zadavatel může ekonomickou výhodnost nabídek hodnotit také podle nejnižší nabídkové ceny nebo nejnižších nákladů životního cyklu.
29. Podle § 115 odst. 1 zákona zadavatel musí v zadávací dokumentaci stanovit pravidla pro hodnocení nabídek, která zahrnují
  - a) kritéria hodnocení,
  - b) metodu vyhodnocení nabídek v jednotlivých kritériích a
  - c) váhu nebo jiný matematický vztah mezi kritérii.
30. Podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona se zadavatel dopustí přestupku tím, že stanoví zadávací podmínky v rozporu se zákonem a zadá veřejnou zakázku, uzavře rámcovou dohodu nebo se soutěž o návrh považuje po výběru návrhu za ukončenou.
31. Podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona se za přestupek uloží pokuta do 10 % ceny zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o přestupek podle § 268 odstavce 1 písm. a) až c) zákona.

### K výroku I. rozhodnutí

*Skutečnosti vyplývají z dokumentace o zadávacím řízení*

32. V článku 11. „**Hodnocení nabídek**“ zadávací dokumentace se mimo jiné uvádí následující:

*»Hodnoceny budou pouze nabídky, u kterých prokáže dodavatel kvalifikaci v plném rozsahu, a které splňují požadavky zadavatele na předmět plnění zakázky. Komise vyřadí z dalšího posuzování a hodnocení nabídky, které nebudou úplné z hlediska zadávacích podmínek, a dále bude postupovat v souladu s ustanovením § 119 zákona.*

#### **11.1. Ekonomická výhodnost nabídek**

*Nabídky budou hodnoceny podle jejich ekonomické výhodnosti, a to na základě nejvýhodnějšího poměru nabídkové ceny a kvality.*

### **11.2. Pravidla pro hodnocení nabídek - kritéria hodnocení**

Nabídky budou ve smyslu § 114 odst. 2 zákona hodnoceny dle dvou kritérií - nabídková cena a kvalita. (...).

#### **11.2.2. Hodnotící kritérium č. 2 - kvalita - váha 50%**

V rámci tohoto dílčího hodnotícího kritéria hodnotí zadavatel kvalitu vzorového výstupu k předmětu veřejné zakázky, který dodavatel dodá v souladu se zadávacími podmínkami.

Vzorový návrh plnění (řešení) pro posouzení kvality nabídek je specifikován v předmětu veřejné zakázky v bodě 1. 4. v příloze č. 1 zadávací dokumentace.

Metoda hodnocení

Hodnotící kritérium č. 2 je rozděleno na 3 subkritéria, která jsou posuzována jako subjektivní maximalizační kritéria. Přiřazené ohodnocení vyjadřuje míru splnění subkritéria. Je tedy možné, aby více nabídek mělo stejnou bodovou hodnotu.

#### **a) Vzorový návrh na řešení „Komplexní metody a standardy řízení kvality specifické pro elektronizaci zdravotnictví na centrální úrovni“ - váha 30%**

Účastník předloží pro účely hodnocení nabídky vzorový návrh na řešení "Komplexní metody a standardy řízení kvality specifické pro elektronizaci zdravotnictví na centrální úrovni": Předložený návrh povede k vytvoření centrálního souboru metodik a standardů řízení kvality a zavádění standardů a certifikací specifických pro elektronizaci zdravotnictví.

Komise bude hodnotit:

<b>Dílčí subkritérium</b>	<b>bodů</b>
Komplexnost návrhu	
Aplikovatelnost návrhu	
<b>Celkem</b>	

Vzorový návrh bude ohodnocen každým členem hodnotící komise v každém dílčím subkritériu.

Za komplexní návrh je považován takový vzorový návrh, který souhrnně a provázaně řeší metody a standardy řízení kvality v rámci elektronizace zdravotnictví. Člen hodnotící komise přiděluje body v rozmezí 1 - 50 bodů, přičemž 1 bod odpovídá nejhoršímu a 50 bodů jeho nejlepšímu splnění.

Posuzována bude aplikovatelnost návrhu, která odráží vhodnost použití pro rezort zdravotnictví. Člen hodnotící komise přiděluje body v rozmezí 1-50 bodů, přičemž 1 bod odpovídá nejhoršímu a 50 bodů jeho nejlepšímu splnění.

Počet bodů za obě dílčí subkritéria od všech členů hodnotící komise je sečten u každé nabídky a zprůměrován dle počtu členů komise.

Následně je každé nabídce přidělen výsledný počet bodů v hodnoceném subkritériu dle následujícího vzorce:



Počet bodů hodnocené nabídky v subkritériu a) =  $(100 \times (\text{počet bodů hodnocené nabídky} \div \text{počet bodů nabídky s největším počtem bodů})) \times \text{váha } 0,3$ .

**b) Vzorový návrh na řešení "Vytvoření a adopce souboru nástrojů pro implementaci Národní strategie elektronického zdravotnictví ČR 2016-2020" - váha 40%**

Účastník předloží pro účely hodnocení nabídky vzorový návrh na řešení „Vytvoření a adopce souboru nástrojů pro implementaci Národní strategie elektronického zdravotnictví ČR 2016 – 2020“.

Komise bude hodnotit soulad a aplikovatelnost řešení pro dosažení jednotlivých cílů Národní strategie elektronického zdravotnictví. Každý člen hodnotící komise přidělí hodnocené nabídce body dle následující bodové tabulky

<b>Body</b>	<b>Slovní hodnocení</b>
1	Nedostačující
25	Dostačující
50	Dobrý
75	Chvalitebný
100	Výborný

Následně bude počet bodů všech členů hodnotící komise u každé hodnocené nabídky sečten a zprůměrován dle počtu členů komise a hodnocené nabídce bude přidělen výsledný počet bodů dle následujícího vzorce:

Výsledný počet bodů hodnocené nabídky v subkritériu b) =  $(100 \times (\text{počet bodů hodnocené nabídky} \div \text{počet bodů nabídky s největším počtem bodů})) \times \text{váha } 0,4$

**c) Vzorový návrh "Metodiky pro monitorování a hodnocení výstupů a výsledků pro řízení a další rozvoj Národní strategie elektronického zdravotnictví " - váha 30%**

Účastník předloží pro účely hodnocení nabídky vzorový návrh "Metodiky pro monitorování a hodnocení výstupů a výsledků pro řízení a další rozvoj Národní strategie elektronického zdravotnictví". Komise bude hodnotit kvalitu vzorového návrhu v souladu s Národní strategií elektronického zdravotnictví.

Komise bude hodnotit:

<b>Dílčí subkritérium</b>	<b>body</b>
Komplexnost návrhu	
Aplikovatelnost návrhu	
<b>Celkem</b>	

Vzorový návrh bude ohodnocen každým členem hodnotící komise v každém dílčím subkritériu.

*Za komplexní návrh je považován takový vzorový návrh, který předloží návrh metodiky pro monitorování a hodnocení výstupů a výsledků pro řízení a rozvoj Národní strategie elektronizace zdravotnictví. Člen hodnotící komise přiděluje body v rozmezí 1-50 bodů, přičemž 1 bod odpovídá nejhoršímu a 50 bodů jeho nejlepšímu splnění.*

*Aplikovatelnost návrh odráží vhodnost použití pro rezort zdravotnictví. Člen hodnotící komise přiděluje body v rozmezí 1-50 bodů, přičemž 1 bod odpovídá nejhoršímu a 50 bodů jeho nejlepšímu splnění.*

*Počet bodů za obě subkritéria od všech členů hodnotící komise je sečten u každé nabídky a zprůměrován dle počtu členů komise.*

*Následně je každé nabídce přidělen výsledný počet bodů v hodnoceném subkritériu dle následujícího vzorce:*

*Počet bodů hodnocené nabídky v subkritériu c) = (100 x (počet bodů hodnocené nabídky ÷ počet bodů nabídky s největším počtem bodů)) x váha 0,3*

*Bodové ohodnocení v hodnotícím kritériu č. 2 = (100 x (Součet bodů subkritérií a) b) c) u hodnocené nabídky ÷ Součet bodů subkritérií a) b) c) nabídky s nejvyšším počtem bodů)) x váha 0,5.*

*Zaokrouhlování bude prováděno na dvě desetinná místa.*

### **11.2.3. Hodnocení nabídek**

*Při hodnocení nabídek bude použita bodová metoda redukováná vahou jednotlivých kritérií.*

*Hodnocení ekonomické výhodnosti nabídek bude provedeno tak, že jednotlivá bodová ohodnocení nabídek dle kritérií č. 1 a č. 2 se vynásobí příslušnou vahou daného kritéria. Na základě součtu výsledných bodových hodnot všech kritérií bude stanoveno pořadí úspěšnosti jednotlivých nabídek tak, že jako nejúspěšnější bude stanovena nabídka, která dosáhla nejvyšší bodové hodnoty.*

*Dodavatel není oprávněn podmínit jím navrhované hodnoty (údaje), které jsou předmětem hodnocení, další podmínkou. Podmínění nebo uvedení několika rozdílných hodnot, které jsou předmětem hodnocení, je důvodem pro vyloučení účastníka ze zadávacího řízení. Obdobně bude zadavatel postupovat v případě, že dojde k uvedení hodnoty, která je předmětem hodnocení, v jiné veličině či formě, než zadavatel požaduje.«.*

33. V bodu 1.3.1 „Komplexní metody a standardy řízení kvality specifické pro elektronizaci zdravotnictví na centrální úrovni“ Přílohy č. 1 zadávací dokumentace obviněný stanovil: „Jedná se o vytvoření centrálního souboru metodik a standardů řízení kvality a zavádění standardů a certifikací specifických pro elektronizaci zdravotnictví. Uvedený centrální soubor metod a standardů řízení kvality elektronického zdravotnictví umožní nastavení celkového systému řízení a soubor metodik a standardizace procesů řízení kvality bude sloužit k ověření požadavků na shodu jednotlivých systémů elektronického zdravotnictví v souladu s přijatými politikami a zásadami (doporučení k řízení kvality projektů dle ISO 10006 a IT služeb dle ISO 20000, řízení rizik bezpečnosti informací dle ISO 27005 a GDPR – ochrana osobních údajů).

Výstup

a) Soubor metod řízení kvality a doporučení řízení kvality podle normy:

- ČSN ISO 10006 systém managementu jakosti;
- ČSN ISO 20000 management služeb pro informační technologie;
- ČSN ISO 27005 informační technologie - Bezpečnostní techniky - Řízení rizik bezpečnosti informací;
- GDPR (Nařízení EP a Rady EU 216/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení Směrnice 95/46/ES (Obecné nařízení o ochraně osobních údajů));
- Soubor nástrojů a metod pro ověření shody s příslušnou normou.

b) *Metody a standardy řízení kvality specifické pro elektronizaci zdravotnictví na centrální úrovni, zavádění standardů a certifikací;*

c) *Metody a standardy řízení kvality vedoucí k implementaci Národní strategie elektronického zdravotnictví ČR 2016 - 2020 včetně nástrojů umožňujících kontrolu zavádění metod a standardů řízení kvality;*

d) *Způsob stanovení požadavků na informační systémy ve zdravotnictví (z hlediska tvůrců i uživatelů), způsob prosazování včetně návrhu ověřování shody IS (certifikace) a ověření požadavků na shodu jednotlivých systémů elektronického zdravotnictví v souladu s přijatými politikami.“*

34. Bod 1.3.3 „Vytvoření a adopce souboru nástrojů pro přípravu a implementaci Národní strategie elektronického zdravotnictví ČR 2016 – 2020 s využitím národních eHealth strategií National eHealth Strategy Toolkit (WHO a ITU 2012)“ Přílohy č. 1 zadávací dokumentace stanoví: Vytvoření a adopce souboru nástrojů pro přípravu a implementaci národních eHealth Strategií National eHealth Strategy Toolkit (WHO a ITU 2012) poskytujícího rámec zavedení národní vize elektronického zdravotnictví, Akčního plánu elektronického zdravotnictví a rámce pro monitorování a hodnocení podle National eHealth Strategy Toolkit (WHO and ITU 2012). Jedná se o stanovení pokroku, stanovení soustavy monitorovacích indikátorů v linii indikátor - cílová hodnota - podpora řízení a procesů. Smyslem je vytvoření nástrojů pro rozvoj elektronizace zdravotnictví, jeho plánování a měřitelnost nastavených cílů.

Výstupy

a) Metodika hodnocení výstupů a výsledků pro řízení a další rozvoj Národní strategie elektronického zdravotnictví:

- monitoring a evaluace rámce pro eHealth;
- stanovení měřitelných indikátorů pro hodnocení a monitorování - indikátory vstupů, výstupů a výsledků, vytvoření Use - Cases;
- stanovení výchozích a cílových indikátorů u jednotlivých opatření;
- sledování kvalitativních a kvantitativních parametrů plnění - stanovení pokroku a výsledků provádění;
- stanovení způsobu hodnocení a doporučení pro vytvoření rámce pro eHealth.

b) Vytvoření národního rámce pro monitorování a hodnocení, určení časového rámce monitorování a evaluace pro jednotlivé implementační fáze;

- c) Definovat model řízení pro národní monitoring a evaluaci;
  - d) Plánování nákladů zohlednit do monitorování a evaluace;
  - e) Definovat procesy pro národní monitoring a evaluaci, v rámci kterých se monitoruje a vyhodnocuje elektronické zdravotnictví a související výsledky;
  - f) Vyhodnocení průběžného naplňování jednotlivých cílů Národní strategie prostřednictvím průběžných zpráv, resp. závěrečné zprávy o implementaci Strategie obsahující vyhodnocení plnění indikátorů včetně mapy a řízení rizik.
35. V bodu 1.4 „Vzorový návrh plnění (rešerše) pro posouzení kvality nabídek“ Přílohy č. 1 zadávací dokumentace obviněný stanovil:
- »a) Účastník předloží pro posouzení nabídky vzorový návrh na řešení „Komplexní metody a standardy řízení kvality specifické pro elektronizaci zdravotnictví na centrální úrovni“.*
  - b) Účastník předloží pro posouzení nabídky vzorový návrh na řešení „Vytvoření a adopce souboru nástrojů pro implementaci Národní strategie elektronického zdravotnictví ČR 2016 - 2020“.*
  - c) Účastník předloží pro posouzení nabídky vzorový návrh „Metodiky pro monitorování a hodnocení“.*
- Návrh plnění (rešerše) bude v souladu s Národní strategií elektronického zdravotnictví ČR 2016 - 2020. Každý vzorový návrh uvedený v bodech a) – c) výše bude zpracován v maximálním rozsahu deseti A4 normostran (tj. maximálně celkem 30 A4 normostran). Účastník bude po celou dobu plnění zakázky úzce spolupracovat se zadavatelem a pracovními skupinami zadavatele. Účastník bude při zpracování zakázky postupovat podle projektové metodiky (PRINCE2, nebo obdobné metodiky PMP – Program Management Professional, IPMA) a bude vést obvyklou projektovou dokumentaci pro svoji potřebu a pro potřebu zadavatele.«.*

#### *Právní posouzení*

36. Ke stanovení způsobu hodnocení nabídek Úřad nejprve obecně uvádí, že základním dokumentem zadávacího řízení a nejdůležitějším zdrojem informací, na jejichž základě zpracovávají dodavatelé své nabídky, je zadávací dokumentace veřejné zakázky. Zákon proto zadavateli ukládá povinnost stanovit a poskytnout zadávací podmínky dodavatelům v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatele v zadávacím řízení. Vzhledem k tomu, že hodnocení nabídek je klíčovým prvkem v procesu výběru dodavatele, je na stanovení podmínek pro hodnocení nabídek i na samotný proces hodnocení kladen zvýšený důraz, a to jak ze strany dodržení formálního postupu, tak zejména co do maximální transparentnosti a objektivit celého procesu hodnocení. Výše uvedené se promítá i do zákonem stanovených minimálních požadavků na obsah zadávací dokumentace v souvislosti se stanovením způsobu hodnocení nabídek. Konkrétní, dostatečně podrobný, určitý a jednoznačný popis pravidel hodnocení nabídek v zadávací dokumentaci má zásadní význam nejen pro zadavatele (sám je schopen transparentně hodnotit nabídky a porovnávat je mezi sebou), ale také pro samotné účastníky zadávacího řízení. Ti mají právo ze zadávací dokumentace získat dostatek informací pro své rozhodnutí o účasti v daném zadávacím

řízení, jakož i pro zpracování nabídky do té podoby, aby mohla dle jejich přesvědčení co nejlépe vyhovět požadavkům zadavatele a měla šanci v zadávacím řízení uspět.

37. Volba jednotlivých kritérií hodnocení je výhradním právem zadavatele a závisí na jeho konkrétních preferencích. V případě subjektivních kritérií hodnocení, tedy kritérií hodnocení, která nejsou matematicky měřitelná a hodnotitelná, je nezbytné, aby taková kritéria byla vždy vymezena tak, aby podle nich nabídky mohly být porovnatelné a naplnění kritérií ověřitelné. Uvedené pravidlo tedy nevylučuje možnost volby kritérií hodnocení subjektivního charakteru, ale pouze klade na zadavatele vyšší nároky při jejich vymezení a specifikaci způsobu a metod jejich hodnocení. Pokud se zadavatel rozhodne použít pro hodnocení nabídek kritéria subjektivní, tj. nepočitatelná, musí klást enormní důraz na srozumitelný, jasný a transparentní popis způsobu hodnocení nabídek a přidělování bodového ohodnocení v takovém dílčím kritériu hodnocení (dílčích hodnotících kritériích, či podkritériích). Následně v rámci hodnocení nabídek zadavatel musí dbát zvýšené pozornosti na transparentní odůvodnění svého postupu při přidělování bodů v jednotlivých stanovených kritériích, a to v souladu s tím, co stanovil v zadávacích podmínkách. Při stanovení zadávacích podmínek v části týkající se hodnocení nabídek je v zájmu zajištění zásady transparentnosti nezbytné věnovat zvýšenou pozornost zejména popisu způsobu hodnocení jednotlivých nabídek, přičemž zvláště důležité je striktní definování postupu zadavatele při přidělování bodových hodnot právě u „matematicky neměřitelných“ (subjektivních) kritérií hodnocení, popř. podkritérií. Úřad zdůrazňuje, že při využití subjektivního kritéria hodnocení musí být na definici hodnotícího kritéria a na popis postupu při hodnocení nabídek v takovém kritériu kladeny vyšší nároky, co se týče jasnosti, srozumitelnosti a transparentnosti stanovení mechanismu pro přidělování bodového ohodnocení v rámci takového kritéria hodnocení. Především musí být z popisu postupu při hodnocení a při přidělování bodů v zadávacích podmínkách zřejmé a nezpochybnitelné, jakým způsobem budou nabídky následně v uvedeném kritériu hodnoceny, a to včetně přidělení bodového ohodnocení. Uchazeči tedy musí mít před podáním nabídek jednoznačné informace o tom, co bude při hodnocení nabídek zohledněno a jakým způsobem, jaké má zadavatel preference, co je pro něj zásadní a co naopak méně důležité, jaké řešení je pro zadavatele plně vyhovující, jaké jen částečně a jak tyto aspekty konkrétní hodnocené nabídky budou při hodnocení zohledněny v podobě předem stanoveného bodového ohodnocení. Vlastní hodnocení nabídek pak musí přezkoumatelným způsobem odpovídat zadavatelem stanovenému postupu při hodnocení nabídek, včetně přidělování bodového ohodnocení, a slovního popisu, z jakého důvodu některá nabídka vyhověla požadavkům zadavatele méně nebo více než nabídka jiná a proč, a na základě čeho hodnotící komise dospěla k závěru, že některá nabídka obdrží v rámci hodnocení subjektivního kritéria právě konkrétní počet bodů, který bude odpovídat jednak slovnímu popisu hodnocení, jednak i zadavatelem stanovenému popisu hodnocení nabídek v zadávacích podmínkách. Poněvadž hodnocení nabídek je klíčovým prvkem v procesu výběru nejvhodnější nabídky, má stěžejní význam důkladné stanovení způsobu a popisu postupu při hodnocení nabídek, včetně detailního popisu postupu při přidělování bodového ohodnocení v zadávacích podmínkách. Popis způsobu a postupu hodnocení nabídek musí být zadavatelem v zadávacích podmínkách stanoven tak, aby následné hodnocení nabídek mohlo být provedeno průhledným a průkazným způsobem, aby jej bylo možné přezkoumat, aby bylo transparentní a aby odpovídalo uveřejněnému způsobu hodnocení.

38. V zájmu dodržení základních zásad zakotvených v § 6 zákona tedy musí být zadavatelem zvolená kritéria hodnocení v zadávací dokumentaci popsána vždy nediskriminačním a transparentním způsobem a dále dostatečně určitě, jednoznačně a do takových podrobností, jež jsou nezbytné pro rozhodnutí dodavatele, zda se daného zadávacího řízení zúčastní, a z nichž je současně předem všem dodavatelům zcela jasné, co a jak zadavatel zamýšlí hodnotit (aniž by současně takový popis připouštěl dvojí, různý či nejasný výklad). Za účelem zaručení dodržení zásady transparentnosti je tedy důležité, aby veškeré skutečnosti, k nimž přihlíží zadavatel při určení ekonomicky nejvýhodnější nabídky a jejich relativní význam, byly dodavatelům známy již v okamžiku přípravy jejich nabídek. Účelem zásady transparentnosti je tedy 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 účastníků. 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 dodavatelů 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 dodavatelé mohli podat odpovídající a vzájemně porovnatelné nabídky.
39. Zásadou transparentnosti se ve své judikatorní činnosti rozsáhle a opakovaně zabývaly soudy a taktéž Úřad. Nejvyšší správní soud se k dané problematice vyjádřil např. ve svém rozsudku č. j. 1 Afs 45/2010-159 ze dne 15. 9. 2010, který potvrzuje výklad zásady transparentnosti Krajského soudu v Brně podaný v rozsudku č. j. 62 Ca 31/2008-114 ze dne 19. 1. 2010, a sice že *„(...) požadavek transparentnosti není splněn tehdy, pokud jsou v postupu zadavatele shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele.“* Princip transparentnosti představuje vůdčí zásadu pro celé zadávací řízení, která v sobě zahrnuje rovněž například přezkoumatelnost rozhodnutí zadavatele a obecně objektivní postup během zadávacího řízení. V rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 50/2011-72 ze dne 15. 2. 2012 pak bylo konstatováno, že *„(...) úkolem zásady transparentnosti je zajištění toho, aby zadávání veřejných zakázek probíhalo průhledným, právně korektním a předvídatelným způsobem za předem jasně a srozumitelně stanovených podmínek. Transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek je nejen podmínkou existence účinné hospodářské soutěže mezi jednotlivými dodavateli v postavení uchazečů, ale také nezbytným předpokladem účelného a efektivního vynakládání veřejných prostředků. Porušením této zásady pak je jakékoli jednání zadavatele, které způsobuje nečitelnost zadávacího řízení.“*
40. V souvislosti s důležitostí jasnosti a konkrétnosti zadávacích podmínek Úřad odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Ca 33/2007 ze dne 20. 3. 2008, v němž uvedený soud judikoval, že *„(...) zadávací 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.“*

41. Úřad dodává, že požadavky zadavatele musí být v zadávací dokumentaci vymezeny způsobem, který bude vnímán a chápán všemi subjekty stejně a jednoznačně, a který nesmí dávat žádný prostor pro pochybnosti či rozdílný výklad. Úřad rovněž odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 86/2008 ze dne 25. 3. 2009, který se zabýval povinností vypracovat transparentní zadávací dokumentaci, a tedy i povinností transparentně popsat stanovená hodnotící kritéria, a ze kterého mimo jiné vyplývá, že *„(...) zadávací dokumentace musí být jednoznačná, jelikož musí být zcela patrná, v jakých otázkách a jak konkrétně spolu budou jednotlivé nabídky soutěžit. Rovněž jednotlivá dílčí kritéria a jejich hodnocení musí být natolik konkrétní, přesné a jednoznačné, aby se každému z uchazečů dostalo informací téhož materiálního obsahu a aby bylo následně zřetelně přezkoumatelné, zda zadavatel hodnotil nabídky tak, jak předeslal v zadávacích podmínkách. Nemůže tedy obstát taková zadávací dokumentace, z níž požadavky na zpracování nabídky a následně hodnotící kritéria nejsou zcela srozumitelná a jednoznačná, tj. pokud objektivně připouštějí rozdílný výklad a vzniká tak interpretační nejistota.“* V tomto směru pak lze odkázat i na obdobné závěry obsažené v rozsudku Krajského soudu ze dne 19. 1. 2012 č. j. 62 Af 36/2010-103.
42. Pro úplnost Úřad dodává, že výše uvedené rozsudky lze aplikovat i v předmětném správním řízení, ačkoliv se vztahují k veřejným zakázkám zadávaných podle zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“), neboť povinnost zadavatele vypracovat transparentní zadávací dokumentaci a stanovit transparentním způsobem kritéria hodnocení nebyla zákonem nijak dotčena.
43. S ohledem na závěry shora citovaných rozsudků a též na výše uvedené závěry Úřadu nemůže obstát taková zadávací dokumentace, z níž zcela jasně, přesně a srozumitelně nevyplývají požadavky zadavatele na zpracování nabídky a v níž není jednoznačně stanoven způsob hodnocení nabídek. Pokud objektivně ze zadávací dokumentace není předem zřejmé, co a jakým způsobem bude v nabídkách hodnoceno, event. ohledně této otázky existuje více možných výkladů, pak nelze takovou zadávací dokumentaci označit za transparentní a přezkoumatelnou.
44. Aby zadavatel dodržel základní zásady zadávacího řízení uvedené v § 6 odst. 1 zákona, je v souvislosti s vymezením hodnotících kritérií nezbytné, aby dodavatelé měli jednoznačnou představu o tom, co přesně bude předmětem hodnocení nabídek, jakým způsobem bude hodnocení probíhat, jaké priority, či aspekty nabídky budou zadavatelem preferovány a podle jakého klíče bude hodnoceným nabídkám přidělováno bodové ohodnocení.
45. Pro posouzení šetřeného případu bude zcela klíčové posouzení otázky, zda obviněný stanovil dostatečně konkrétně pravidla pro hodnocení nabídek zahrnující metodu vyhodnocení nabídek ve vztahu k dílčímu kritériu hodnocení „kvalita“ (a jeho dílčími podkritérii) a zda v tomto ohledu při stanovení zadávacích podmínek nedošlo k porušení § 115 odst. 1 písm. b)

zákona ve spojení s § 36 odst. 3 zákona a se zásadou transparentnosti stanovenou v § 6 odst. 1 zákona.

46. Obviněný v zadávací dokumentaci šetřené veřejné zakázky definoval dílčí hodnotící kritéria pro výběr dodavatele v čl. 11. „Hodnocení nabídek“ zadávací dokumentace (viz bod 32. odůvodnění tohoto rozhodnutí). V rámci dílčího hodnotícího kritéria č. 2 „kvalita“ (dále také jen „dílčí hodnotící kritérium 2“) pak obviněný stanovil 3 subkritéria, podle kterých budou nabídky hodnoceny, a to subkritérium „a) Vzorový návrh na řešení »Komplexní metody a standardy řízení kvality specifické pro elektronizaci zdravotnictví na centrální úrovni« – váha 30%“ [dále také jen „subkritérium a)“], „b) Vzorový návrh na řešení »Vytvoření a adopce souborů nástrojů pro implementaci Národní strategie elektronického zdravotnictví ČR 2016 - 2020« – váha 40%“ [dále také jen „subkritérium b)“] a subkritérium „c) Vzorový návrh »Metodiky pro monitorování a hodnocení výstupů a výsledků pro řízení a další rozvoj Národní strategie elektronického zdravotnictví« – váha 30%“ [dále také jen „subkritérium c)“].
47. V rámci subkritérií hodnocení a) a c) obviněný stanovil 2 dílčí aspekty hodnocení, a to „Komplexnost návrhu“ a „Aplikovatelnost návrhu“. U obou aspektů hodnocení zadavatel stanovil bodové rozmezí 1 až 50, přičemž řešení, které představuje „nejlepší splnění“ aspektu obdrží 50 bodů, a naopak „nejhorší splnění“ aspektu obdrží 1 bod. V případě subkritéria hodnocení b) obviněný stanovil 5 úrovní splnění daného subkritéria v pořadí od řešení nejméně vyhovujícího „nedostačující“ s bodovým ziskem 1 bod, přes řešení „dostačující“ s bodovým ziskem 25 bodů, řešení „dobrý“ s bodovým ziskem 50 bodů, řešení „chvalitebný“ s bodovým ziskem 75 bodů až po řešení nejlépe vyhovující „výborný“ s bodovým ziskem 100 bodů (podrobněji viz bod 32. odůvodnění tohoto rozhodnutí).
48. Způsob, jakým bude hodnocení nabídek v kritériu hodnocení č. 2 provedeno, je pak zakotven v tabulkách v článku 11.2.2 „Hodnotící kritérium č. 2 – kvalita – váha 50%“, jejichž obsah je slovně uveden výše (viz bod 47. odůvodnění tohoto rozhodnutí). Ke způsobu hodnocení nabídek v subkritériu a) zadávací dokumentace mj. stanovuje: *„Za komplexní návrh je považován takový vzorový návrh, který souhrnně a provázaně řeší metody a standardy řízení kvality v rámci elektronizace zdravotnictví...Posuzována bude aplikovatelnost návrhu, která odráží vhodnost použití pro rezort zdravotnictví.“* Ke způsobu hodnocení nabídek v subkritériu b) zadávací dokumentace mj. stanovuje: *„Komise bude hodnotit soulad a aplikovatelnost řešení pro dosažení jednotlivých cílů Národní strategie elektronického zdravotnictví.“* Ke způsobu hodnocení nabídek v subkritériu c) zadávací dokumentace mj. stanovuje: *„Za komplexní návrh je považován takový vzorový návrh, který předloží návrh metodiky pro monitorování hodnocení výstupů a výsledků pro řízení a rozvoj Národní strategie elektronizace zdravotnictví...Aplikovatelnost návrh odráží vhodnost použití pro rezort zdravotnictví.“* (podrobněji viz bod 32. odůvodnění tohoto rozhodnutí).
49. Úřad ověřil, zda kritéria a podkritéria hodnocení stanovená obviněným lze považovat za srozumitelná a jednoznačná, tzn. taková, u nichž je zjevné, na co obviněný klade svůj důraz, a co konkrétně bude hodnotit, a tudíž jakým způsobem mají dodavatelé svoji nabídku koncipovat tak, aby byla co možná nejlépe ohodnocena a aby mohla uspět v konkurenčním boji. V rámci subkritérií hodnocení a) a c) kritéria hodnocení č. 2 „kvalita“ obviněný stanovil aspekty hodnocení „Komplexnost návrhu“ a „Aplikovatelnost návrhu“, podle kterých budou nabídky hodnoceny. Obviněný rovněž stanovil mechanismus přidělování bodového



ohodnocení v jednotlivých aspektech předmětných subkritérií hodnocení. Nestanovil však, jakým způsobem budou následně nabídky podle těchto aspektů konkrétně hodnoceny, neboť obviněný v zadávací dokumentaci u obou subkritérií a) a c) neuvedl, jakým způsobem bude nabídky hodnotit v aspektech hodnocení „Komplexnost návrhu“ a „Aplikovatelnost návrhu“. Z definic „Komplexnosti návrhu“ a „Aplikovatelnosti návrhu“ obsažených v zadávací dokumentaci, a to jak v případě subkritéria hodnocení a), tak i v případě subkritéria c) (viz bod 48. odůvodnění tohoto rozhodnutí), nelze zjistit, které skutečnosti bude obviněný preferovat při posuzování „komplexnosti“ a „aplikovatelnosti“ řešení. Není tedy zřejmé, která posuzovaná skutečnost má pro obviněného zásadní význam, a která je naopak podružná. V této souvislosti nelze odhlédnout od skutečnosti, že obviněný stanovil pro hodnocení nabídek v každém aspektu relativně velmi široké bodové rozmezí 1 až 50 bodů, aniž by jakýmkoliv způsobem stanovil, jaké řešení bude bodovat konkrétní bodovou hodnotou v takto široce vymezeném bodovém rozpětí. Prosté uvedení „nejlepší“ a „nejhorší“ řešení je pro účely stanovení metody hodnocení nabídek zcela nedostačující a nemá potřebnou vypovídací hodnotu, nehledě ke skutečnosti, že obviněný nikterak nestanovil přidělování bodového ohodnocení pro ta řešení, která úkol splňují pouze částečně tj. v intervalu mezi „nejhorším“ a „nejlepším“ řešením. Jak již bylo zmíněno výše, přesný jednoznačný a nezpochybnitelný popis přidělování bodového ohodnocení v subjektivně vyjádřitelných kritériích či podkritériích hodnocení je zcela klíčový, a to jak z pohledu výběru dodavatele, kdy zadavatel tento předem stanovený postup musí z důvodu zachování transparentnosti dodržet, ale rovněž i z důvodu, aby dodavatelé byli schopni zpracovat svoji nabídku tak, aby co nejlépe odrážela preference a priority zadavatele tak, aby obstála před konkurencí. V šetřeném případě však obviněný rezignoval na svoji zákonnou povinnost relevantním, jednoznačným a nezpochybnitelným způsobem stanovit způsob hodnocení nabídek v subjektivně hodnotitelných subkritériích a) a c), a to včetně stanovení mechanismu přidělování konkrétní výše bodového ohodnocení v závislosti na míře splnění konkrétního aspektu hodnocení. Obviněný v případě subkritérií hodnocení a) a c) totiž uvedl, že v aspektech „Komplexnost návrhu“ a „Aplikovatelnost návrhu“ bude nabídkám přidělováno bodové ohodnocení v rozsahu 1 až 50 bodů, aniž by jakkoliv blíže stanovil „klíč“, podle kterého bude bodové ohodnocení přidělováno. Obviněný rovněž ani neuvedl, jaké technické řešení bude při hodnocení preferovat, a tudíž dodavatelé nemohli těmto požadavkům a preferencím přizpůsobit svoje nabídky. Z popisu hodnocení nabídek v subkritériích a) a c), jak jsou definována v zadávací dokumentaci, nelze navíc vysledovat, jakým způsobem bude obviněný v aspektech „Komplexnost návrhu“ a „Aplikovatelnost návrhu“ přidělovat bodové ohodnocení, natož aby přidělování bodového ohodnocení bylo stanoveno způsobem, který by umožnil jednoznačné a nesporné přidělování bodového ohodnocení konkrétním hodnoceným nabídkám v závislosti na stupni splnění konkrétního aspektu hodnocení, a to ani v čistě hypotetické rovině. Na základě uveřejněného hodnocení v subkritériích a) a c) tak dodavatelé nevědí, jakým způsobem mají koncipovat svoji nabídku, aby tato splnila preference obviněného, byla při hodnocení úspěšná a mohla obdržet co možná nejvyšší bodové ohodnocení.

50. V případě subkritéria hodnocení b) obviněný stanovil 5 úrovní splnění daného subkritéria hodnocení (viz bod 47. odůvodnění tohoto rozhodnutí). Obviněný však v zadávacích podmínkách nestanovil, za jakých podmínek bude hodnocený návrh řešení považovat za „výborný“, „chvalitebný“, „dobrý“, „dostačující“ nebo „nedostačující“. Ačkoliv obviněný

pro subkritérium hodnocení b) stanovil odlišný mechanismus hodnocení než pro subkritéria hodnocení a) a c), nedostatky při stanovení způsobu hodnocení nabídek v subkritériu hodnocení b) jsou obdobné jako v případě subkritérií hodnocení a) a c). Byť je z uveřejněného způsobu hodnocení nabídek v subkritériu b) zřejmé, jaké konkrétní bodové ohodnocení nabídka obdrží, pokud bude zařazena do konkrétní definované úrovně splnění tohoto kritéria hodnocení, zadávací dokumentace již nestanoví, na základě jakého postupu budou nabídky podřazovány do jednotlivých úrovní splnění předmětného subkritéria. Obviněný totiž v zadávací dokumentaci nestanoví rozdíly mezi jednotlivými úrovněmi splnění daného subkritéria, a tudíž není zřejmé, na základě jakého klíče bude hodnocená nabídka zařazena do konkrétní úrovně splnění daného subkritéria hodnocení. Na základě stanoveného způsobu hodnocení například nelze identifikovat, jaké důvody povedou např. k tomu, aby konkrétní zpracovaný návrh, který dle posouzení obviněného nebude v plném rozsahu obsahovat bezvadné řešení, byl hodnocen dle kategorie „chvalitebný“ s bodovým ohodnocením 75 bodů, či jen v kategorii „dostačující“ s bodovým ohodnocením 25 bodů. Poněvadž obviněný nestanovil metodu, na základě které by bylo možno hodnocenou nabídku zařadit do konkrétní stanovené úrovně splnění daného subkritéria, stanovení jednotlivých úrovní splnění daného subkritéria prakticky ztrácí význam, neboť za dané situace konkrétní nabídku nelze objektivně, transparentně a přezkoumatelným způsobem do konkrétní úrovně splnění subkritéria podřadit a dodavatelé tak ani nemohou mít předem představu, jak se jimi nabízeným způsobem řešení „trefí“ do představy zadavatele; nehledě pak na obtíže při samotném hodnocení, jelikož předem není známa metoda hodnocení. Obviněný totiž vedle obecné formulace: *„Komise bude hodnotit soulad a aplikovatelnost řešení pro dosažení jednotlivých cílů Národní strategie elektronického zdravotnictví“* obsažené pod písmenem b) bodu 11.2.2 zadávací dokumentace nestanovil konkrétní požadavek na zpracování předmětného vzorového návrhu řešení, a tudíž dodavatelé neměli představu o požadavcích a preferencích obviněného, a tudíž ani o tom, jak co možná nejlépe zpracovat a koncipovat svoji nabídku, aby tato odpovídala preferencím obviněného a následně mohla v rámci hodnocení být úspěšná. Z popisu hodnocení nabídek v subkritériu b), jak je specifikováno v zadávací dokumentaci, nelze vysledovat na základě, jakého klíče bude obviněný jednotlivé návrhy řešení zařazovat do jednotlivých úrovní splnění daného subkritéria hodnocení, a tím de facto přidělovat adekvátní bodové ohodnocení, a to ani v čistě hypotetické rovině.

51. Platí zde obdobně, co bylo již uvedeno ve vztahu ke stanovení subkritérií hodnocení a) a c), tj. že v šetřeném případě obviněný rezignoval na svoji zákonnou povinnost relevantním, jednoznačným a nezpochybnitelným způsobem stanovit způsob hodnocení nabídek v subjektivně hodnotitelném subkritériu b), neboť v zadávacích podmínkách absentuje stanovení mechanismu pro zařazení konkrétního návrhu řešení do stanovené úrovně splnění tohoto subkritéria, které odpovídá předem stanovené bodové hodnotě, což má v šetřeném případě za následek, že dodavatelé neobdrželi informace o tom, jakým způsobem mají zpracovat a koncipovat svoji nabídku tak, aby splnila preference obviněného a byla při hodnocení úspěšná a obdržela co možná nejvyšší bodové ohodnocení. Dodavatelé rovněž nemohou mít ani povědomí o tom, jakou konkrétní bodovou hodnotu jejich řešení (nabídka) v rámci kritéria hodnocení č. 2 „kvalita“ či jeho subkritériích hodnocení obdrží, neboť přidělení bodového ohodnocení je z velké části odvislé od subjektivního posouzení konkrétního technického řešení obviněným, aniž by byl blíže stanoven mechanismus

přidělování bodového ohodnocení v jednotlivých subkritériích předmětného kritéria hodnocení.

52. Na základě výše uvedeného Úřad konstatuje, že v šetřeném případě v subkritériích a), b) a c) dílčího hodnotícího kritéria 2 společně platí, že vymezení těchto subkritérií, stanovení postupu pro přidělování bodového ohodnocení a slovní popis postupu hodnocení, jak byl stanoven v článku 11. zadávací dokumentace, ve svém souhrnu jednoznačným a nezpochybnitelným způsobem nestanoví, jak budou nabídky v předmětných subkritériích obviněným hodnoceny a jakým způsobem bude obviněný postupovat při přidělování adekvátního bodového ohodnocení hodnoceným nabídkám, neboť jejich hodnocení úzce souvisí s tím, které aspekty v nabízených řešeních bude obviněný zohledňovat a jakým způsobem, což však obviněný v zadávacích podmínkách transparentně nestanovil, přičemž ani z dalších částí zadávací dokumentace nevyplývá dostatečně podrobný popis metody vyhodnocení v rámci jednotlivých podkritérií hodnocení (k tomu v podrobnostech viz dále odůvodnění tohoto rozhodnutí).
53. Veškeré požadavky a preference obviněného, popř. informace, které jsou stěžejní pro tvorbu a následné vyhodnocení nabídek, je nezbytné předem uvést v zadávacích podmínkách nejen z důvodu, aby uchazeči mohli s ohledem na potřeby obviněného co nejlépe zpracovat svoje nabídky tak, aby co možná nejlépe splnily obviněným poptávané služby a aby byly vzájemně porovnatelné, ale i z důvodu transparentnosti a přezkoumatelnosti následného postupu obviněného. V případě, že obviněný předem svoje priority a preference, které následně zohledňuje při hodnocení nabídek, nesdělí, nelze následně transparentním způsobem přezkoumat, zda svoje preference a priority při vlastním hodnocení dodržel. I kdyby se v takovém případě obviněný následně snažil nabídky hodnotit zodpovědně, objektivně a podle svých skutečných potřeb, nemohl by zhojit pochybnosti o tom, zda hodnocení nabídek v takovém kritériu hodnocení proběhlo nediskriminačním způsobem.
54. Ke způsobu hodnocení nabídek stanovenému obviněným Úřad uvádí, že slovní popis pro hodnocení nabídek dle číselně nevyjádřitelného kritéria hodnocení obviněný pojal zcela povrchním a nedostatečným způsobem, neboť ze slovního popisu způsobu hodnocení nevyplývají preference a priority obviněného (cíle, vůči nimž hodlal nabídky posuzovat a hodnotit), ani to, jak bude obviněný konkrétně přidělovat bodové ohodnocení v rámci subkritérií a) a c), ani jak bude postupovat při hodnocení nabídek v subkritériu b), aby „rozřadil“ nabídky do 5 úrovní v rámci daného subkritéria hodnocení, tedy jakou konkrétní bodovou hodnotu nabídce hodnocené v subkritériu hodnocení b) přidělí. Dodavatelé tak neměli konkrétní představu o požadavcích a preferencích obviněného, a tudíž ani o tom, jak co možná nejlépe zpracovat a koncipovat svoji nabídku, aby tato odpovídala preferencím obviněného a následně mohla v rámci hodnocení být úspěšná. Uvedený postup, kdy obviněný předem v zadávacích podmínkách neuvede svoje priority, preference a způsob přidělování bodového hodnocení hodnoceným nabídkám vede k tomu, že dodavatelé nemají dostatek informací potřebných pro zpracování nabídek tak, aby jejich řešení zohlednilo preference obviněného a následně mohlo uspět při hodnocení nabídek. Na druhé straně tento postup vede téměř k absolutní volnosti obviněného při hodnocení nabídek a při přidělování adekvátního bodového ohodnocení v rámci subjektivně hodnotitelného kritéria hodnocení 2 „kvalita“, přičemž takový postup obviněného v takovém případě není nikterak předvídatelný, transparentní, ani přezkoumatelný, což je nepochybně v rozporu zejména se

základními zásadami zákona. I v případě, že by obviněný měl snahu hodnotit nabídky maximálně objektivně a odpovědně nemá v takovém případě žádné relevantní argumenty k tomu, aby svůj postup před účastníky řízení a před Úřadem obhájil, neboť svoje postupy při hodnocení, preference a priority nemůže deklarovat zpětně poté, co byly podány nabídky a proběhlo jejich hodnocení. Pro úplnost Úřad v této situaci dodává, že v případě nesprávného nastavení hodnotících kritérií a postupů hodnocení v zadávací dokumentaci obecně platí, že se jedná o nevratný stav, který nelze zhojit ani případným sebelepším postupem obviněného při vlastním hodnocení nabídek. Z uvedeného důvodu je tedy zcela na místě klást zvýšený důraz na precizní a vyčerpávající stanovení způsobu hodnocení nabídek v zadávací dokumentaci, obzvláště za situace, kdy se obviněný rozhodl využít některého ze subjektivně vyjádřitelných kritérií hodnocení, kdy musí postupovat ještě pečlivěji a důsledněji, než v případě, kdy by nabídky byly hodnoceny toliko podle hodnotících kritérií číselně vyjádřitelných, což je ze své podstaty snadnější způsob hodnocení co do dodržení transparentnosti.

55. Úřad se výše podrobně zabýval otázkou nejednoznačného a netransparentního vymezení postupu při hodnocení nabídek v rámci hodnotícího kritéria 2 „kvalita“ a jeho podkritérií, přičemž dospěl k závěru, že obviněný nestanovil způsob hodnocení nabídek v uvedeném hodnotícím kritériu transparentním a přezkoumatelným způsobem. Za takové situace nelze ani zadávací podmínky považovat za zpracované v souladu s § 36 odst. 3 zákona, podle kterého má zadavatel povinnost stanovit zadávací podmínky v podrobnostech nezbytných pro účast dodavatele v zadávacím řízení. Obviněný dodavatelům neposkytl dostatečné informace pro zpracování nabídek tak, aby tito mohli své nabídky uzpůsobit potřebám a preferencím obviněného, jelikož jeho preference byly vymezeny pouze obecným konstatováním.

K subkritériu hodnocení a) obviněný uvedl: „*Za komplexní návrh je považován takový vzorový návrh, který souhrnně a provázaně řeší metody a standardy řízení kvality v rámci elektronizace zdravotnictví.*“; tedy bez bližší konkretizace toho, co považuje za komplexní návrh, který souhrnně a provázaně řeší metody a standardy řízení kvality v rámci elektronizace zdravotnictví, tzn. jaké metody a standardy pro něj představují vyšší přidanou hodnotu a jakou jejich vzájemnou vazbu považuje za pro něj nejpřínosnější apod.

K subkritériu hodnocení b) obviněný uvedl: „*Komise bude hodnotit soulad a aplikovatelnost řešení pro dosažení jednotlivých cílů Národní strategie elektronického zdravotnictví.*“; blíže však obviněný již neuvvedl a nekonkretizoval, jak a jakých cílů má být dosaženo a co tyto cíle představuje.

K subkritériu hodnocení c) obviněný uvedl: „*Za komplexní návrh je považován takový vzorový návrh, který předloží návrh metodiky pro monitorování a hodnocení výstupů a výsledků pro řízení a rozvoj Národní strategie elektronizace zdravotnictví.*“; obdobně jako u subkritéria a) obviněný v rámci zadávací dokumentace nikde nedefinoval, jaký způsob metodiky monitorování a hodnocení výstupů a výsledků je pro něj nejzajímavější a tedy poskytující optimální řešení.

Na výše uvedeném ani ničeho nemění dle názoru Úřadu vymezení předmětu veřejné zakázky obsažené v Příloze č. 1 zadávací dokumentace (k tomu v podrobnostech viz dále).

56. Skutkově obdobnou situaci jako je v šetřené veřejné zakázce řešil i Krajský soud v Brně ve svém rozsudku č. j. 62 Af 30/2017-357 ze dne 20. 9. 2018, který k otázce transparentnosti stanovení zadávacích podmínek, konkrétně části vztahující se k hodnocení nabídek, uvedl následující: *»Obecným východiskem pro posouzení otázky transparentnosti zadávacích podmínek ohledně způsobu hodnocení nabídek, jež i žalovaný podle odůvodnění obou postupně vydaných rozhodnutí pokládal za podstatné, je požadavek na to, aby zadávací dokumentace byla tak jednoznačná, aby z ní bylo jasně patrné, v jakých otázkách a jak konkrétně spolu budou jednotlivé nabídky „soutěžit“; jednotlivá dílčí kritéria a jejich hodnocení musí být natolik konkrétní, přesné a jednoznačné, aby se každému z uchazečů dostalo informací téhož materiálního obsahu a aby bylo následně zřetelně přezkoumatelné, zda zadavatel hodnotil nabídky tak, jak předeslal v zadávacích podmínkách. Nemůže tedy obstát taková zadávací dokumentace, z níž způsob hodnocení není zcela srozumitelný a jednoznačný, tj. pokud pravidla pro hodnocení objektivně připouštějí rozdílný výklad či dokonce vůbec žádný jasný výklad neumožňují, a vzniká tak interpretační nejistota – jak u uchazečů, tak nakonec i u samotné hodnotící komise. Požadavek na jednoznačnost, konkrétnost a přesnost zadávací dokumentace plyne z obecné zásady transparentnosti zakotvené v § 6 ZVZ. Tato zásada spolu se zásadou zákazu diskriminace a zásadou stejného zacházení se všemi uchazeči musí být zadavatelem dodržována v rámci celého zadávacího řízení. Smyslem zásady transparentnosti je zajištění toho, aby zadávání veřejných zakázek probíhalo průhledným, právně korektním a předvídatelným způsobem za předem jasně a srozumitelně stanovených podmínek. Transparentnost procesu zadávání veřejných zakázek je nejen podmínkou existence účinné hospodářské soutěže mezi jednotlivými dodavateli v postavení uchazečů, ale také nezbytným předpokladem účelného a efektivního vynakládání veřejných prostředků. Porušením této zásady pak je jakékoli jednání zadavatele, které způsobuje nečitelnost zadávacího řízení. Jak u kritérií (případně subkritérií) kvantitativních, tak kvalitativních (u nich snad ještě o to více, neboť u kvalitativních kritérií nelze způsob hodnocení dovodit pomocí zřejmých matematických metod) tedy musí být uveden postup a způsob, jakým budou jednotlivé nabídky hodnoceny, porovnány a „poměřovány“. Pokud objektivně ze zadávací dokumentace není zřejmé, co a jakým způsobem bude v nabídkách hodnoceno, event. ohledně této otázky existuje více možných výkladů, pak nemůže takováto interpretační nejistota jít k tíži žádného z dodavatelů, nýbrž zadavatele samotného. Vyšel-li žalovaný při hodnocení z obdobných východisek, není mu co vytýkat.«.*
57. Krajský soud v Brně se ve výše citovaném rozsudku zabýval i problematikou netransparentního postupu pro přidělování bodového ohodnocení, tedy problematikou věcně úzce související s problematikou šetřenou v rámci tohoto správního řízení. Soud v tomto ohledu judikoval např. následující: *»Pak se tedy základem hodnocení nestaly rozdíly mezi nabídkami (na základě porovnání nejvýhodnější nabídky s dalšími jednotlivými nabídkami), jak by odpovídalo obecnému stanovení postupu při hodnocení nabídek podle bodu 10. zadávací dokumentace, a rozdíly v nabídkách se tak fakticky nepromítly do výsledků hodnocení, tedy přidělování bodů v rámci tohoto subkritéria. **Takový postup při hodnocení nabídek mohl být vyvolán právě nedostatky v předem stanoveném způsobu hodnocení. Ačkoli tedy byla hodnotící komisi určena stupnice bodování, nebylo ze zadávacích podmínek čitelné, za jakých podmínek může uchazeč dosáhnout jakého konkrétního bodového hodnocení** (což se mohlo promítnout právě shodným hodnocením vzájemně se odlišujících nabídek). (...) Pak tedy žalovaný správně dospěl k závěru, že žalobce způsob*

*hodnocení nabídek podle subkritéria 1 „Hmotnost zboží“ vymezil v zadávacích podmínkách netransparentně, když **nestanovil jednoznačně a srozumitelně pravidla pro přidělování bodů v závislosti na velikosti odchylky od doporučené gramáže. Pravidlo, z něhož plyne (pouze) to, že v každém subkritériu může uchazeč obdržet od každého člena hodnotící komise 0 až 5 bodů, dostatečným pravidlem není.***» (zvýraznění provedeno Úřadem, pozn. Úřadu).

58. Ač byl výše citovaný rozsudek vydán až dne 20. 9. 2018, jedná se o rozsudek, v rámci něhož bylo rozhodováno o veřejné zakázce zadávané ZVZ. K tomuto Úřad uvádí, že obecné závěry týkající se povinnosti zadavatele transparentně v zadávací dokumentaci stanovit postup pro hodnocení nabídek platné dle ZVZ, jsou stále platné i dle zákona, tudíž lze též závěry obsažené v tomto rozsudku aplikovat na předmětný případ, neboť povinnosti zadavatele v tomto ohledu jsou stále stejné a případné porušení těchto povinností stále trestné.
59. Lze tudíž konstatovat, že pro transparentní stanovení zadávacích podmínek není dostačující, pokud obviněný toliko stanoví interval pro přidělování bodového ohodnocení nabídky v daném kritériu (respektive podkritériu) hodnocení, pokud zároveň nestanoví mechanismus pro přidělování konkrétního počtu bodů z daného rozmezí (resp. metodu vyhodnocení), ani nic jiného, co by předem vysvětlovalo postup, jak budou nabídky hodnoceny.
60. Na výše uvedených závěrech, dle názoru Úřadu, ničeho ani nemění argumentace obviněného, kterou předložil v průběhu vedeného řízení o přestupku, v níž již do určité míry, oproti znění zadávací dokumentace rozkrývá své úvahy nad tím, co považuje za pro něj přínosnější, jakou nabídku tedy bude považovat za výhodnější. Úřad pro předejití jakýchkoliv pochybností dodává, že v rámci posuzování případu zohledňoval i znění Přílohy č. 1, tzn. včetně obviněným zmiňovaný čl. 1.3.1 a 1.3.3. Úřad v tomto ohledu reflektoval veškeré informace obsažené v bodu 1.3 a 1.4 Přílohy č. 1 zadávací dokumentace. Avšak v kontextu informací zde obsažených má za to, že by čl. 1.3 Přílohy č. 1 zadávací dokumentace popisuje detailněji předmět veřejné zakázky, nenesou zde obsažené údaje dostatečné informace týkající se samotného hodnocení nabídek. Obviněný v rámci předmětné části zadávací dokumentace totiž klade určité kvalitativní požadavky na předmět veřejné zakázky. Dle názoru Úřadu obviněným odkazovaná část zadávací dokumentace naopak vymezuje předmět veřejné zakázky jako takový a tudíž musí být obsahem dodávaného plnění; nejedná se tedy o informace, které „nabízené hodnoty“ bude obviněný považovat za pro něj nejpřínosnější, ale striktní požadavek na nabízené plnění, který musí být obsažen v každé nabídce.
61. Pakliže obviněný k hodnocení nabídek v subkritériu hodnocení a) ve svém vyjádření uvádí, že *„Za komplexní návrh by byl považován takový vzorový návrh, který souhrnně a provázaně řeší metody a standardy řízení kvality v rámci elektronizace zdravotnictví. (...) Maximální počet přidělovaných bodů by dostal návrh, který by obsahoval výstupy dle Předmětu plnění bod 1.3.1 a) až d).“*, nejedná se dle přesvědčení Úřadu o relevantní argumentaci ve vztahu k hodnocení nabídek. Daná část zadávací dokumentace, jak již bylo výše uvedeno, jasně vymezuje, co vše musí předmět veřejné zakázky obsahovat a zohledňovat. Tudíž požadavek na předmětné výstupy (dle čl. 1.3.1 Přílohy č. 1 zadávací dokumentace) se týká již samotného předmětu plnění a logicky musí být již obsahem každé nabídky, která jej musí zahrnovat a tedy s těmito výstupy počítat. Jelikož obviněný hodlá hodnotit v rámci předmětného subkritéria a) vzorový návrh obsahující komplexní metody a standardy řízení kvality

(specifické pro elektronizaci zdravotnictví na centrální úrovni) z povahy věci bude předkládán návrh (nabídka), který bude v sobě požadavky uvedené v předmětné části zadávací dokumentace automaticky zahrnovat. Obviněný zcela pregnantně vyjádřil, že tyto výstupy je dodavatel ve vytvářených metodikách a standardech povinen reflektovat, jelikož předmětnou částí zadávací dokumentace sděloval detaily předmětu plnění (viz i označení Přílohy č. 1 zadávací dokumentace „Předmět plnění veřejné zakázky“, a čl. 1.3 pak nese název „Detailní předmět plnění“). Požadavek na výstupy co se jejich rozsahu týče, tedy obviněný stanovil v Příloze č. 1 zadávací dokumentace, a tudíž tento požadavek je součástí zadávacích podmínek, které musí každý účastník zadávacího řízení, jehož nabídka má být hodnocena, v plném rozsahu splnit. Pokud tedy obviněný v zadávacích podmínkách blíže určil požadavek na 4 konkrétní výstupy, účastníci řízení **musí** v rámci svých nabídek nabídnout řešení (předložit návrh), které bude obsahovat **všechny** tyto požadované výstupy. Pokud by obviněný akceptoval i řešení s méně výstupy, či s jinými výstupy, než jak bylo stanoveno v zadávacích podmínkách, postupoval by v rozporu s jím deklarovanými podmínkami, a tedy v rozporu se základními zásadami. Při výkladu Úřadem předestřeným, a to že dodavatelé jsou povinni nabízet řešení, které v sobě zahrnuje výstupy definované v předmětné Příloze č. 1 zadávací dokumentace pak znamená, že se nelze ztotožnit s argumentací obviněného, která vyplývá z jeho vyjádření, že maximální bodové ohodnocení obdrží návrh, který bude obsahovat všechny výstupy dle bodu 1.3.1 Přílohy č. 1 zadávací dokumentace, z čehož lze výkladem usuzovat, že návrh řešení s méně výstupy sice obdrží nižší bodové ohodnocení, ale je pro obviněného akceptovatelný, když existence všech výstupů dle bodu 1.3.1 Přílohy č. 1 zadávací dokumentace je zadávací podmínkou, kterou bezpodmínečně musí splnit všichni účastníci zadávacího řízení. Jakýkoliv jiný výklad, tj. že by účastníci řízení nemuseli ve svém řešení nabídnout veškeré výstupy stanovené v zadávacích podmínkách, přičemž by zadavatel takový postup akceptoval, je v příkrém rozporu se samotnou podstatou zadávacích podmínek, tak jak ji stanoví zákon. Výklad obviněného by znamenal, že účastníci řízení nemusí striktně dodržovat zadávací podmínky. Zadavatel v takovém případě nebude mít najisto postaveno, že obdrží vzájemně porovnatelné nabídky a v extrémním případě by tak například mohla nastat situace, že by obviněný obdržel návrhy řešení, které mají zcela odlišné výstupy, které nelze vzájemně porovnat, a které jsou pro obviněného použitelné jen částečně nebo dokonce vůbec ne. Uvedený postup jistě nebyl záměrem zákonodárce, a tudíž výše citovanou argumentaci obviněného je třeba resolutně odmítnout, neboť je v příkrém rozporu s institutem stanovení zadávacích podmínek, a nezbytností jejich dodržení všemi účastníky zadávacího řízení, a to v plném rozsahu. Případně si lze představit výklad, že navrhované a pro hodnocení předkládané řešení by mohlo pracovat i s dalšími výstupy jdoucími nad rámec bodu 1.3.1. Avšak právě výše uvedené úvahy Úřadu zcela evidentně svědčí o tom, jak nejasně jsou stanovena pravidla pro hodnocení nabídek. Předmětem hodnocení nepochybně může být „způsob“ či „metoda“ naplnění zadávacích podmínek, nikoliv však dodržení samotných zadávacích podmínek, jak se snaží argumentovat obviněný.

62. Stejně tak co se týče hodnoceného aspektu aplikovatelnosti navrhovaného řešení u subkritéria hodnocení a), nebylo ze strany obviněného ničeho blíže definováno. Úřadu je zřejmé, že zadavatel požaduje předložení výstupů, které budou pro něj následně co nejjednodušeji aplikovatelné, avšak již neurčil žádnou bližší specifikaci, co si pod tímto představuje. Odborníci v daném oboru jsou zajisté schopni k požadovanému výsledku

přistoupit různými způsoby, a to tak aby byly pro obviněného co nejlépe aplikovatelné, avšak je to obviněný, který je povinen předem definovat, jaká z možných variant je pro něj tou nejlepší, co vše po dodavateli chce, aby v předkládaném materiálu, který bude předmětem hodnocení, zohlednil, jaké má v tomto ohledu preference (zda například akcent na některý možný postup aplikace a zavedení elektronizace upřednostňuje před jiným apod.). Na výše uvedeném ničeho ani nemění argumentace obviněného v jeho vyjádření ze dne 16. 7. 2020, neboť zde uvedená argumentace, která již obsahuje určité informace o úmyslu obviněného při hodnocení nabídek, není promítnuta do zadávacích podmínek.

63. Rovněž argumentace obviněného ve vztahu k subkritériu hodnocení c) není dostatečná pro to, aby bylo možno zadávací podmínky v tomto ohledu považovat za nastavené v souladu se zákonem. Obviněný totiž až v rámci svého vyjádření případně vyjadřuje svůj náhled na postup při hodnocení nabídek. Relevantní pro posouzení věci však je pouze znění zadávacích podmínek. Dle přesvědčení Úřadu se jedná o obdobnou situaci jako ve vztahu k subkritériu hodnocení a). Příloha č. 1 obsahuje informace týkající se předmětu plnění veřejné zakázky a tudíž by nabídky dodavatelů měly reflektovat všechny požadavky zadavatele uvedené v bodu 1.3.3 Přílohy č. 1 zadávací dokumentace. V rámci předkládaných metodik pro účely hodnocení [obdobně pak platí i pro subkritérium hodnocení a)] pak platí, že dodavatelé k nim mohou zaujmout rozdílné přístupy a strategie k jejich zpracování, a to při zohlednění všech výstupů, které v sobě mají dle Přílohy č. 1 zadávací dokumentace zahrnovat, avšak není zjevné, jaké pojetí je pro zadavatele nejvíce přínosné.
64. Obviněný pak k hodnocení nabídek v aspektu „Aplikovatelnost návrhu“ v rámci subkritéria hodnocení c) ve svém vyjádření uvádí: *„Aplikovatelnost předkládaného návrhu odráží vhodnost použití pro resort zdravotnictví. Maximální počet bodů by byl uchazeči přidělen v případě, že by předložil takový vzorový návrh, který by prokazoval znalost Národní strategie elektronického zdravotnictví a zpracování evaluace projektů. Výstupy, které by odrážely návrh řešení ze vzorového návrhu, by mohly být okamžitě implementovány do prostředí eGovernmentu a elektronického zdravotnictví.“* (zvýraznění provedeno Úřadem, pozn. Úřadu).
65. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že obviněný při hodnocení nabídek v aspektu „Aplikovatelnost návrhu“ v rámci subkritéria hodnocení c) hodlal hodnotit možnosti a „rychlost“ implementace návrhu řešení do prostředí eGovernmentu a elektronického zdravotnictví. Nepochybně možnosti implementace návrhu řešení do prostředí eGovernmentu a elektronického zdravotnictví její „rychlost“ a případně „složitost“ by obecně nepochybně mohly být dílčími aspekty hodnocení, které by mohly být ve vztahu k předmětu veřejné zakázky relevantní, oprávněné, transparentní a přezkoumatelné, pokud by byla blíže stanovena pravidla, jak konkrétně v těchto dílčích aspektech hodnocení bude zadavatel přidělovat bodové ohodnocení hodnoceným nabídkám. Platilo by to však výlučně za předpokladu, že by tyto dílčí aspekty hodnocení a popis způsobu a postupu přidělování bodového ohodnocení obviněný uvedl v zadávacích podmínkách tak, aby se s nimi mohli potenciální dodavatelé předem seznámit a zohlednit je ve svých nabídkách. Skutečnost, že „dílčí“ aspekt hodnocení (možnost implementace návrhu řešení do prostředí eGovernmentu a elektronického zdravotnictví, a to bez bližšího přiblížení postupu přidělování bodového ohodnocení hodnoceným nabídkám) obviněný zmiňuje teprve až v rámci svého vyjádření ve správním řízení poté, co lhůta pro podání nabídek již uplynula, nemůže žádným způsobem



zhojit tu skutečnost, že obviněný v zadávací dokumentaci nespécifikoval dostatečně konkrétně pravidla pro hodnocení nabídek zahrnující metodu vyhodnocení.

66. Úřad je rovněž i ve vztahu k subkritériu hodnocení b) přesvědčen, že i tohle subkritérium je nastaveno v rozporu se zákonem a ničeho na tom nemění argumentace předložená obviněným. Obviněný ve svém vyjádření uvádí, že *„Návrh, který by dostal ohodnocení „výborný“ (100 bodů), by musel prokazovat znalost zmíněného National eHealth Strategy Toolkitu, Národní strategie elektronizace zdravotnictví a jejího akčního plánu“*. Dodavatelé zajisté již z vymezeného předmětu plnění obsaženého v Příloze č. 1 byli seznámeni s tím, že nabízené plnění se dotýká mj. i těchto obviněným zmiňovaných předpisů (dokumentů), které musí při zpracování svých nabídek reflektovat, nicméně dodavatelům ze zadávacích podmínek není zřejmé, jaký návrh řešení má šanci na získání maximální bodové hranice, zda obviněný klade akcent na některé z institutů v těchto dokumentech upravených či některý je pro něj méně podstatný; žádné vodítko v tomto ohledu obviněným dodavatelům pro zpracování jejich nabídek neposkytl.
67. V návaznosti na argumentaci uplatněnou obviněným ve vztahu k jednotlivým podkritériím hodnocení, Úřad uvádí, že na základě shora uvedeného obviněný de facto prakticky popírá svoji shrnující argumentaci ke svému postupu v zadávacím řízení obsaženou v odporu ze dne 7. 7. 2020 i ve vyjádření obviněného ve správním řízení ze dne 16. 7. 2020, a to, že *„V konkrétním případě nelze stanovit přesnější aspekty hodnocení než tak, jak byly specifikovány v zadávací dokumentaci a Příloze č. 1.“*, neboť sám obviněný ve svém vyjádření ve správním řízení „přesnější“ aspekt hodnocení oproti toliko obecnému výrazu *„vhodnost použití pro rezort zdravotnictví“* použitému v zadávací dokumentaci nepochybně uvedl. Úřad má tak za prokázané, že bylo možno stanovit přesnější, přiléhavější, konkrétnější a transparentnější aspekty hodnocení, neboť sám obviněný ve svém vyjádření příklad takového aspektu výslovně uvedl. Úřad je rovněž přesvědčen o tom, že bylo v daném případě možné, aby vedle konkrétních a transparentních aspektů hodnocení byl adekvátním způsobem stanoven i transparentní a předvídatelný způsob přidělování bodového ohodnocení jednotlivým hodnoceným nabídkám tak, aby zadávací podmínky byly dodavatelům poskytnuty v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení. V této souvislosti Úřad pro úplnost poznamenává, že obsahem Přílohy č. 1 zadávací dokumentace je výlučně bližší specifikace předmětu veřejné zakázky a tato příloha tudíž neobsahuje žádné aspekty hodnocení nebo jejich stanovení, jak by mohlo vyznívat z vyjádření obviněného. Detailnější vymezení předmětu veřejné zakázky zajisté může dodavatelům pomoci ve zpracování jejich nabídek, avšak nejedná se o popis metody hodnocení nabídek a srozumitelné sdělení dodavatelům, jaké „hodnoty“ bude zadavatel považovat za pro něj přínosnější. Pro úplnost Úřad dodává, že ani bod 1.4 Přílohy č. 1 nedává dodavatelům žádný bližší návod k tomu, jakým způsobem bude probíhat hodnocení nabídek, jelikož obsahuje pouze dílčí obecné informace ke zpracovávanému materiálu dodavateli, ale nekonkretizuje již otázku jednotlivých hodnocených aspektů.
68. Po posouzení obsahu vyjádření obviněného Úřad konstatuje, že zadavatel ve svém odporu i ve vyjádření uvádí obecné fráze vztahující se k postupu při hodnocení nabídek v subjektivním hodnotícím kritériu „kvalita“. Obviněný rovněž ve správním řízení nepředložil žádný relevantní důkaz o tom, že některé části zadávací dokumentace či jiná část zadávacích podmínek obsahovala dostatečná pravidla pro hodnocení nabídek v subjektivním kritériu

„kvalita“ včetně metody a konkrétního postupu při přidělování bodového ohodnocení v závislosti na míře splnění konkrétního podkritéria či aspektu hodnocení. Úřad tak neshledal důvody pro revizi svých závěrů uvedených v příkazu č. j. ÚOHS-19734/2020/532/MOn ze dne 29. 6. 2020, proti kterému podal obviněný dopisem ze dne 7. 7. 2020 odpor. Pro úplnost Úřad doplňuje, že skutečnost, že obviněný v rámci žádostí o vyjasnění zadávací dokumentace neobdržel žádný dotaz týkající se možného nejasného hodnocení nemá na rozhodnutí Úřadu vliv.

69. Úřad na základě výše uvedeného konstatuje, že obviněný se při zadávání veřejné zakázky dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona, když nedodržel pravidlo stanovené v ustanovení § 115 odst. 1 písm. b) zákona, ve spojení s § 36 odst. 3 zákona a se zásadou transparentnosti stanovenou v § 6 odst. 1 zákona, když v zadávací dokumentaci nespécifikoval dostatečně konkrétně pravidla pro hodnocení nabídek zahrnující metodu vyhodnocení ve vztahu k dílčímu kritériu hodnocení „kvalita“ a jeho podkritérií stanovených v čl. 11.2.2. zadávací dokumentace, jelikož neuvedl, jaké nabízené hodnoty považuje pro něj za nejvýhodnější, a které tedy následně budou hodnoceny vyšším bodovým ohodnocením, čímž neposkytl dodavatelům zadávací podmínky v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení a stanovil tak zadávací podmínky v rozporu se zákonem, a dne 27. 3. 2019 uzavřel smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky.

#### **K výroku II. rozhodnutí – uložení pokuty**

70. Úřad posoudil postup obviněného a vzhledem ke zjištěným skutečnostem přistoupil k uložení pokuty, neboť obviněný svým postupem naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona.
71. Odpovědnost za přestupek zaniká mj. uplynutím promlčecí doby, která podle § 270 odst. 5 zákona činí 5 let.
72. Podle § 31 odst. 1 zákona o přestupcích promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal.
73. V návaznosti na výše uvedené Úřad před uložení pokuty ověřil, zda je naplněna podmínka uvedená v § 270 odst. 5 zákona. Ke spáchání přestupku došlo dne 27. 3. 2019, kdy obviněný uzavřel smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky. Řízení o přestupku je zahájeno doručením příkazu č. j. ÚOHS-19734/2020/532/MOn ze dne 29. 6. 2020. Z uvedeného vyplývá, že promlčecí doba ve vztahu k projednávanému přestupku neuplynula.
74. Podle § 268 odst. 2 písm. a) zákona se za přestupek uloží pokuta do 10 % ceny veřejné zakázky, nebo do 20 000 000 Kč, nelze-li celkovou cenu veřejné zakázky zjistit, jde-li o přestupek podle § 268 odst. 1 písm. a) až c) zákona.
75. V daném případě se obviněný dopustil přestupku podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona, přičemž konečná cena veřejné zakázky činí 10 781 100,- Kč včetně DPH (viz smlouva o dílo ze dne 27. 3. 2019). Horní hranice možné pokuty (10 % z ceny veřejné zakázky) tedy činí částku ve výši 1 078 110 Kč.

76. Podle § 37 písm. a) a c) zákona o přestupcích se při určení druhu správního trestu a jeho výměry přihlédne zejména k povaze a závažnosti přestupku a k přitěžujícím a polehčujícím okolnostem.
77. Podle § 38 písm. a), b), c), d), f) a g) zákona o přestupcích je povaha a závažnost přestupku dána zejména významem zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen nebo ohrožen, významem a rozsahem následku přestupku, dále způsobem spáchání přestupku, okolnostmi spáchání přestupku, rovněž i délkou doby, po kterou trvalo protiprávní jednání pachatele nebo po kterou trval protiprávní stav udržovaný protiprávním jednáním pachatele a počtem jednotlivých dílčích útoků, které tvoří pokračování v přestupku.
78. Z rozsudku Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 46/2011-78 ze dne 6. 12. 2012 vyplývá, že je-li výše uložené pokuty výsledkem správního uvážení Úřadu a rozhodnutí je vydáváno s využitím zákonem uložené diskrece, je povinností Úřadu zabývat se všemi hledisky, která jsou pro posouzení výše pokuty nezbytná, nadto musí zohlednit i další skutečnosti, jež mohou mít na konkrétní výši pokuty vliv. Klíčovou je pak podmínka, aby z rozhodnutí bylo seznatelné, jaké konkrétní úvahy vedly správní orgán k uložení pokuty v příslušné výši, a aby výše pokuty s ohledem na zvažovaná kritéria a zákonnou limitaci vyhověla podmínce přiměřenosti. S požadavky soudu na řádné odůvodnění pokuty, obsaženými ve výše citovaném rozsudku, se Úřad vypořádává následujícím způsobem.
79. S ohledem na povahu spáchaného přestupku (viz odůvodnění výroku I. tohoto rozhodnutí) Úřad v souladu s Hlavou VII přestupkového zákona zohlednil při ukládání pokuty následující skutečnosti. Ke způsobu spáchání přestupku Úřad uvádí, že obviněný spáchal přestupek podle § 268 odst. 1 písm. b) zákona, když nedodržel pravidlo stanovené v ustanovení § 115 odst. 1 písm. b) zákona, ve spojení s § 36 odst. 3 zákona a se zásadou transparentnosti stanovenou v § 6 odst. 1 zákona, když v zadávací dokumentaci nespécifikoval dostatečně konkrétně pravidla pro hodnocení nabídek zahrnující metodu vyhodnocení ve vztahu k dílčímu kritériu hodnocení „kvalita“, jelikož neuvedl, jaké nabízené hodnoty považuje pro něj za nejpřínosnější, a které tedy následně budou hodnoceny vyšším bodovým ohodnocením, čímž neposkytl dodavatelům zadávací podmínky v podrobnostech nezbytných pro účast v zadávacím řízení a stanovil tak zadávací podmínky v rozporu se zákonem, a dne 27. 3. 2019 uzavřel smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky. Zadavatel se tak svým postupem dopustil porušení zákona již v samém počátku zadávacího řízení při stanovení zadávacích podmínek. Není tedy v této souvislosti zcela vyloučeno, že nezákonné stanovení zadávacích podmínek mohlo některého z dodavatelů odradit od účasti v zadávacím řízení a od podání vlastní nabídky, a tudíž není ve výsledku vyloučen ani vliv na okruh potenciálních dodavatelů. Z Protokolu o otevírání nabídek ze dne 3. 1. 2019 vyplývá, že zadavatel obdržel na plnění předmětu veřejné zakázky jedinou nabídku. S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že v šetřeném případě prakticky neproběhla efektivní soutěž mezi dodavateli, a to ani v omezené míře.
80. Úřad rovněž ze své úřední činnosti ověřil, zda přestupek, za který je obviněnému nyní ukládán trest, není v souběhu s dalším přestupkem resp. správním deliktem obviněného. Tento postup Úřadu vychází z konstantní rozhodovací praxe správních soudů, kdy je možné uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2009-62 ze dne 18. 6. 2009 (publikován ve Sb. NSS 2248/2011), popřípadě rozsudek NSS ze dne 16. 9. 2016 č. j. 6 As 245/2015-33. V prvně uvedeném rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že

»soud dovodil, že při trestání správních deliktů tímž správním orgánem se přiměřeně uplatní i principy ovládající souběh trestných činů. Nutnost aplikovat tento trestněprávní institut vyplývá z obecné potřeby použít ve prospěch obviněného analogii z trestního práva ve správním trestání 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. K této zásadě se již Nejvyšší správní soud vyslovil např. ve svém rozsudku ze dne 16.4.2008, č. j. 1 As 27/2008 - 67, dle něhož „použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázkou vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.“«. Soud dále pokračuje tak, že »[t]restněprávní doktrína uvádí, že souběh „je dán tehdy, jestliže se pachatel dopustil dvou nebo více trestných činů dříve, než byl pro některý z nich vyhlášen soudem prvního stupně odsuzující rozsudek za podmínky, že tento rozsudek později nabyl právní moci a že o něm neplatí fikce neodsouzení“ (viz Šámal, P., Púry, F., Rizman, S.: Trestní zákon. Komentář. I. díl. 6., doplněné a přepracované vydání. C. H. Beck, Praha, 2004, str. 26).«. Současně je v citovaném rozsudku uvedeno, že pro potrestání souběhu není bezpodmínečně nutné vedení společného řízení, ale je nezbytné použití absorpční zásady, pakliže zde existují sbíhající se správní delikty, resp. přestupky, což je výslovně uvedeno i v § 41 zákona o přestupcích.

81. Úřad konstatuje, že zjistil, resp. ověřil, že v právě projednávaném případě není přestupek obviněného v souběhu s žádnými dalšími přestupky (správními delikty) obviněného. Vzhledem k právě řečenému tedy Úřad nemusel přikročit k uplatnění institutu souhrnného trestu.
82. Úřad v šetřeném případě neshledal žádné přitěžující ani polehčující okolnosti.
83. Úřad pro úplnost uvádí, že nejsou ani dány důvody pro konstatování toho, že by obviněný za spáchaný přestupek neodpovídal z důvodu, že by vynaložil veškeré úsilí k tomu, aby porušení právní povinnosti zabránil.
84. S ohledem na výše uvedené Úřad rekapituluje, že obviněnému uložil za spáchaní přestupku uvedeného ve výroku I. tohoto rozhodnutí pokutu ve výši 50 000,- Kč, a to při respektování veškerých polehčujících a přitěžujících okolností.
85. Úřad při stanovení výše pokuty přihlédl i k ekonomické situaci odpovědného subjektu, neboť v určitém případě se pokuta, byť uložená v minimální výši, může jevit jako „nespravedlivá“. Z obsahu závěrečného účtu obviněného za rok 2018 uveřejněného na jeho internetových stránkách [https://www.mzcr.cz/obsah/povinne-zverejnovane-informace\\_2901\\_1.html](https://www.mzcr.cz/obsah/povinne-zverejnovane-informace_2901_1.html) vyplývá, že obviněný v roce 2018 vynaložil celkové výdaje ve výši cca 8, 89 mld. Kč. Úřad konstatuje, že vzhledem ke skutečnosti, že uložená výše pokuty je více než o pět řádů nižší, než činily výdaje vynaložené obviněným v roce 2018, stanovenou výši pokuty nelze vzhledem k výši finančních prostředků, jimiž obviněný v rámci svého rozpočtu disponuje, považovat za v tomto smyslu nespravedlivou.
86. Nad rámec výše popsaného Úřad dodává, že k uhrazení pokuty za spáchaný přestupek může obviněný využít i jiné právní nástroje, např. ty, které vyplývají z pracovního práva a odpovědnosti konkrétní osoby za protiprávní stav.

87. Pokuta uložená obviněnému za nedodržení postupu stanoveného zákonem má splnit dvě základní funkce právní odpovědnosti, jež nelze oddělit, a to funkci represivní – postih za porušení povinností stanovených zákonem, a funkci preventivní, která směřuje k předcházení porušování zákona, resp. k jednání, které je se zákonem v souladu. Uložená pokuta musí být natolik intenzivní, aby byla obviněným 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 č. j. 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 obviněného materiální sféře, aby v něm byla dostatečně obsažena i jeho represivní funkce, aniž by byl ovšem pro obviněného likvidačním. 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.
88. Úřad posoudil postup obviněného ze všech hledisek a vzhledem ke zjištěnému přestupku obviněného přistoupil k uložení pokuty obviněnému ve výši uvedené ve výroku II. tohoto rozhodnutí.
89. Uložená pokuta je splatná do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Celního úřadu pro Jihomoravský kraj – pracoviště Brno zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 3754-17721621/0710, variabilní symbol – IČO obviněného

### **K výroku III. rozhodnutí – uložení náhrady nákladů řízení**

90. Podle ustanovení § 93 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích se ve výrokové části rozhodnutí o přestupku, kterým je obviněný uznán vinným, kromě náležitostí podle správního řádu uvede výrok o náhradě nákladů řízení.
91. Správní orgán podle § 95 odst. 1 zákona o přestupcích uloží obviněnému, který byl uznán vinným, povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou. Pokud bylo rozhodnutí o přestupku zrušeno jiným orgánem veřejné moci a tato skutečnost má za následek nesplnění podmínek pro uložení náhrady nákladů řízení, správní orgán nahrazené náklady vrátí.
92. Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích v současné době náklady řízení blíže neupravuje, musel správní orgán vycházet z obecného právního předpisu, kterým je správní řád.
93. Podle § 79 odst. 5 správního řádu uloží správní orgán povinnost nahradit náklady řízení paušální částkou účastníkovi, který řízení vyvolal porušením své právní povinnosti. Podle citovaného ustanovení správního řádu výši paušální částky nákladů řízení stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je vyhláška č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení (dále jen „vyhláška“), která v § 6 odst. 1 stanoví, že paušální částka nákladů správního řízení, které účastník vyvolal porušením své právní povinnosti, činí 1 000 Kč.
94. Jelikož v daném případě Úřad zahájil řízení o přestupku z moci úřední, neboť dospěl k závěru, že se obviněný dopustil přestupku, je zřejmé, že řízení bylo vyvoláno porušením právní povinnosti obviněného, a Úřad je tedy povinen obviněnému uložit náhradu nákladů řízení

ve výši stanovené vyhláškou. Z toho důvodu Úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku III. tohoto rozhodnutí.

95. Náklady řízení jsou splatné do dvou měsíců od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí na účet Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže zřízený u pobočky České národní banky v Brně číslo 19-24825621/0710, variabilní symbol 2020000254.

### **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 a další podání účastníků učiněná v řízení o rozkladu se podle § 261 odst. 1 písm. b) zákona činí výhradně prostřednictvím datové schránky nebo jako datová zpráva podepsaná uznávaným elektronickým podpisem.

otisk úředního razítka

JUDr. Eva Kubišová  
místopředsedkyně

#### **Obdrží**

Česká republika – Ministerstvo zdravotnictví, Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

#### **Vypraveno dne**

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