



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **Hlavní město Praha**
sídlem Mariánské nám 2., Praha 1

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem tř. Kpt. Jaroše 7, 604 55 Brno

o žalobě proti rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 28. 6. 2019, č. j. ÚOHS-R0071/2019/VZ-18134/2019/323/JKt, ze dne 23. 7. 2019, č. j. ÚOHS-R0092/2019/VZ-19986/2019/323/JKt, ze dne 29. 8. 2019, č. j. ÚOHS-R0114/2019/VZ-23823/2019/323/JKt, a ze dne 1. 10. 2019, č. j. ÚOHS-R0135/2019/VZ-26738/2019/323/PM

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh správního řízení

1. Žalobce se podanými žalobami domáhal zrušení v záhlaví označených rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „předseda ÚOHS“), kterými zamítl rozklady

podané žalobcem a potvrdil napadená rozhodnutí žalovaného. Konkrétně se jedná o následující rozhodnutí žalovaného:

- i. rozhodnutí ze dne 11. 4. 2019, č. j. ÚOHS-S0078/2019/VZ-10403/2019/531/Mki, v němž žalovaný dospěl k závěru, že žalobce spáchal přestupek ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění (dále jen „ZVZ“) tím, že v souvislosti s veřejnou zakázkou, u které byl zadavatelem, s názvem „*Vybavení posiloven Hlídkového útvaru a Útvaru psodů pro potřeby strážníků Městské policie hl. m. Prahy*“ na základě „*Výzvy k podání nabídky na veřejnou zakázku malého rozsahu zadávanou postupem pro zjednodušené podlimitní řízení*“ ze dne 7. 5. 2015, uveřejněné na profilu zadavatele téhož dne, při stanovení subjektivního dílčího hodnotícího kritéria „*Vhodnost pro potřeby MP HMP*“ nepostupoval v souladu s § 44 odst. 3 písm. h) ZVZ, v návaznosti na § 6 odst. 1 ZVZ, když ve výzvě k podání nabídky neuvedl dostatečně upřesňující údaje tak, aby byl předem znám způsob hodnocení shora jmenovaného subjektivního dílčího hodnotícího kritéria, resp. jaké nabízené vlastnosti považuje žalobce pro něj za nejprínosnější, a které tedy následně budou hodnoceny podle předmětné výzvy k podání nabídky vyšším bodovým ohodnocením, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a žalobce uzavřel dne 24. 7. 2015 smlouvu s vybraným dodavatelem. Žalovaný dále ve výroku II. v důsledku aplikace pozdější příznivější zákonné úpravy dovodil, že žalobce v souvislosti s výše uvedenou zakázkou dopustil přestupku při uveřejňování podle § 269 odst. 1 písm. a) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, v rozhodném znění (dále jen „ZZVZ“) tím, že v rozporu s § 126 ZZVZ v návaznosti na § 212 odst. 3 písm. a) ZZVZ neodeslal k uveřejnění do Věstníku veřejných zakázek oznámení o výsledku zadávacího řízení na veřejnou zakázku, a to ve lhůtě do 30 dnů od uzavření smlouvy. Zákonná lhůta tedy marně uplynula dne 24. 8. 2015, a oznámení o výsledku zadávacího řízení bylo žalobcem odesláno k uveřejnění do Věstníku veřejných zakázek až dne 30. 10. 2015. Za oba uvedené přestupky uložil žalovaný žalobci výrokem III. napadeného rozhodnutí pokutu ve výši 16 500 Kč (řízení původně samostatně vedeno pod sp. zn. 29 Af 76/2019);
- ii. rozhodnutí ze dne 30. 4. 2019, č. j. ÚOHS-S0107/2019/VZ-11983/2019/523/Jma, v němž žalovaný dospěl k závěru, že žalobce spáchal přestupek ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ tím, že v souvislosti s veřejnou zakázkou, u které byl zadavatelem, s názvem „*Vybavení posilovny OŘ 4 a Útvaru pořádkového pro potřeby strážníků Městské policie hl. m. Prahy*“, u níž žalobce ve výzvě k podání nabídky výslovně uvedl, že se jedná o veřejnou zakázku malého rozsahu zadávanou postupem pro zjednodušené podlimitní řízení podle § 38 ZVZ. Její předpokládaná hodnota byla stavena ve výši 1 150 000 Kč bez DPH. Uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit tím, že při stanovení subjektivního dílčího hodnotícího kritéria „*Vhodnost pro potřeby MP HMP*“ nepostupoval v souladu s § 44 odst. 3 písm. h) ZVZ, v návaznosti na § 6 odst. 1 ZVZ, když ve výzvě k podání nabídky neuvedl dostatečně upřesňující údaje tak, aby byl předem znám způsob hodnocení shora jmenovaného subjektivního dílčího hodnotícího kritéria, resp. jaké nabízené vlastnosti považuje žalobce pro něj za nejprínosnější, a které tedy následně budou hodnoceny podle předmětné výzvy k podání nabídky vyšším bodovým ohodnocením, přičemž tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a žalobce uzavřel dne 3. 6. 2015 smlouvu s vybraným dodavatelem. Žalovaný dále ve výroku II napadeného rozhodnutí v důsledku aplikace pozdější příznivější zákonné úpravy dovodil, že se žalobce v souvislosti s výše uvedenou zakázkou dopustil přestupku při uveřejňování podle § 269 odst. 1 písm. a) ZZVZ tím, že v rozporu s § 126 v návaznosti na § 212 odst. 3 písm. a) ZZVZ neodeslal k uveřejnění do Věstníku veřejných zakázek oznámení o výsledku zadávacího řízení na veřejnou zakázku, a to ve lhůtě do 30 dnů od uzavření smlouvy. Zákonná žalobcem odesláno k uveřejnění do Věstníku veřejných zakázek až dne 30. 10. 2015. Za oba uvedené přestupky uložil žalovaný

- žalobci výrokem III napadeného rozhodnutí pokutu ve výši 18 000 Kč (řízení původně samostatně vedeno pod sp. zn. 29 Af 81/2019);
- iii. rozhodnutí ze dne 12. 6. 2019, č. j. ÚOHS-S0165/2019/VZ-16505/2019/522/PKř, v němž žalovaný dospěl k závěru, že žalobce spáchal přestupky ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ jednak tím, že v souvislosti s veřejnou zakázkou, u které byl zadavatelem, s názvem „*Vybavení posilovny OŘ 1 pro potřeby strážníků Městské policie hl. m. Prahy*“ ve zjednodušeném podlimitním řízení zahájeném dne 16. 1. 2015 odesláním písemné výzvy k podání nabídky č. j. MPPH 4414/2015 z téhož dne, která byla téhož dne uveřejněna na profilu zadavatele, postupoval v rozporu s § 40 odst. 3 ZVZ, neboť prostřednictvím oznámení o změně zadávacích podmínek č. j. MPPH 16704/2015 ze dne 11. 2. 2015 provedl úpravu zadávacích podmínek v tom smyslu, že místo původního požadavku na dodání jednoručních činek uvedených v položkách č. 30 až 39 přílohy č. 1 citované výzvy k podání nabídky o přesně stanovených vahách, nově požadoval dodání uvedených činek splňujících váhové rozmezí 2 kg u každé z uvedených položek, a současně neprodloužil lhůtu pro podání nabídek tak, aby od okamžiku změny činila celou původní délku lhůty pro podání nabídek, přestože se jednalo o změnu zadávacích podmínek, která mohla rozšířit okruh možných dodavatelů, přičemž uvedený postup obviněného mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a obviněný uzavřel dne 21. 4. 2015 s vybraným uchazečem kupní smlouvu na plnění předmětné veřejné zakázky. Žalovaný tento výrok napadeného rozhodnutí odůvodnil tím, že v daném řízení není pochyb o tom, že žalobce provedl změnu zadávacích podmínek, která může, a to minimálně v rovině potenciality, rozšířit okruh možných dodavatelů, jelikož se jednalo o změnu zmírňující původní požadavek žalobce, aniž by však v souladu s § 40 odst. 3 ZVZ prodloužil lhůtu pro podání nabídek tak, aby od okamžiku změny činila celou původní délku lhůty pro podání nabídek, která od 16. 1. 2015 do 12. 2. 2015 činila 26 dnů a 9 hodin. Žalovaný dále ve výroku II dospěl k závěru, že žalobce se přestupku ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ dále dopustil tím, že při zadávání předmětné veřejné zakázky nedodržel zásadu transparentnosti zakotvenou v § 6 odst. 1 ZVZ, ve spojení s § 44 odst. 3 písm. h) ZVZ, když v části nadepsané „*Způsob hodnocení nabídek*“ výzvy k podání nabídky č. j. MPPH 4414/2015 ze dne 16. 1. 2015 stanovil způsob hodnocení nabídek podle dílčího hodnotícího kritéria „*Vhodnost pro potřeby MP HMP*“ v rozporu se zásadou transparentnosti, neboť nevymezil, jaké parametry budou vypovídat o kritériu kvality zpracování zařízení, kvality použitých materiálů a robustnosti konstrukce, jaké parametry těchto vlastností žalobce preferuje a jak konkrétně bude postupovat při přidělování bodů, přičemž uvedený postup žalobce mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky a žalobce uzavřel dne 21. 4. 2015 s vybraným uchazečem kupní smlouvu na plnění citované veřejné zakázky. Žalovaný tento výrok napadeného rozhodnutí odůvodnil tím, že žalobce nikterak nepopsal parametry, které hodlá v rámci výše uvedeného subjektivního dílčího kritéria hodnotit. Za oba uvedené přestupky uložil žalovaný žalobci výrokem III napadeného rozhodnutí pokutu ve výši 20 000 Kč (řízení původně samostatně vedeno pod sp. zn. 29 Af 90/2019);
- iv. rozhodnutí ze dne 12. 7. 2019, č. j. ÚOHS-S0220/2019/VZ-19203/2019/512/ŠMr, v němž žalovaný dospěl k závěru, že žalobce spáchal přestupek dle § 269 odst. 1 písm. a) ZZVZ tím, že v souvislosti s veřejnou zakázkou, u které byl zadavatelem, s názvem „*VZ 81116 – Dodávky letních a zimních ponožek pro potřeby Městské policie hl. m. Prahy*“, zadávané ve zjednodušeném podlimitním řízení zahájeném dne 24. 5. 2016 odesláním písemné výzvy k podání nabídky a k prokázání splnění kvalifikace, neodeslal v souladu s § 126 ZZVZ ve spojení s § 53 odst. 7 a s § 212 odst. 3 písm. a) ZZVZ k uveřejnění ve Věstníku veřejných zakázek oznámení o zadání veřejné zakázky, do 30 dnů od uzavření rámcové smlouvy č. SML/2016/02938, tedy do 30. 9. 2016. Žalovaný dále ve výroku II napadeného rozhodnutí dovodil, že se žalobce v souvislosti s výše uvedenou zakázkou dopustil přestupku podle § 269 odst. 1 písm. e) ZZVZ, tím, že neuveřejnil v souladu s § 217 odst. 5 ZZVZ na profilu

zadavatele písemnou zprávou zadavatele do 30 pracovních dnů od ukončení zadávacího řízení na veřejnou zakázku, tedy do 13. 10. 2016, přičemž písemná zpráva zadavatele byla uveřejněna na profilu zadavatele až dne 25. 7. 2018. Žalobce se dle žalovaného dále dopustil přestupku ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ tím, že v části „*Způsob hodnocení jednotlivých kritérií*“ zadávací dokumentace nestanovil v rámci vymezení způsobu hodnocení nabídek podle dílčího hodnotícího kritéria „*Celková kvalita a vhodnost pro výkon služby*“, co konkrétně bude v tomto hodnotícím kritériu považovat za kvalitní a vhodné pro výkon služby, tedy žalobce neuvedl co do kvality a vhodnosti pro výkon služby preferuje, a jak bude při hodnocení v tomto kritériu zohledňovat a hodnotit figuranty zjištěnou kvalitu a vhodnost jednotlivých předložených vzorků pro výkon služby, přičemž tím mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky, a žalobce uzavřel dne 31. 8. 2016 na veřejnou zakázku rámcovou smlouvu č. SML/2016/02938 s vybraným dodavatelem. Dle žalovaného tak žalobce nepostupoval v souladu s § 44 odst. 3 písm. h) ZVZ, v návaznosti na § 6 odst. 1 ZVZ. Za uvedené přestupky uložil žalovaný žalobci výrokem IV napadeného rozhodnutí pokutu ve výši 7 500 Kč (řízení původně samostatně vedeno pod sp. zn. 29 Af 102/2019).

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

2. Ve včas podaných žalobách (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), splňující též ostatní podmínky řízení (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.), žalobce navrhl krajskému soudu, aby citovaná rozhodnutí předsedy ÚOHS zrušil.
3. Žalobce v podaných žalobách předkládá v podstatě shodné argumentační schéma, v jehož rámci prezentuje totožné žalobní body, podpořené obdobnou argumentací. Tyto se nadto obsahově do značné míry shodují s argumentací uplatněnou žalobcem v rozkladech proti výše citovaným rozhodnutím žalovaného. Konkrétně žalobce napadeným rozhodnutím předsedy ÚOHS i žalovaného v podaných žalobách vytýká, že správní orgány na základě nesprávného výkladu a aplikace § 44 odst. 3 písm. h) a § 6 odst. 1 ZVZ, které nevykládaly v kontextu celého procesu zadávání veřejných zakázek, v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky sankcionovaly žalobce za jednání, které nemohlo být správním deliktem. Žalobce má totiž za to, že nastavení hodnotících kritérií bylo v duchu a smyslu ZVZ, a proto se nemohl dopustit předmětných přestupků.
4. Žalobce dále namítá, že postup správních orgánů se ocitá v rozporu se zásadami správního řízení, neboť žalovaný z moci úřední zahájil celkem 23 přestupkových řízení pro porušení ZVZ, v nichž byla žalobci prostřednictvím příkazů uložena pokuta v celkové výši 391 500 Kč, přičemž žalobce má za to, že žalovaný měl o těchto přestupcích vést společné řízení ve smyslu § 88 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v rozhodném znění (dále jen „zákon o přestupcích“), a to i přesto, že dle § 270 odst. 11 ZZVZ se § 88 odst. 1 a odst. 2 zákona o přestupcích na postup žalovaného dle ZVZ nevztahuje. Žalobce je toho názoru, že žalovaný měl však zvážit postup dle § 140 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), což ovšem neučinil a nezohlednil, resp. nezabránil vzniku všech negativních důsledků vyvolaných tímto postupem pro žalobce (obtížnost vést takové množství řízení, znemožnění nahlížení do správních spisů, nadměrné náklady aj.), včetně ztížení možnosti efektivní procesní ochrany.
5. V neposlední řadě žalobce namítá nezákonnost postupu správních orgánů při uložení pokut za předmětné přestupky, přičemž tento argument úzce souvisí s výše uvedeným. Pokud totiž správní orgány nepřistoupily ke společnému řízení o všech přestupcích žalobce, ačkoliv tak učinit měly, neboť k tomu byly splněny zákonné podmínky, při ukládání sankce za uvedené přestupky nebyl nucen aplikovat zásadu absorpce, která se úzce pojí s ukládáním pokut za přestupky projednávané ve společném řízení. Výše pokuty se tak dle žalobce stala nepřezkoumatelnou, neboť správní orgány zásadu absorpce neaplikovaly.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně zdůrazňuje, že žalobní argumentace v podaných žalobách je v podstatě totožná s rozkladovými námitkami, přičemž žalovaný má za to, že byly v žalobami napadených rozhodnutích dostatečně vypořádány, čemuž odpovídá taktéž systematická napadených rozhodnutí, a proto žalovaný ve vyjádření k žalobě začasť odkazuje na příslušné pasáže odůvodnění napadených rozhodnutí.
7. K tvrzení žalobce, že nastavení hodnotících kritérií bylo v duchu a smyslu ZVZ, a proto se nemohl dopustit předmětných přestupků, žalovaný uvádí, že podmínky nebyly stanoveny zcela v souladu se zásadou transparentnosti, přičemž tato zásada je elementárním bodem, který musí zadavatel při zadávání veřejné zakázky dodržet, jak ostatně vyplývá i z judikatury správních soudů, z níž žalovaný ve vyjádření obsáhle cituje. Těžko představitelné pro žalobce je, že by potenciální dodavatelé mohli ve lhůtě pro podávání nabídek nabídnout potažmo vyrobit stroje, kterými v té době nedisponovali jen proto, aby vyhověli stanoveným požadavkům. Z tohoto dovozuje, že k možnosti ovlivnění potenciálních dodavatelů nemohlo z jeho strany dojít. Úvaha žalobce je v tomto ohledu dle žalovaného lichá, neboť nemůže reálně posoudit, do jaké míry by přesná specifikace hodnocených vlastností požadovaného plnění ovlivnila potenciální dodavatele, kteří by se s ohledem na takto stanovené parametry hodnocení možná o veřejnou zakázku ucházeli, znali-li by jejich přesný popis a byli-li by proto přesvědčeni, že stanoveným kritériím vyhoví. Je tedy nezbytné při stanovení kritérií zohlednit možnost ovlivnění také vně zadávacího řízení, tedy ovlivnění možných uchazečů. Proto je žádoucí specifikovat jednotlivé požadavky precizně a nade vší pochybnost jednoznačně a srozumitelně. Žalovaný se tedy s názorem žalobce neztotožňuje a považuje jeho počínání za jednoznačné ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky, byť v potenciální rovině. Úřad stále zastává názor, že žalobce nevymezil minimální požadavky, na základě kterých by mohl uchazeč dovodit, jaké stroje a nářadí považuje žalobce za nejvhodnější. Nestanovil ani základní standard, od kterého by se jednotliví uchazeči mohli odrazit. Stejně tak neuvedl minimální hranice kvality, kterou je žalobce ještě ochoten přijmout. Vzhledem k tomu, že postačí potencialita ovlivnění dodavatelů, je nezbytné držet se již vysloveného právního názoru žalovaného, jež shledává jednání žalobce naplňujícím znaky skutkové podstaty kvalifikovaného přestupku, resp. správního deliktu ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ.
8. K žalobní námitce ohledně nezákonnosti postupu žalovaného spočívající v nedodržení základních zásad správního řízení stanovených ve správním řádu, zejména pak v § 6 odst. 2 věty první, tj. zásada procesní ekonomie, dle níž správní orgán musí postupovat tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady a svým jednáním dotčené osoby co nejméně zatěžoval. Žalobce je toho názoru, že nevedení společného řízení pro sbíhající se přestupky bylo v rozporu s touto zásadou, jejímž smyslem je dle žalobce vyřízení maxima souvisejících věcí souběžně při jednom jednání. Jak ostatně žalobce rozebral v žalobě, povinnost vést společné řízení o vícero přestupcích je pro potřeby právní úpravy veřejných zakázek vyloučena (§ 270 odst. 11 ZZVZ, jež vylučuje použití § 88 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky). Není tedy dána povinnost vést společné řízení při projednávání přestupků žalovaným, ale pouze možnost se k takovému postupu přiklonit. Žalobce ve své žalobě také odkazuje na § 140 odst. 1 správního řádu vztahující se k možnosti potažmo povinnosti vést společné řízení, zejména na žádost účastníka. K tomuto žalovaný sděluje, že souhlasí s tím, že je skutečně možné vést společné řízení o věcech týkajících se téhož předmětu, týchž účastníků za předpokladu, že tomu nebrání povaha věci, účel řízení či ochrana práv a oprávněných zájmů účastníků. Avšak nelze přisvědčit tomu, že by snad vyplývala nějaká povinnost v případě existence skutkově shodných případů s týmiž účastníky vést společné řízení. Taková povinnost pro žalovaného opravdu ze zákonných ustanovení nevyplývá a nelze ji dovozovat ani z ustanovení správního řádu. Rovněž je zapotřebí sdělit, že i žádosti účastníka o spojení řízení nemusí být vyhověno, neboť na vyhovění požadavku vést společné řízení není právní nárok. Nelze proto společné řízení ve všech nebo konkrétně v tomto řízení označit paušálně za nutnost.

9. Za nedůvodnou žalovaný shledává rovněž žalobní námitku ohledně nepoužití zásady absorpce ve vztahu k projednávaným přestupkům. Tomuto tvrzení nelze přisvědčit, neboť již v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaný nepochybně zohledňuje zásadu absorpce i ve vztahu k ostatním sbíhajícím se přestupkům. Z napadených rozhodnutí je patrné, že byla provedena absorpce, avšak předseda ÚOHS v konečném důsledku seznal, že výše pokuty je i při zohlednění ostatních přestupků stále přiměřená.

IV. Ústní jednání konané dne 15. 6. 2021

10. Žalobce i žalovaný v rámci ústního jednání setrvali na svých stanoviscích již dříve písemně uplatněných v žalobě, resp. ve vyjádření k žalobě.

V. Právní posouzení věci soudem

11. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) napadená rozhodnutí předsedy ÚOHS, jakož i předcházející rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházející jejich vydání, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
12. Podstatu nyní projednávané věci představuje nesouhlasná polemika žalobce se závěry předsedy ÚOHS i žalovaného, týkajících se jednak správnosti nastavení hodnotících kritérií pro výběr nabídky v zadávacím řízení pro realizaci předmětných veřejných zakázek, jednak zákonnosti postupu žalovaného v rámci řízení o předmětných přestupcích, včetně postupu při uložení pokut za předmětné přestupky.
13. Podle § 6 odst. 1 ZVZ je zadavatel „*povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.*“ Shodný požadavek vyplývá i z § 6 odst. 1 ZZVZ, dle něhož zadavatel při postupu podle tohoto zákona „*musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti.*“ Podle § 44 odst. 3 písm. h) ZVZ zadávací dokumentace „*musí obsahovat alespoň způsob hodnocení nabídek podle hodnotících kritérií.*“ Podle § 78 odst. 1 ZVZ je „*základním hodnotícím kritériem pro zadání veřejné zakázky a) ekonomická výhodnost nabídky, nebo b) nejnižší nabídková cena.*“ Podle § 78 odst. 4 ZVZ „*rozhodne-li se zadavatel pro zadání veřejné zakázky podle základního hodnotícího kritéria ekonomické výhodnosti nabídky, stanoví vždy dílčí hodnotící kritéria tak, aby vyjadřovala vztah užité hodnoty a ceny. Dílčí hodnotící kritéria se musí vztahovat ke nabízenému plnění veřejné zakázky. Mohou jimi být zejména nabídková cena, kvalita, technická úroveň nabízeného plnění, estetické a funkční vlastnosti, vlastnosti plnění z hlediska vlivu na životní prostředí, vliv na zaměstnanost osob se zdravotním postižením a osob se ztíženým přístupem na trh práce, provozní náklady, návratnost nákladů, záruční a pozáruční servis, zabezpečení dodávek, dodací lhůta nebo lhůta pro dokončení. Dílčími hodnotícími kritérii mohou být také organizace, kvalifikace a zkušenosti osob zapojených do realizace veřejné zakázky, pokud mají významný dopad na její plnění. Dílčím hodnotícím kritériem nemohou být smluvní podmínky, jejichž účelem je zajištění povinností dodavatele, nebo platební podmínky.*“ A konečně podle § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ se zadavatel dopustí přestupku tím, že „*nedodrží postup stanovený tímto zákonem pro zadání veřejné zakázky, přičemž tím podstatně ovlivnil nebo mohl ovlivnit výběr nejhodnější nabídky, a uzavře smlouvu na veřejnou zakázku.*“
14. Ze správních spisů i z obsahu žalobami napadených rozhodnutí předsedy ÚOHS se podává, že ve všech případech se jedná z hlediska meritorního i skutkového o obdobné věci, kdy žalobce byl shledán vinným především ze spáchání přestupků ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ v souvislosti s jím zadávanými veřejnými zakázkami. Ve všech uvedených případech se měl žalobce uvedených přestupků dopustit zejména tím, že při stanovení subjektivního dílčího hodnotícího kritéria „*Vhodnost pro potřeby MP HMP*“, resp. „*Celková kvalita a vhodnost pro výkon služby*“ nepostupoval v souladu s § 44 odst. 3 písm. h) ZVZ, v návaznosti na § 6 odst. 1 ZVZ, když ve výzvách k podání nabídky neuvedl dostatečné upřesňující údaje tak, aby byl předem znám způsob hodnocení shora jmenovaného subjektivního dílčího hodnotícího kritéria, resp. jaké nabízené vlastnosti považuje žalobce pro něj za nejpřínosnější, a které tedy následně budou hodnoceny podle předmětné výzvy k podání nabídky vyšším bodovým ohodnocením, přičemž

tento postup mohl podstatně ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. V důsledku neurčitěho a nejednoznačného (tedy netransparentního) vymezení kvalitativních aspektů poptávaného plnění nemohly být dle žalovaného nabídky mezi sebou následně porovnatelné, a tato nezákonnost zadávacího řízení již nešla v rámci samotného hodnocení nabídek zhojit.

15. Po přezkoumání skutkového stavu se krajský soud přiklání k názoru žalovaného, resp. předsedy ÚOHS, že při stanovení subjektivního dílčího hodnotícího kritéria „*Vhodnost pro potřeby MP HMP*“, resp. „*Celková kvalita a vhodnost pro výkon služby*“ žalobce nepostupoval v souladu s § 44 odst. 3 písm. h) ZVZ, v návaznosti na § 6 odst. 1 ZVZ a zde stanovenému požadavku *dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazů diskriminace*. K významu této zásady se správní soudy, včetně Nejvyššího správního soudu již ve své judikatuře opakovaně vyjadřovaly. Kupříkladu v žalovaném citovaném rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 2. 2012, č. j. 62 Af 50/2011-72, bylo konstatováno, že „*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. Tak tomu může být např. i tehdy, pokud zadávací dokumentace neobsahuje jednoznačně a srozumitelně formulovaná pravidla. Pokud pak zadávací dokumentace, resp. v ní obsažené zadávací požadavky na zpracování nabídky objektivně připouští rozdílný výklad, nemůže taková interpretační nejistota stíhat žádného z uchazečů, ale zadavatele samotného. Je třeba zdůraznit, že je to zadavatel, kdo zadávací dokumentaci vyhotovuje, případně nechává vyhotovovat, a kdo také za správnost a úplnost zadávací dokumentace odpovídá.*“ (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 9 Afs 30/2010-182).
16. Ve vztahu ke stanovení subjektivního dílčího hodnotícího kritéria z uvedené zásady transparentnosti vyplývá požadavek, aby zadavatel jednotlivé požadavky specifikoval precizně a nade vše pochybnost jednoznačně a srozumitelně. K tomuto se také vyjádřil Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 16. 12. 2016, č. j. 31 Af 80/2014-62, kde vymezuje, že: „*výběr nejvhodnější nabídky by mohl být v této věci ovlivněn tím, že pokud by žalobce stanovil způsob hodnocení nabídek transparentním způsobem, mohl odřezat nabídky od dalších dodavatelů. Nelze totiž vyloučit, že dodavatelé neměli představu o tom, jakým způsobem bude hodnocení nabídek podle dílčího hodnotícího kritéria ‚Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky této veřejné zakázky‘ probíhat a rovněž z tohoto důvodu nepřistoupili k podání nabídek. Žalobce v zadávacích podmínkách neuvedl své preference pro posouzení plánu jakosti, tedy nedal dodavatelům nijak najevo, které vlastnosti plánu jakosti by hodnotil příznivěji a které méně příznivě. Takový postup není zákonný, a jednání žalobce tak naplňuje i materiální stránku příslušného deliktu. Jak správně uvedl sám žalobce, tak skutková podstata správního deliktu podle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách není založena na tom, že musí dojít k podstatnému ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky, ale postačí potencialita podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky – k této potencialitě v dané věci došlo.*“
17. V nyní projednávaných případech tak byl žalobce při stanovení subjektivního dílčího hodnotícího kritéria ve vztahu k předmětným veřejným zakázkám povinen postupovat tak, aby nedůvodně nevyločil ze zadávacího řízení uchazeče, kteří by byli schopni realizovat veřejnou zakázku, neboť jedině tak bude dosaženo účelu zadávacího řízení za současného zajištění maximálního prostoru pro realizaci hospodářské soutěže. Krajský soud se v tomto ohledu ztotožňuje s hodnocením správních orgánů, že žalobce použitím hodnotícího kritéria „*Vhodnost pro potřeby MP HMP*“ dostatečně nevymezil minimální požadavky, na základě kterých by mohl uchazeč dovodit, jaké stroje a náradí považuje žalobce za nejvhodnější. Nestanovil ani základní standard, od kterého by se jednotliví uchazeči mohli odrazit. Stejně tak neuvedl minimální hranice kvality, kterou je žalobce ještě ochoten přijmout.
18. Na uvedeném závěru dle krajského soudu nemůže nic změnit ani ta skutečnost, že subjektivní kritéria týkající se kvalitativních požadavků podléhala subjektivním hodnocením komise složené z odborníků, neboť i jejich subjektivní hodnocení nabídek musí v souladu se zásadou transparentnosti vycházet z předem jednoznačně a srozumitelně nastavených parametrů a kritérií,

je zapotřebí stanovit pevná pravidla hodnocení, a také dostatečně specifikovat dané parametry, jež budou hodnotící komisí posuzovány, mimo jiné i z toho důvodu, aby se v této části hodnocení nabídek nestalo nečitelným a zpětně nepřezkoumatelným, tedy odporujícím zásadám vymezeným v § 6 ZVZ a nově také v § 6 ZZVZ (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010-159). Krajský soud má ovšem (ve shodě s žalovaným) za to, že žalobcem stanovená subjektivní kritéria týkající se kvalitativních požadavků („kvalita zpracování zařízení“, „kvalita použitých materiálů“ a „robustnost zařízení“), tj. zcela obecná a vágní formulace bez bližší konkretizace specifických kritérií tomuto požadavku neodpovídá. Z pozice potenciálních uchazečů tak bylo v podstatě vyloučené předem odhadnout, jaké nabídky budou pro žalobce „nejvhodnější“ a v jaké konkrétní kvalitě je zadavatel vyžaduje, čímž nepochybně mohlo dojít k podstatnému ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Proto se krajský soud ztotožňuje s hodnocením jednání žalobce při zadávání předmětných veřejných zakázek, jakožto jednání naplňujícího znaky skutkové podstaty kvalifikovaného přestupku, resp. správního deliktu ve smyslu § 120 odst. 1 písm. a) ZVZ, k jehož naplnění postačí i potencialita podstatného ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky – k této potencialitě v dané věci došlo.

19. Zbýlými žalobními námitkami žalobce zpochybňuje zákonnost postupu žalovaného v rámci řízení o předmětných přestupcích, včetně postupu při uložení pokut za předmětné přestupky. K těmto námitkám ovšem považuje krajský soud za nezbytné předem zdůraznit, že do značné míry postrádají relevanci, přímý vztah k nyní projednávaným věcem. Jak žalobce v žalobě uvádí, žalovaný z moci úřední zahájil celkem 23 přestupkových řízení pro porušení ZVZ, v nichž byla žalobci prostřednictvím příkazů uložena pokuta v celkové výši 391 500 Kč, nicméně žalobce podal pouze proti čtyřem z nich odpor, v důsledku čehož proběhlo přestupkové řízení, včetně řízení o žalobcem podaných rozkladech, která následně vyústila v přijetí žalobami napadených rozhodnutí předsedy ÚOHS. Žalobce nicméně tento okruh námitek cílí na všechna přestupková řízení, ve vztahu k nimž namítá celou řadu dílčích pochybení žalovaného a důsledků vyvolaných s jeho procesním postupem (složitost obhajoby, komplikace s nahlížením do spisů, náklady řízení atp.), aniž by však i ve vztahu k nim využil procesní prostředků ochrany, které mu skýtá ZVZ, resp. správní řád. Krajskému soudu je zjevné, že žalobce se jejich prezentací v nyní projednávaných žalobách pokouší vytvořit celkový rámec (kontext) za účelem zpochybnění zákonnosti postupu žalovaného vůči žalobci v celém souhrnu přestupkových řízení proti němu vedených, nicméně meritorně se týkají řady přestupkových řízení, které vůbec nebyly předmětem přezkumu ze strany předsedy ÚOHS v žalobou napadených rozhodnutích, a proto v tomto ohledu tyto námitky postrádají relevanci a krajský soud se jimi nemůže věcně zabývat, samozřejmě s výjimkou těch, které mají vztah k nyní projednávaným věcem.
20. Žalobce i ve vztahu k předmětným přestupkovým řízením namítá, že žalovaný měl o těchto přestupcích vést společné řízení ve smyslu § 88 odst. 1 zákona o přestupcích, a to i přesto, že dle § 270 odst. 11 ZZVZ se § 88 odst. 1 a odst. 2 zákona o přestupcích na postup žalovaného dle ZVZ nevztahuje, přičemž je toho názoru, že žalovaný měl zvážit postup dle § 140 odst. 1 správního řádu, což ovšem neučinil a nezohlednil, resp. nezabránil vzniku všech negativních důsledků vyvolaných tímto postupem pro žalobce (obtížnost vést takové množství řízení, znemožnění nahlížení do správních spisů, nadměrné náklady aj.), včetně ztížení možnosti efektivní procesní ochrany. Jak již ovšem krajský soud naznačil výše, jedná se o obecné námitky, týkající se celé řady přestupkových řízení, vedených žalovaným proti žalobci, aniž by tyto námitky žalobce jakkoliv blíže konkretizoval v korelaci k nyní projednávaným případům a tedy je z hlediska materie učinil relevantními.
21. Krajský soud proto z téhož důvodu rovněž pouze v obecné rovině konstatuje, že v § 88 odst. 1 zákona o přestupcích zakotvený procesní institut společného řízení je zde konstruován jako obligatorní, k němuž musí rozhodující orgán přistoupit vždy, pokud jsou naplněny zákonem předvídané skutečnosti. O spojení věcí do společného řízení tak není třeba vydávat usnesení. Jak ovšem správně poukázal i žalobce, povinnost vést společné řízení o vícero přestupcích je pro

potřeby právní úpravy veřejných zakázek vyloučena dle § 270 odst. 11 ZZVZ, jež vylučuje použití § 88 odst. 1 zákona o přestupcích. Není tedy dána povinnost vést společné řízení při projednávání přestupků žalovaným, ale pouze možnost se k takovému postupu přiklonit, neboť společné řízení o přestupcích je procesním institutem, na který se subsidiárně použije postup dle § 140 správního řádu. Ve správním řádu je nicméně vedení společného řízení o přestupcích (na rozdíl od společného řízení v zákoně o přestupcích) konstruováno nikoliv jako povinné, tj. jako eventuální procesní postup závisející na úvaze rozhodujícího správního orgánu. Proto se také o spojení věcí do společného řízení dle § 140 odst. 1 správního řádu vydává usnesení. Využití procesního institutu společného řízení o přestupcích tedy závisí na úvaze rozhodujícího správního orgánu, který by při této úvaze měl zhodnotit, zda jeho vedením či naopak nevedením, korespondují se základními zásadami činnosti správních orgánů upravených v § 6 a § 8 odst. 1 správního řádu.

22. Krajský soud proto v tomto směru (pouze v obecné rovině) konstatuje, že žalovaný se ve všech řízeních o přestupcích vedených proti žalobci eventualitou procesního postupu v podobě využití společného řízení se zabýval a předestřel důvody, proč tuto eventualitu nevyužil, byť lze souhlasit s názorem žalobce, že tato úvaha mohla být žalovaným odůvodněna podrobněji. Tento nedostatek, nedosahující ovšem takové intenzity, že by zatížila rozhodnutí žalovaného vadou nezákonnosti, následně zhojil předseda ÚOHS, který v žalobami napadených rozhodnutích o rozkladech žalobce podrobněji a zřetelněji vysvětlil důvody, pro které nebylo shledáno vést společné řízení žádoucím. Krajský se s těmito důvody do značné míry ztotožňuje, přičemž neshledává za důvodnou žalobní námitku, v níž žalobce tvrdí, že se správní orgány touto otázkou vůbec nezabývaly.
23. Obdobnou námitku pak žalobce vznáší i ve vztahu k uplatnění zásady absorpce, nicméně ani s tou se krajský soud neztotožňuje, a to tím spíše, že naopak tuto otázku již žalovaný zvážil důkladně a v odůvodnění předmětných rozhodnutí podrobně rozvedl, jak byla zohledněna při ukládání trestů za projednávané přestupky. Jak ostatně vyplývá z bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu, podstata ukládání úhrnného trestu za souběh přestupků ve společném řízení spočívá v privilegované formě potrestání pachatele za přestupky spáchané před zahájením takového řízení (shodně § 57 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích i § 88 odst. 3 zákona o přestupcích) Pachateli lze uložit pouze jeden trest téhož druhu, a to podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji trestný. Trestání je v tomto případě ovládáno absorpční zásadou, v souladu s níž trestní sazba za nejprísnější přestupek pohlcuje sazby za přestupky mírnější (viz již rozsudky ze dne 22. 9. 2005, č. j. 6 As 57/2004-54, a ze dne 23. 9. 2005, č. j. 6 As 8/2005-66).
24. Lze tedy shrnout, že při ukládání úhrnné pokuty za více přestupků současně je správní orgán povinen postupovat za použití absorpční zásady, kdy za sbíhající se přestupky dochází k uložení jediného trestu, stanoveného v rámci zákonného rozmezí, jež se vztahuje na nejzávažnější z těchto přestupků. Stěžejní je povinnost správních orgánů náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložení výměře (úhrnné) sankce. Správní orgány jsou tedy povinny vyhodnotit veškerá relevantní zákonná hlediska, včetně skutečnosti, že je sankce ukládána za více sbíhajících se deliktů. To však neznamená, že by byly povinny své úvahy kvantifikovat, tj. vyčíslit váhu jednotlivých zvažovaných hledisek. Akcent na individualizaci při úvahách o uložení konkrétní sankce je nutno chápat tak, že správní orgány jsou povinny zohlednit všechny relevantní okolnosti konkrétního případu, nikoliv jako požadavek na to, aby byl vyčíslován podíl či poměr jednotlivých zvažovaných hledisek na uložení pokutě (viz rozsudek ze dne 16. 3. 2021, č. j. 6 As 226/2019-32).
25. Jak již krajský soud uvedl výše, po posouzení prvostupňových rozhodnutí žalovaného a žalobami napadených rozhodnutí předsedy ÚOHS krajský soud dospěl k závěru, že správní orgány v nyní posuzovaných případech dostály výše vyloženým požadavkům na stanovení výše úhrnné pokuty

při souběhu přestupků (správních deliktů) a na její odůvodnění ve svých rozhodnutích. Krajský soud v tomto ohledu nepovažuje za nezbytné zde tyto důvody znovu podrobně uvádět, a proto na ně pro stručnost odkazuje. K tomu krajský soud pouze dodává, že v nyní projednávaných případech žalobce bylo nezbytné onu stěžejní povinnost správních orgánů náležitě odůvodnit, na základě jakých úvah dospěly k uložené výměře (úhrnné) sankce, dodržet tím spíše, že o předmětných přestupcích nebylo vedeno společné řízení, a proto správní orgány musely uvedené kritéria vyvěrající ze zásady absorpce zohlednit vždy při každém dílčím uložení trestu za projednávaný přestupek, což také dle názoru krajského soudu řádně učinily. O míře důkladnosti ostatně svědčí i následná korekce jednoho z těchto rozhodnutí žalovaného ze strany předsedy ÚOHS.

26. Pro úplnost považuje krajský soud za vhodné se vypořádat i s poslední námitkou žalobce, zpochybňující výši uložených sankcí za projednávané přestupky, byť žalobce i tuto námitku zasazuje do výše popsaného argumentačního schématu a tedy jí prezentuje v kontextu všech přestupkových řízení vedených žalovaným proti žalobci, ačkoliv tyto ve většině postrádají relevanci k nyní projednávaným případům. Krajský soud k tomu proto pouze v obecné rovině uvádí, že uplatněním zásady absorpce v žádném případě nutně nevede k jakémusi automatickému snížení uložené sankce, jak dovozuje žalobce. Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, při určení výměry úhrnného trestu skrze uplatnění absorpční zásady je třeba vycházet z obecných kritérií pro ukládání sankcí. Nelze při tom přehlédnout, že je sankce ukládána za více přestupků, což „obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí a projevuje se zpravidla přísnější sankcí“ (viz citovaný rozsudek č. j. 6 As 226/2019-32). Při hodnocení souhrnu (tj. všech) sbíhajících se přestupků správní orgán „vyměří pokutu za jeden ze sbíhajících se deliktů a zároveň je oprávněn v rámci hodnocení závažnosti jednání přihlídnout jakožto ke přitěžující okolnosti i ke tomu, že bylo spácháno více deliktů“ (viz rozsudky ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328, ze dne 23. 2. 2011, č. j. 1 As 87/2010-108; nebo ze dne 22. 11. 2012, č. j. 7 Afs 72/2012-45). Krajský soud se proto ztotožňuje s hodnocením žalovaného, který při uložení trestu za projednávané přestupky žalobci vzal do úvahy mimo jiné právě skutečnost, že nemusí vždy dojít ke snížení výše pokuty, pokud je s ohledem na množství sbíhajících se přestupků a možného pozdější opakování postihované činnosti žádoucí ponechat pokutu ve stejné výši. Významným aspektem, který rovněž přispěl k úvaze žalovaného o ponechání pokuty ve stejné výši, je skutečnost, že se žalobce již v minulosti dopouštěl četných přestupků. Je proto nepochybné, že snížení pokuty na nižší částku by na něj nemělo zcela žádný efekt a nenaplnila by se tak funkce správních sankcí. Žalovaný upozorňuje, že pokuta byla stanovena již od počátku v minimální výši, kterou zcela jistě nelze mít za nepřiměřenou.

V. Závěr a náklady řízení

27. Krajský soud proto na základě výše uvedeného žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl, neboť není důvodná.
28. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, protože mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který

za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 15. června 2021

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu