



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K
J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: **a) D.I.S., spol. s r. o.**, se sídlem Křižíkova 2960/72, Brno, a **b) Angerlehner Hoch-und Tiefbau Gesellschaft m. b. H.**, se sídlem Obere Lanstrasse 19, Pucking, Rakousko, oba zastoupení Mgr. Radkem Pokorným, advokátem se sídlem Karolíny Světlé 301/8, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Vodovody a kanalizace Břeclav, a. s.**, se sídlem Čechova 23, Břeclav, zastoupené Mgr. Marianem Jeřábkem, advokátem se sídlem Panská 2/4, Brno, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 20. 3. 2008, č. j. 62 Ca 33/2007 - 175,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům a) a b) k rukám jejich zástupce Mgr. Radka Pokorného do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 5340 Kč.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

Včas podanou kasační stížností se stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 16. 5. 2007, č. j. R081/2007/02-09472/2007/310-Hr. Citovaným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže („žalovaný“) ze dne 12. 2. 2007, č. j. S341/2006-02828/2007/530-Va/AB. Tímto rozhodnutím žalovaný konstatoval, že zadavatel při zadávání předmětné veřejné zakázky Vodovody a kanalizace Břeclav, a. s. (poznámka soudu: k zadání došlo v červnu 2006) nesplnil povinnost dle ustanovení § 39 odst. 2 zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, když nevyloučil z další účasti v zadávacím řízení uchazeče VHS Břeclav, spol. s r. o.,

přestože tento uchazeč neprokázal splnění kvalifikace podle § 30 odst. 2 písm. c) cit. zákona, když nepředložil oprávnění k výkonu zeměměřičských činností. Zadavatel dále nesplnil povinnost dle ustanovení § 62 odst. 3 cit. zákona ve spojení s § 8 odst. 3 vyhlášky č. 240/2004 Sb., o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti, ve znění vyhlášky č. 137/2005 Sb. (dále jen „vyhláška“), když při hodnocení nabídek v kritériích hodnocení „záruční doba“ a „podmínky pro provedení stavby“ nehodnotil nabídky uchazečů postupem, který tato vyhláška stanoví. Popsané úkony zadavatele však podstatně neovlivnily stanovení pořadí úspěšnosti nabídek.

II. Obsah kasační stížnosti

Stěžovatel uplatňuje důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tedy nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem, a dále nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů a pro vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatel tvrdí, že krajský soud nesprávně vycházel z extrémního jazykového výkladu jednotlivých ustanovení zadávací dokumentace, který již přesahuje hranice obecného požadavku na transparentnost a srozumitelnost. Neaplikoval vedle jazykového výkladu výklad systematický.

(1.) K dílčímu kritériu hodnocení „záruční doba“ stěžovatel uvádí, že formulace bodu 41.5 zadávací dokumentace (zadavatel hodlal v tomto kritériu „*hodnotit nabídnuté záruční doby na délce části díla nad rámec minimálně požadovaných záručních lhůt stanovených zadavatelem*“) skutečně může vyvolávat otázku, zda bylo záměrem zadavatele hodnotit celé záruční lhůty či pouze část lhůty nabídnutou nad rámec minimálně požadované délky. Z bodu 41.7 nicméně plyne, že za předmět hodnocení je označena „*délka záruční doby nabídnutou uchazečem*“. V tomto bodu je jednoznačně stanoveno, že zadavatel vezme číselnou hodnotu nabídnutou uchazeči v příslušné části nabídky jako délku záruční doby a tuto hodnotu dosadí do příslušného matematického vzorce pro výpočet bodového hodnocení. Ani náznakem tedy nepřipouštěl, že tento údaj bude jakkoliv upravovat. Není proto zřejmé, proč soud tak jednoznačnou formulaci zpochybnil tvrzením, že „*nevyplyvá jednoznačně, že by hodnocena měla být celá záruční doba*“. Zejména prý soud popřel obecné pravidlo, že stejné pojmy v zadávací dokumentaci a v nabídkách uchazečů by měly mít vždy stejný význam. Ve všech nabídkách byla zadávací lhůta nabízena vždy jako celek a ani zadavatel nikde nepožadoval a nepřipouštěl, aby uchazeči samostatně uváděli hodnotu rozdílu nabízené délky záruční lhůty a její minimální požadované délky. Tato úvaha soudu je ostatně rozporná s jeho úvahou, kterou učinil ohledně kritéria hodnocení plánu jakosti upraveného na konkrétní podmínky této veřejné zakázky. Z absence dalších přívlastků u slova „upravený“ totiž dovodil, že tento pojem je třeba hodnotit v jeho absolutní podobě, tedy jako „úplně přizpůsobený“. Stěžovatel konečně uvádí, že oba výklady připuštěné soudem vedly uchazeče o veřejnou zakázku k naprosto totožnému chování, tedy nabídnout co nejdelší záruční lhůty. Zadavatel jim poskytl důležitou informaci o tom, co považuje za minimální hodnotu zadávací lhůty a všichni tedy měli stejné výchozí informace. Nejednoznačnost zadávací dokumentace tak nemohla mít vliv na jejich rovnost v okamžiku přípravy nabídek. Námitky proto směřují až do okamžiku jejich hodnocení. Stěžovatel konečně tvrdí, že natolik přísný jazykový výklad nemá svoje místo v případě zadávací dokumentace, nýbrž jen v případě právních předpisů. Zadávací dokumentaci je totiž třeba ve sporných případech vykládat funkčně, s důrazem na účel dohledové činnosti stěžovatele, kterým určitě není zmaření zadávacího řízení z formalistických důvodů.

(2.) K dílčímu kritériu hodnocení „plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky“ stěžovatel tvrdí, že zde šel soud zcela nad rámec přezkoumávaného správního řízení i žalobních námitek, když zpochybnil vymezení tohoto kritéria a nepřímo i jeho přípustnost.

Soud totiž naznačil, že by se spíše mělo jednat o zadávací podmínku dle ustanovení § 61 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, tj. o součást prokazování kvalifikace uchazečů. Soud tak neřešil otázku přípustnosti předmětného kritéria hodnocení, nýbrž opřel svoje rozhodnutí pouze o skutečnost, že zadavatel v zadávací dokumentaci nedefinoval parametr „míry přizpůsobení“ jako hodnocenou skutečnost. Stěžovatel však namítá, že standardním plánem jakosti disponuje každá společnost, jelikož se jedná o jeden z předpokladů pro získání osvědčení ISO. Pokud by zadavatel požadoval předložení tohoto plánu, jednalo by se o zadávací podmínku. V daném případě nicméně zadavatel nepožadoval tento standardní plán, nýbrž plán speciálně upravený na tuto konkrétní veřejnou zakázku. Z povahy věci přitom plyne, že ve fázi zadávacího řízení, kdy uchazeči ještě nemají k dispozici detailní realizační dokumentaci, není možné, aby byl plán jakosti již upraven na všechny aspekty veřejné zakázky. Právě proto zadavatel hodlal hodnotit předložené plány jakosti podle jejich kvalit, tj. dle „míry“ upravení. Závěr soudu, že uchazeči byli povinni předkládat „úplně přizpůsobené“ plány jakosti, proto nebyl správný. Navíc, stav „úplného přizpůsobení“ nelze nikdy reálně dosáhnout.

Stěžovatel s právním názorem soudu nesouhlasí i proto, že prý nerozlišuje kvalifikační (zadávací) a hodnotící kritérium. Zatímco totiž kvalifikační kritéria musí být zcela splněna, aby vůbec mohla být nabídka hodnocena, jedná se v případě hodnotících kritérií o nástroj posuzování a vzájemného poměrování jednotlivých nabídek. Pokud je tedy některé kritérium řazeno mezi hodnotící, je předem jasné, že bude hodnoceno nikoliv způsobem ano/ne, nýbrž v rámci určité škály. U kritéria „plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky“ proto nebyl zadavatel povinen výslovně uvést, že předmětem hodnocení bude „míra“ upravení plánu jakosti na konkrétní veřejnou zakázku, neboť tento fakt již plynul z toho, že se jednalo o kritérium hodnocení a nikoliv o kvalifikační kritérium. Tato argumentace je obsažena v bodu 39 rozhodnutí žalovaného a soud se s ní nevyporádal. Ze všech uvedených důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit.

III. Vyjádření účastníků řízení

Žalobci D.I.S., spol. s r. o. a Angerlehner Hoch-und Tiefbau Gesellschaft m. b. H. ve společném vyjádření ke kasační stížnosti uvádějí, že zásadně nesouhlasí s tvrzeními stěžovatele ohledně nesprávného výkladu jednotlivých ustanovení zadávací dokumentace předmětné veřejné zakázky krajským soudem, a to ve vztahu k dílčím kritériím hodnocení nabídek „záruční doba“ a „plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky“.

Ke kritériu „záruční doba“ žalobci uvádějí, že krajský soud hodnotil znění bodu 41.5 sub 2. a 41.7 sub 2. ve vzájemném kontextu a zcela správně dovodil, že žádné z těchto ustanovení jednoznačně neurčuje, co a jak mělo být při hodnocení nabídek ve vztahu k tomuto kritériu hodnoceno a v tomto směru plně odkazují na odůvodnění napadeného rozsudku. K tvrzení stěžovatele, že bez ohledu na nejednoznačnost zadávací dokumentace byli uchazeči o veřejnou zakázku vedeni k nabídnutí co nejdelší záruční lhůty žalobci uvádějí, že tento argument není správný, jelikož nejednoznačná formulace citovaných bodů zadávací dokumentace připouští rozdílné výklady, co a jakým způsobem bude ve vztahu ke kritériu „záruční doba“ hodnoceno. Nelze tedy jednoznačně určit, zda všechny nabídky zahrnovaly minimální záruční dobu nebo zda obsahovaly pouze nabídku záruční doby nad rámec minimální požadované doby. Pokud tedy zadávací dokumentace vykazovala zásadní nedostatky v tom směru, že nejednoznačně vymezovala, co přesně a jakým způsobem bude hodnoceno, nebyla naplněna zásada transparentnosti. Není proto rozhodující, zda stěžovatel považuje některý z možných výkladů ustanovení bodu 41.5 sub 2. a 41.7. sub 2. zadávací dokumentace za „více pravděpodobný“ či „vhodnější“, nýbrž je rozhodující, že v úvahu mohly připadat její různé výklady.

Ke kritériu „plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky“ žalobci tvrdí, že i ze samotné argumentace stěžovatele dostatečně plyne, že zadávací dokumentace jednoznačně neurčuje, co měli uchazeči ve svých nabídkách konkrétně předložit. I v tomto případě byly možné různé výklady, což znamená nekontrolovatelnost, netransparentnost a nezákonnost zadávacího řízení. Pokud měli uchazeči předložit plán jakosti upravený na podmínky předmětné veřejné zakázky, mělo se jednat o kvalifikační kritérium, resp. o zadávací podmínku, a nabídky, které toto kritérium nespĺnily, měly být ze soutěže vyřazeny (§ 61 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách). Ačkoliv vítězný uchazeč takový plán jakosti nepředložil, byla jeho nabídka vyhodnocena jako nejlepší. I pokud by měla být předmětem hodnocení „míra“ upravení plánu jakosti na podmínky veřejné zakázky, jednalo by se o kritérium fakticky nehodnotitelné, jak ostatně uvádí i stěžovatel. Ve fázi zadávacího řízení totiž ještě nejsou známy veškeré aspekty zakázky, takže nelze hodnotit ani plán jakosti. Není prý ani pravdou, že v tomto bodu šel krajský soud zcela nad rámec žalobních námitek a žalobci odkazují na str. 9 žaloby ze dne 3. 7. 2007, kde je výslovně uvedeno, že používání systému řízení jakosti a jeho prokazování je kvalifikačním kritériem dle ustanovení § 37 zákona o veřejných zakázkách a není proto způsobilé být předmětem hodnocení nabídek.

Ze všech uvedených důvodů žalobci navrhuji kasační stížnost zamítnout.

IV. Vyjádření osoby zúčastněné na řízení - Vodovody a kanalizace Břeclav, a. s.

Osoba zúčastněná na řízení Vodovody a kanalizace Břeclav, a. s. se plně ztotožňuje s argumentací stěžovatele týkající se extrémního jazykového výkladu, který krajský soud aplikoval na jednotlivá ustanovení zadávací dokumentace. Ohledně kritéria „záruční doba“ navíc poukazuje na to, že pokud uchazeči vždy nabízeli záruční dobu jako celek a tuto údajnou nejednoznačnost „objevili“ teprve v rámci rozkladu, je zjevné, že v době podání nabídek se nejednalo o nejednoznačnou podmínku. Rovněž ve vztahu ke kritériu „plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky“ osoba zúčastněná souhlasí se stěžovatelem, že soud šel zcela nad rámec předmětu řízení i žaloby a tím, že se soud nezabýval rozdílem mezi posuzováním hodnotících a kvalifikačních kritérií zatížil svoje rozhodnutí nepřezkoumatelností.

Proto osoba zúčastněná navrhuje kasační stížnosti vyhovět a napadený rozsudek krajského soudu zrušit.

Druhá osoba zúčastněná na řízení OHL ŽS, a. s. se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Jak bylo již zmíněno výše, stěžovatel uplatňuje dva kasační důvody, když namítá nezákonnost napadeného rozsudku a také jeho nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s.]. Oba tyto důvody stěžovatel nicméně pojal argumentačně souběžně a proto se i Nejvyšší správní soud v dalším bude zabývat hodnocením jejich naplnění současně, jakkoliv si je vědom toho, že se jedná o důvody samostatné a že jen rozhodnutí přezkoumatelné lze zásadně hodnotit i z hlediska jeho zákonnosti.

V projednávané věci z obsahu spisového materiálu plyne, že zadavatel veřejné zakázky (Vodovody a kanalizace Břeclav, a. s.) při hodnocení jednotlivých nabídek stanovil jako základní

kritérium ekonomickou výhodnost (bod 41.5 zadávací dokumentace). Vymezil celkem pět dílčích kritérií, které ocenil různými procentními body: celkovou výši nabídkové ceny (45%), záruční dobu (20%), plán jakosti upravený na konkrétní podmínky této veřejné zakázky (15%), smluvní pokuty (10%) a podmínky pro provedení stavby (10%). Důvodem, pro který krajský soud zrušil rozsudkem napadeným nyní projednávanou kasační stížností citované rozhodnutí stěžovatele, byla skutečnost, že zmíněná dílčí kritéria záruční doba a plán jakosti nebyla vyhodnocena jasně a transparentně.

K tomu je třeba uvést, že podle ustanovení § 17 písm. a) zákona o veřejných zakázkách se zadávacími podmínkami rozumí veškeré požadavky zadavatele, obsažené v oznámení zadávacího řízení, případně dále upřesněné v zadávací dokumentaci, které musí být uchazečem v nabídce splněny. Je tak zřejmé (a v tomto směru není mezi účastníky řízení sporu), že zadávací dokumentace musí být transparentní, dostatečně konkrétní a srozumitelná tak, aby na jejím základě mohla proběhnout všestranně korektní veřejná soutěž, v jejímž rámci bude vybrána vskutku ta nejlepší nabídka. Bližší požadavky kladené na zadávací dokumentaci upravovalo ustanovení § 48 cit. zákona.

Je důležité uvést, že podle odst. 1 tohoto ustanovení musí tato dokumentace vymezit *předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky*. Podle ustanovení § 61 odst. 1 stejného zákona pak „*hodnotící komise posoudí nabídky uchazečů z hlediska splnění zadávacích podmínek.*“

Konečně podle ustanovení § 62 odst. 1 „*hodnocení nabídek provede hodnotící komise podle kritérií stanovených v oznámení otevřeného nebo užšího řízení. V případě zadávání veřejné zakázky podle ekonomické výhodnosti nabídky je hodnotící komise povinna zohlednit jednotlivá dílčí kritéria a jejich váhu.*“

V daném případě byla jako základní kritérium stanovena ekonomická výhodnost a hodnotící komise tedy musela postupovat popsáním zákonným způsobem: vycházet z jednotlivých dílčích kritérií a z jejich váhy. Nejvyšší správní soud se přitom plně ztotožňuje s názorem krajského soudu, že zadávací dokumentace musí být jednoznačná, jelikož musí být zcela patrné, 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.1 Záruční doba

Ohledně dílčího hodnotícího kritéria „Záruční doba“ Nejvyšší správní soud konstatuje, že je zadavatel vymezil tak, že „*bude hodnotit uchazeči nabídnuté záruční doby na dílčí části díla nad rámec minimálně požadovaných záručních lhůt stanovených zadavatelem, uvedených ve formuláři 8.3 Záruční doby.*“ K tomuto kritériu tedy byli povinni uchazeči předložit vyplněný formulář 8.3. Hodnocení mělo proběhnout bodovacím způsobem podle vzorce, podle něhož se vydělí hodnocená délka záruční doby nejdelší délkou záruční doby, tento výsledek se vynásobí číslem 100 a dále váhou subkritéria.

K tomu krajský soud uvedl, že výklad, podle něhož předmětem hodnocení měl být v případě jednotlivých nabídek vždy rozdíl mezi uchazečem nabízenou záruční lhůtou a minimálně požadovanou záruční lhůtou, jak tvrdili žalobci, není nelogický ani nesprávný. Z textu zadávací dokumentace totiž není jednoznačné, že hodnocena by měla být celá záruční doba. Díkce zadávací dokumentace, podle níž měla být hodnocena délka záruční doby nabídnutá

uchazečem a současně ve vzorci pro bodové hodnocení hodnocená délka záruční doby, může z toho podle názoru krajského soudu vyplývat, že hodnoceno mělo být to, co uchazeč sám nabídl a nikoliv to, co měl splnit, aby vůbec byla jeho nabídka hodnocena. Pokud totiž zadavatel požadoval minimální záruční lhůtu, jednalo se o zadávací podmínku, jejíž splnění /coby kvalifikační podmínky) mělo být posuzováno v režimu ustanovení § 61 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a nabídka, která tuto podmínku nespĺňovala, měla být vyřazena již podle tohoto ustanovení a nikoliv hodnocena dle ustanovení § 62 stejného zákona. Zadavatelem minimálně požadovanou záruční lhůtu nicméně žádný z uchazečů ve skutečnosti neuváděl. Lze se proto přiklonit k výkladu, že hodnocena měla být ta její část, kterou uchazeči nabídli nad minimální požadavek. Krajský soud proto uzavřel, že zadávací dokumentace skutečně objektivně umožňovala dvojí výklad tohoto dílčího kritéria a v tomto směru byla nejednoznačná.

Jak plyne ze shora provedené rekapitulace kasační stížnosti, stěžovatel sice připouští, že formulace bodu 41.5 zadávací dokumentace mohla vyvolat otázku, zda bylo záměrem hodnotit celé záruční lhůty či pouze její část nabídnutou nad rámec minimálně požadované délky, nicméně odkazuje na bod 41.7, z něhož má jednoznačně plynout, že se jedná o délku záruční doby nabídnutou uchazečem, tzn. že tento údaj již nebude upravován.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že se neztotožňuje s názorem stěžovatele, podle něhož možnost dvojího výkladu pojmu „záruční doba“ je vyloučena s odkazem na bod 41.7. zadávacích podmínek. Zde je totiž skutečně uvedeno, že zadavatel bude „hodnotit délku záruční doby nabídnutou uchazečem v jednotlivých subkritériích bodovací metodou“, avšak dále je ve výpočtovém vzorci výsledný koeficient vymezen jako podíl „hodnocená délka záruční doby/ nejdelší délka záruční doby“. Zadávací podmínky tedy v tomto bodě použily dva rozdílné termíny: nabídnutá záruční doba a hodnocená délka záruční doby. Ve spojení s bodem 41.5 tedy skutečně bylo možno toto kritérium objektivně vyložit dvojím způsobem: buď tak, jak tvrdí stěžovatel (relevantní je celková nabídnutá záruční doba jednotlivými uchazeči), anebo způsobem, který naznačil krajský soud (je rozdíl mezi nabídnutou a hodnocenou záruční dobou; hodnocená doba je pak dána odečtem minimálně požadovaných záručních lhůt od doby nabízené). Přitom je třeba uvést, že oba zmíněné výklady jsou racionální a možné, nikoliv absurdní.

Pokud stěžovatel namítá, že stejné pojmy v zadávací dokumentaci a v nabídkách uchazečů mají mít vždy stejný význam, tak této argumentací zdejší soud určitě nehodlá protirečit. V daném případě nicméně zadávací dokumentace v tomto ohledu jednotnou terminologii nepoužívá, když se ve stejných souvislostech vedle sebe objevují termíny „nabídnuté záruční lhůty“, „lhůty nad rámec minimálně požadovaných záručních lhůt“ a „hodnocené délky záruční doby“. Zadávací dokumentace byla tedy ohledně tohoto dílčího kritéria terminologicky skutečně velmi nejednotná a matoucí a umožňovala rozdílný výklad, jak správně dovodil krajský soud. Přitom - ve shodě s krajským soudem - ani Nejvyšší správní soud nepovažuje za nezbytné podrobit zadávací dokumentaci kritice ještě i v tom smyslu, že jsou velmi nepřesně používány jako synonyma termíny „doba“ a „lhůta“.

K tvrzení stěžovatele, že i pokud by byla připuštěna možnost dvojího výkladu dílčího kritéria „záruční doba“, nemá to praktický význam, jelikož v obou případech by měli uchazeči nabídnout co možná nejdelší záruční lhůty, zdejší soud uvádí, že se s tímto argumentem neztotožňuje, jelikož je závažnou vadou, pakliže zadávací dokumentace zcela jednoznačně nestanoví, jakým způsobem toto kritérium bude hodnoceno. Uchazeči totiž mohli např. nabízet jen záruční dobu nad rámec minimální požadované doby a vznikl by tak problém, zda vůbec splňují stanovený základní předpoklad; bylo možno uvažovat o rozdílném významu tohoto kritéria ve vztahu k minimálně požadované době apod.

Soud tak uzavírá, že tato stížnostní námitka není důvodná.

V.2 Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky

Druhá námitka stěžovatele brojí proti posouzení dílčího hodnotícího kritéria „Plán jakosti upravený na konkrétní podmínky veřejné zakázky.“ Toto kritérium je v zadávací dokumentaci formulováno jako *hodnocení souladu uchazečem předloženého plánu jakosti, zpracovaného na konkrétní podmínky této veřejné zakázky, s používáním prvku 7.1 Plánování realizace produktu systému řízení jakosti*.

K tomu krajský soud uvedl, že z tohoto kritéria nebylo vůbec zřejmé, s čím měl být předložený plán jakosti vlastně v souladu a jak měl být hodnocen. Za jedině udržitelný označil soud výklad, podle něhož příslušný plán jakosti musel být jednotlivými uchazeči předložen v takové podobě, aby se jednalo o plán zpracovaný na tuto veřejnou zakázku, což však nepředstavuje dostatečný návod pro následné hodnocení. Navíc, v tomto případě by se jednalo již o zadávací podmínku a pokud by tedy tato podmínka splněna nebyla, měla být nabídka vyřazena (§ 61 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách) a vůbec nepřipustěna do procesu hodnocení. V daném případě však zadavatel všechny nabídky hodnotil i z hlediska splnění tohoto kritéria a u několika nabídek bylo konstatováno, že nejde o plán jakosti aplikovatelný na konkrétní zakázku (nabídky 2, 3; u ostatních nabídek není vyjádření komise zřetelné). Jakkoliv hodnocení nabídek odpovídá pojetí žalovaného (stěžovatel), že předmětem hodnocení měla být míra přizpůsobení plánů jakosti konkrétní veřejné zakázce, takový způsob hodnocení ze zadávací dokumentace nevyplývá. I v případě tohoto kritéria proto dospěl krajský soud k závěru, že zadavatel nehodnotil nabídky způsobem, který by měl jasnou a srozumitelnou oporu v zadávacích podmínkách. Nebyla tak zachována ani nejnižší přijatelná míra transparentnosti celého zadávacího řízení.

Argumentace stěžovatele je založena předně na tom, že v tomto bodu šel soud zcela nad rámec žalobních námitek. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobní řízení je založeno na zásadě koncentrace a proto také krajský soud přezkoumává napadené výroky správního rozhodnutí jen v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Tyto žalobní body lze uplatnit pouze ve lhůtě pro její podání (§ 71 odst. 2 s. ř. s.).

V nyní projednávané věci je nicméně v žalobě datované ke dni 3. 7. 2007 na str. 7 - 10 velmi podrobně rozvedeno, že ze zadávací dokumentace plyne, že předmětem hodnocení měl být plán jakosti zpracovaný na konkrétní podmínky této veřejné zakázky. Žalobci rozporovali, zda bylo ze zadání zřejmé hodnocení nabídek podle normy ČSN EN ISO 9001:2001, a tvrdili, že za této situace nemohli adekvátně připravit svoji nabídku. Obsah zadávacích podmínek tak nebyl jasný, srozumitelný a transparentní. Teprve ze zprávy o posouzení a hodnocení nabídek se měli žalobci dozvědět, že zadavatel obecně nehodnotil plán jakosti [bod 2.7.2. písm. a) cit. normy] nýbrž tzv. příručku jakosti [bod 2.7.2. písm. b) cit. normy]. Rozdíl přitom spočívá v tom, že příručka jakosti je dokumentem obecně popisujícím systém řízení jakosti v organizaci; plán jakosti je naopak vždy dokumentem vypracovaným zvláště pro každý projekt. Žalobci tak namítli, že se zadavatel zásadním způsobem odchýlil od vymezení hodnotícího kritéria plán jakosti zpracovaný pro konkrétní podmínky této veřejné zakázky, protože hodnotil, zda nabídky obsahují konkrétní kapitoly příručky jakosti. Hodnotící komise pak tedy buď hodnotila nabídku uchazeče, který nepředložil to, co předložil měl, anebo požadované podklady předložil a komise zcela vadně a protizákonně zpracovala zprávu o posouzení a hodnocení nabídek, když uvedla, že uchazeč tento plán nepředložil. Výslovně žalobci rovněž uvedli, že pokud zadavatel hodnotil, do jaké míry jsou v předloženém plánu jakosti obsaženy jednotlivé kapitoly prvku 7.1, nejednalo se ve skutečnosti o nic jiného než o modifikaci výroku, zda určitá kapitola je či není předložena. Takový způsob hodnocení proto spíše odpovídá posuzování kvalifikace než hodnocení nabídek.

Nejvyšší správní soud má za to, že tato rekapitulace žaloby je sama o sobě dostatečnou odpovědí na stížnostní námitku, podle níž v žalobě nebylo zpochybněno samotné použití tohoto dílčího kritéria hodnocení. Jestliže totiž krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku vyslovil názor, že se ohledně tohoto hodnotícího kritéria mělo jednat spíše o zadávací podmínku (součást prokazování kvalifikace uchazečů), pouze tím kladně odpověděl na shora popsanou a dostatečně konkrétní žalobní argumentaci. Ani tato námitka stěžovatele proto není důvodná.

Ohledně transparentnosti a srozumitelnosti tohoto dílčího kritéria se Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje s názorem krajského soudu, že jeho formulace nebyla dostatečně srozumitelná a nesporná, takže nebylo zřejmé, co vlastně měli uchazeči o zakázku předložit. V zadávacích podmínkách totiž bylo uvedeno, že zadavatel bude hodnotit soulad předloženého plánu jakosti, zpracovaného na konkrétní podmínky této veřejné zakázky, s použitím prvku 7.1 Plánování realizace produktu systému řízení jakosti. Toto vymezení je velmi nekonkrétní až neuchopitelné a žádné bližší vysvětlení nenabízel ani výklad způsobu hodnocení nabídek (bod 41.7 zadávací dokumentace), podle něhož měl zadavatel „*hodnotit soulad předloženého plánu jakosti, upraveného na konkrétní podmínky této veřejné zakázky a s příslušnými prvky systému řízení jakosti bodovací metodou v souladu s ustanovením § 8 odst. 3 vyhlášky.*“ Odkaz na použití citovaného prvku 7.1 je rovněž velmi nesrozumitelný, neboť ze zadávací dokumentace není dostatečně patrné, co je tím vlastně míněno. Bylo tedy vskutku zcela nejasné, zda předmětem hodnocení měla být míra přizpůsobení plánů jakosti předmětné zakázce a zda byl posuzován plán jakosti anebo tzv. příručka jakosti. Krajský soud správně poukázal na odlišnost ustanovení § 61 odst. 1 a § 62 zákona o veřejných zakázkách, kdy v prvním případě nabídka, která nesplňuje zadávací podmínku, by měla být vyřazena již po posouzení, zatímco v případě druhém jde o hodnocení jednotlivých kritérií a jejich váhy.

V projednávaném případě je totiž teprve ze Zprávy o posouzení a hodnocení nabídek evidentní, že zadavatel vycházel z ustanovení ČSN EN ISO 9001 Systémy managementu jakosti – Požadavky ed. 2 01 0321. Při hodnocení konkrétních nabídek byl nicméně pouze konstatován obsah předloženého materiálu s uvedením, že předložený plán jakosti obsahuje odkazy na materiály, tvořící integrovaný plán jakosti a je ujištěním o funkčnosti integrovaného systému řízení jakosti v organizaci (nabídka č. 1), předložený plán není materiálem aplikovatelným na konkrétní zakázku (nabídka č. 2), resp. není použitelný pro praktické využití na stavbě (nabídka č. 3), je velmi obtížně použitelný k praktickému řízení jakosti na stavbě (nabídka č. 4), plán jakosti nekoresponduje s požadavky na plán jakosti podle normy a je velmi obtížně použitelný k praktickému řízení jakosti na stavbě (nabídka č. 5). Situace, kdy i v tomto dílčím kritériu byla největším počtem bodů ohodnocena nabídka, která podle hodnocení nepředstavovala ucelený materiál aplikovatelný na předmětnou zakázku (nabídka č. 4), je podle názoru soudu potvrzením nejasnosti a netransparentnosti zadávacích kritérií s ohledem na jejich následné vyhodnocení.

Ani tato stížnostní námitka proto není důvodná.

VI. Závěrem

Souhrnně řečeno, jestliže u dílčího kritéria záruční doba bylo konstatováno, že některé nabídky vůbec toto kritérium nesplňovaly, je otázka, zda neměly být vyřazeny již v intencích ustanovení § 61 odst. 1 cit. zákona a nikoliv hodnoceny podle § 62 téhož zákona. Pokud se pak mělo skutečně jednat o hodnocení míry přizpůsobení plánu jakosti na konkrétní zakázku, je třeba souhlasit s krajským soudem, že tento parametr nebyl v zadávací dokumentaci dostatečně vymezen a zejména nebyl odpovídajícím způsobem následně vyhodnocen.

Lze tak uzavřít, že krajský soud dospěl v této věci ke správnému závěru, že zadávací podmínky nebyly dostatečně jasné.

Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že kasační důvody zakotvené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) ani d) s. ř. s. naplněny nebyly, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení rozhodl soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Žalobci ve věci úspěch měli a mají proto právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem. Nejvyšší správní soud proto přiznal každému žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2100 Kč v souladu s ustanovením § 11 písm. d) vyhlášky č.177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti), sníženou podle ustanovení § 12 odst. 4 cit. vyhlášky na 1680 Kč. Dále soud přiznal náhradu hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za jeden úkon podle ustanovení § 13 odst. 3 citované vyhlášky, celkem tedy 5340 Kč.

Osoby zúčastněné na řízení nemají podle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. na náhradu nákladů řízení právo, neboť jim soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jim náklady vznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. března 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu