



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **Obec Smržice**, IČO 002 88 772
sídlem J. Krezy 40/1, 798 17 Smržice

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 14. 3. 2018, č. j. MMR-10641/2018-26,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministryně pro místní rozvoj nevyhověla jeho námitkám proti Stanovisku Centra pro regionální rozvoj České republiky (dále také jen „Centrum“) ze dne 4. 1. 2018, v němž Centrum shledalo pochybení v průběhu realizace zadávacího řízení na veřejnou zakázku s názvem „Mateřská škola Smržice p. č. 142/1, st. 143 v k. ú. Smržice“ a navrhlo finanční nápravu (korekci) ve výši 10 % z celkové částky dotace použité na financování dané veřejné zakázky.
2. Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce je zadavatelem veřejné zakázky na výstavbu mateřské školy v obci Smržice, kterou zadal v užším řízení dle Metodického pokynu pro oblast zadávání zakázek pro programové období 2014-2020 a dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZVZ“ nebo „zákon o veřejných zakázkách“). Centrum, jakožto zprostředkující subjekt Řídícího orgánu Integrovaného regionálního operačního programu, provedlo kontrolu výběrového řízení pro realizaci dané veřejné zakázky a dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), vyčíslilo finanční opravu ve výši 71 704,60 Kč.
3. Centrum shledalo v postupu žalobce dvě základní pochybení. Jednak žalobce porušil § 6 odst. 1 ZVZ, neboť stanovil požadavky na prokázání splnění kvalifikace v rozsahu nepřiměřeném předmětu veřejné zakázky, čímž podstatně omezil hospodářskou soutěž a mohlo dojít k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky. Dále žalobce porušil § 12 vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj č. 230/2012 Sb., kterou se stanoví podrobnosti vymezení předmětu veřejné zakázky na stavební práce a rozsah soupisu stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 230/2012 Sb.“), neboť na profilu zadavatele uveřejnil soupis prací pouze v needitovatelné podobě a zároveň podmínil poskytnutí části zadávací dokumentace, která mj. obsahovala soupis prací umožňující zpracování nabídky, úhradou přesahující obvyklé náklady. Tím žalobce podstatně omezil hospodářskou soutěž a mohlo dojít k ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky.
4. Žalobce proti krácení výše podpory podal dne 19. 1. 2018 námitky. V nich uvedl, že kvalifikační kritéria byla stanovena s ohledem na specifika předmětu zadávacího řízení a veškeré číselně vyjádřitelné údaje byly nastaveny v zákonných limitech na jedné polovině hodnot uváděných u předmětu veřejné zakázky. Všech šest živnostenských oprávnění, která žalobce požadoval, se vztahují k předmětu zakázky, nadto profesní kvalifikaci mohl prokázat i subdodavatel. To samé žalobce uvádí u autorizací, kterých požadoval celkem sedm (autorizaci „dopravní stavby“ žalobce požadoval s ohledem na položku „komunikace“ v rozpočtu, neboť se jedná o zpevněnou plochu tvořenou převážně ze zámkové dlažby). Ke druhému zjištění žalobce uvedl, že projektová dokumentace byla uchazečům poskytována v tištěné podobě, hrazení nákladů na reprodukci je zcela standardní. Vyhláška č. 230/2012 Sb. se netýká povinností zveřejňovat na profilu zadavatele, výkaz výměr byl v excelovém formátu poskytován všem uchazečům na vyžádání.
5. Ministryně pro místní rozvoj žalobcovým námitkám nevyhověla žalobou napadeným rozhodnutím s odůvodněním, že veškeré požadavky na kvalifikaci musejí být přiměřené předmětu veřejné zakázky, včetně požadavků na konkrétní druh živnostenského oprávnění a autorizace. Žalobce požadoval vedle tzv. multiprofesní živnosti „provádění staveb, jejich změn a odstraňování“ doložení dalších živnostenských oprávnění, které však v sobě

multiprofesní živnost zahrnuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č. j. 10 As 111/2014-47). Obecně je sice možné požadovat doklady osvědčující odbornou způsobilost osob, jejichž prostřednictvím dodavatel zabezpečuje odbornou způsobilost, ovšem v řešeném případě žalobce vztáhnul tyto požadavky přímo na osobu dodavatele. Takový postup je neúměrně zatěžující, o čemž svědčí i to, že žádost o účast podali pouze tři zájemci. To samé platí ohledně autorizací České komory autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (dále jen „autorizace ČKAIT“), neboť byla dostačující autorizace pro obor „pozemní stavby“. K druhému zjištění ministryně uvedla, že žalobce nejednal transparentně, neboť neuveřejnil celou zadávací dokumentaci včetně výkazu výměr v otevřeném formátu podle § 44 odst. 4 písm. b) ZVZ. Pokud by tak učinil, nemusely vzniknout náklady na reprodukci těchto materiálů.

II. Obsah žaloby

6. Žalobce namítá, že kvalifikační kritéria byla stanovena s ohledem na specifika předmětu zadávacího řízení jako zcela objektivní, zákonná a nikterak nestandardní. Přitom není třeba jakkoliv zdůvodňovat nastavené kvalifikační předpoklady, neboť vyplývají ze samotného předmětu plnění veřejné zakázky. Veškeré objektivně číselně vyjádřitelné údaje žalobce stanovil v zákonných limitech na jedné polovině přípustných hodnot. Žalobce transparentně rozdělil požadavky na dílčí oblasti, aby nediskriminoval uchazeče, kteří realizovali pouze část předmětu veřejné zakázky (např. vzduchotechniku, výtahy, elektroinstalace apod.). Proto trvá na tom, že požadované kvalifikační předpoklady byly legitimní, jak rovněž vyplývá z rozhodovací praxe Centra a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Dále nelze poukazovat na množství uchazečů jako na ukazatel přiměřenosti kvalifikačních požadavků, neboť počet účastníků v zadávacím řízení záleží na mnoha faktorech.
7. Žalobce dále namítá, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl, jaký konkrétní kvalifikační požadavek považuje za rozporný se zákonem o veřejných zakázkách. V této části je rozhodnutí nedostatečně odůvodněné. Žalovaný rovněž nereagoval na žalobcovy námitky stran požadavků na oprávnění pro ověřování zeměměřičských činností. Žalovaný zpochybňuje zákonné nastavení systému udělování autorizací ČKAIT, aniž by tento postup vysvětlil. Dle něho autorizace na pozemní stavby zahrnuje v podstatě vše, žalobci proto není zřejmé, proč obecně existuje autorizací více. To samé platí ohledně živnostenských oprávnění, u nichž žalovaný nejprve argumentoval, že jde o multiprofesní živnost, následně však začal tvrdit, že ostatní činnosti může dodavatel provádět prostřednictvím odborně způsobilých osob. Žalobce považuje za legitimní, že požadoval oprávnění pro více živností, neboť všechny souvisely s předmětem veřejné zakázky. Požadavek na prokazování oprávnění je zcela běžnou praxí, přičemž uchazeči je mohou doložit prostřednictvím subdodavatelů. Odůvodnění napadeného rozhodnutí je zcela obecné, což žalobci znemožňuje blíže na ně reagovat, a citovaná judikatura není přílehlavá.
8. Ohledně druhého zjištění žalobce uvádí, že projektová dokumentace byla poskytována uchazečům v tištěné podobě spolu s CD s výkazem výměr. Žalobce považuje účtování vynaložených nákladů na reprodukci za standardní a nediskriminační postup, který je v souladu se zákonem, a dále podrobně popisuje náklady kopírovacího centra. Žalobce zdůrazňuje, že na profilu zadavatele uveřejnil textovou část projektové dokumentace včetně výkazu výměr. Žalobce nesouhlasí s výtkou, že uveřejnil výkaz výměr v needitovatelné podobě, neboť aplikační praxe umožňuje, aby zadavatel uveřejnil výkaz výměr v jakékoliv podobě, pouze má povinnost poskytnout ho uchazečům v editovatelné

podobě (ve formátu excel, kde jsou veškeré buňky vzájemně propojeny a uchazeči do nich mohou zapisovat vlastní hodnoty). Tabulkový procesor nelze považovat za „textovou část projektové dokumentace“, a proto ho žalobce poskytl uchazečům pouze na vyžádání.

9. Žalobce žádá, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že žalobce v žalobě nenamítl žádné další skutečnosti, s nimiž by se žalovaný a ministryně nevypořádali již v průběhu správního řízení. Opakuje, že v dané věci by k prokázání odbornosti a zkušenosti účastníků postačoval pouhý zlomek požadavků, které žalobce stanovil ve své zadávací dokumentaci. Skutečnost, že žalobce číselné údaje stanovil v zákonných limitech, je irelevantní, neboť vedle těchto požadavků stanovil žalobce další kritéria, a to v nepřiměřeném rozsahu. Žalobce opakovaně uvádí, že jeho postup je obecně přijímán v rozhodovací praxi Centra a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ovšem ani jednou neodkázal na konkrétní rozhodnutí, z nichž by takový závěr vyplýval. Žalovaný nikdy netvrdil, že by považoval počet přihlášených účastníků za ukazatel přiměřenosti kvalifikačních předpokladů, ale tuto skutečnost zmínil pro dokreslení situace.
11. Žalovaný trvá na tom, že žalobce stanovil nepřiměřené požadavky na prokázání kvalifikačních předpokladů, neboť vyžadoval, aby sám dodavatel vedle oprávnění k multiprofesní živnosti „provádění staveb, jejich změn a odstraňování“ disponoval i dalšími oprávněními. Požadavek doložit živnostenské oprávnění se však dle § 54 písm. b) ZVZ vztahuje výlučně na osobu dodavatele, nikoliv na třetí osoby. Stejně tak bylo v daném případě zcela postačující doložit autorizaci v oboru „pozemní stavby“. Žalovaný odkazuje na § 12 odst. 6 zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „autorizační zákon“), podle něhož má inženýr autorizovaný v oboru „pozemní stavby“ povinnost zajistit spolupráci odborně specializovaných osob. To však jistě neznamená, že zadavatel může po dodavateli požadovat příslušné dílčí autorizace. Ostatně v zadávacích podmínkách související veřejné zakázky pro zpracování projektové dokumentace mateřské školy žalobce požadoval pouze autorizaci v oboru „pozemní stavby“.
12. Ke druhému pochybení žalovaný pouze dodává, že náklady na reprodukci nemusely vůbec vzniknout, pokud by žalobce zveřejnil projektovou dokumentaci na profilu zadavatele. Jeho postup byl neekonomický a v rozporu se základními zásadami zadávacího řízení. Povinnost uveřejnit výkaz výměr v elektronické podobě vyplývá z § 44 odst. 4 písm. b) ZVZ a § 12 vyhlášky č. 230/2012 Sb., výkaz výměr ve formátu excel je třeba považovat za textovou část zadávací dokumentace.
13. Žalovaný žádá, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

14. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.
15. Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je nedůvodná.
16. Podle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech „poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta (...)“.
17. Podle § 50 odst. 3 ZVZ „veřejný zadavatel je povinen omezit rozsah požadované kvalifikace pouze na informace a doklady bezprostředně související s předmětem veřejné zakázky“.
18. Podle § 50 odst. 4 ZVZ „veřejný zadavatel není oprávněn stanovit takové kvalifikační předpoklady, které by vedly k podstatnému omezení hospodářské soutěže, a současně by kvalifikační předpoklady bylo vzhledem k potřebám zadavatele možné nahradit stanovením odpovídajících smluvních podmínek“.
19. Podle § 54 písm. b) ZVZ „splnění profesních kvalifikačních předpokladů prokáže dodavatel, který předloží doklad o oprávnění k podnikání podle zvláštních právních předpisů v rozsahu odpovídajícím předmětu veřejné zakázky, zejména doklad prokazující příslušné živnostenské oprávnění či licenci“.
20. Podle § 54 písm. d) ZVZ „splnění profesních kvalifikačních předpokladů prokáže dodavatel, který předloží doklad osvědčující odbornou způsobilost dodavatele nebo osoby, jejímž prostřednictvím odbornou způsobilost zabezpečuje, je-li pro plnění veřejné zakázky nezbytná podle zvláštních právních předpisů“.
21. Podle § 12 odst. 6 autorizačního zákona „k zajištění řádného výkonu vybraných činností ve výstavbě, přesahujících rozsah oboru, popřípadě specializace, k jejímuž výkonu byla autorizované osobě autorizace udělena, je autorizovaná osoba povinna zajistit spolupráci osoby s autorizací v příslušném oboru, popřípadě specializací“.
22. Podle § 48 odst. 1 ZVZ „zadavatel v otevřeném řízení, zjednodušeném podlimitním řízení, užším řízení a jednacím řízení s uveřejněním, s výjimkou postupu sektorového zadavatele podle § 33, uveřejní na profilu zadavatele alespoň textovou část zadávací dokumentace (...)“.
23. Podle § 44 odst. 4 písm. b) ZVZ „zadávací dokumentace veřejných zakázek na stavební práce musí kromě náležitostí uvedených v odstavci 3 obsahovat soupis stavebních prací, dodávek a služeb s výkazem výměr v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem, a to rovněž v elektronické podobě“.
24. Podle § 12 odst. 1 vyhlášky č. 230/2012 Sb. „elektronická podoba soupisu prací pro zadávání veřejné zakázky na stavební práce má takový otevřený formát, který umožní transfery dat a jejich zpracování různými softwarovými produkty pro sestavení soupisu prací, pro sestavení nabídkové ceny a zároveň se jedná o formát volně dostupný“.

25. Úvodem soud shrnuje, že žalovaný v napadeném rozhodnutí shledal dvě základní pochybení při zadávání veřejné zakázky, a to 1) nastavení kvalifikačních kritérií spočívající v požadavku na doložení živnostenských oprávnění a autorizací, které jsou nepřiměřené povaze veřejné zakázky a 2) nezveřejnění výkazu výměr v editovatelné podobě na profilu zadavatele. Je tedy bez dalšího zřejmé, v jakých konkrétních skutečnostech žalovaný spatřoval porušení zákona o veřejných zakázkách, stejně jako to, že se nejednalo o nastavení požadavků na referenční zakázky. Neobstojí proto žalobní námitka, dle níž žalovaný nespecifikoval konkrétní porušení zákona o veřejných zakázkách a za nezákonné označil zadávací podmínky jako celek. Stejně tak soud souhlasí s žalovaným, že pro posouzení řešené věci není určující, že žalobce stanovil veškeré číselně vyjádřitelné údaje v zákonných limitech na jedné polovině hodnot uváděných u předmětu zakázky (což žalovaný nezpochybňuje), neboť žalobce jakožto zadavatel byl povinen respektovat § 50 odst. 3 a 4 ZVZ u všech zadávacích podmínek, tedy i při stanovení požadavků na doložení živnostenských oprávnění a autorizací.
26. Dále se soud zabýval prvním okruhem zjištění, tedy otázkou přiměřenosti nastavení kvalifikačních kritérií; přitom zdůrazňuje, že požadavky na doložení živnostenských oprávnění na jedné straně a požadavky na doložení autorizací na straně druhé nelze směšovat, neboť jejich úprava v zákoně o veřejných zakázkách není totožná.
27. K požadavkům na doložení živnostenských oprávnění dle § 54 písm. b) ZVZ soud uvádí následující. Dle tohoto ustanovení splní profesní kvalifikační předpoklady dodavatel, který předloží oprávnění k podnikání (zejména živnostenské oprávnění) v rozsahu odpovídajícím předmětu veřejné zakázky. Žalobce na str. 10 kvalifikační dokumentace stanovil povinnost doložit celkem šest živnostenských oprávnění, a to na 1) provádění staveb, jejich změn a odstraňování, 2) projektovou činnost ve výstavbě, 3) montáž, opravy, revize a zkoušky elektrických zařízení, 4) montáž, opravy, revize a zkoušky plynových zařízení, 5) výkon zeměměřičských činností a 6) vodoinstalátérství, topenářství. Soud se přitom zcela shoduje s žalovaným, že s ohledem na předmět veřejné zakázky, kterým byla výstavba mateřské školy, je požadavek na předložení uvedeného počtu živnostenských oprávnění nepřiměřený.
28. Soud na tomto místě odkazuje na str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný řádně a přesvědčivě zdůvodnil, že tzv. multiprofesní živnost „provádění staveb, jejich změn a odstraňování“ v sobě zahrnuje další dílčí živnostenská oprávnění, která mohou být prováděna prostřednictvím příslušných odborníků, a proto není nezbytné požadovat jejich doložení v zadávací dokumentaci. Jedná se tedy o požadavek, který neúměrně zatěžuje potencionální účastníky zadávacího řízení, neboť na ně klade požadavky, jejichž splnění není nezbytné pro realizaci dané veřejné zakázky (srov. § 50 odst. 4 ZVZ). Uvedené potvrzuje rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2014, č. j. 10 As 111/2014-47, podle něhož mohou být „v rámci vázané živnosti, provádění staveb, jejich změn a odstraňování“ vykonávány samostatně, avšak prostřednictvím odborně způsobilých osob, i takové činnosti, které jsou jinak předmětem samostatných živností řemeslných, případně živnosti volné, přímo souvisejících se zřizováním, změnami a údržbou staveb včetně montáže a opravy elektrických zařízení a elektroinstalace“. Žalobce sice v žalobě namítá, že daný rozsudek není na řešený případ přílehlavý, zároveň však svou námitku blíže nekonkretizuje. Soud je naopak toho názoru, že závěry vyjádřené v citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu plně dopadají i na projednávaný případ, neboť se týkají tzv.

multiprofesní živnosti „provádění staveb, jejich změn a odstraňování“, jejíž definování je rozhodné pro řešenou věc.

29. Soud dává z části zapravdu žalobci, že prokázání odbornosti pro provedení dílčích činností při realizaci stavby je možno doložit i prostřednictvím třetích osob (např. subdodavatelů), ovšem v řešeném případě kvalifikační podmínky takto formulovány nebyly, neboť požadavek na prokázání odbornosti se vztahoval výslovně na osobu dodavatele ve smyslu § 54 písm. b) ZVZ. Žalobce namítá, že se jedná o běžný postup, který je obecně aprobován ze strany Centra i Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ovšem své tvrzení ničím nedokládá; soud se proto v souladu s žalovaným domnívá, že stanovení kritérií v uvedeném rozsahu bylo neobvyklé a nepřiměřené, což mj. ilustruje skutečnost, že žádost o účast v zadávacím řízení podali pouze tři zájemci. Byť se jistě z obecného hlediska nejedná o ukazatel přiměřenosti kvalifikačních předpokladů, lze usuzovat, že důvodem pro takto nízkou účast v zadávacím řízení (jehož předmět není nikterak neobvyklý), mohou být právě diskriminační nebo přehnaně přísné podmínky účasti.
30. Pro úplnost soud zdůrazňuje, že žalovaný v napadeném rozhodnutí netvrdil, že držitel živnostenského oprávnění „provádění staveb, jejich změn a odstraňování“ může bez dalšího vykonávat jakoukoliv další činnost (např. zeměměřickou, revizi plynu nebo elektřiny), neboť v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu jasně uvedl, že tyto činnosti může dodavatel zajistit prostřednictvím odborně způsobilých osob. Nelze však přistoupit na výklad, že zadavatel může požadovat splnění veškerých odborných předpokladů přímo po dodavateli, jak to učinil žalobce v kvalifikační dokumentaci, neboť takový postup potencionální dodavatele neúměrně zatěžuje a je způsobilý odradit je od účasti v zadávacím řízení. S ohledem na svou nepřiměřenost je proto rozporný s § 50 odst. 3 a 4 ZVZ.
31. A shodné platí též ohledně požadavků na doložení autorizací. Žalobce na stranách 10 až 12 kvalifikační dokumentace stanovil požadavek na doložení celkem 7 druhů autorizací, a to v oboru: 1) Pozemní stavby, 2) Technik prostředí staveb, vytápění a vzduchotechnika, 3) Statika a dynamika staveb, 4) Technologická zařízení staveb, 5) Požární bezpečnost, 6) Geotechnika a 7) Dopravní stavby. Přitom v souladu s § 54 písm. d) ZVZ výslovně uvedl, že každou z uvedených autorizací může doložit buď přímo dodavatel, nebo jiná osoba, prostřednictvím níž dodavatel zajišťuje odbornost v dílčích oborech. Takto žalobce respektoval první část ustanovení § 54 písm. d) ZVZ, podle níž „splnění profesních kvalifikačních předpokladů prokáže dodavatel, který předloží doklad osvědčující odbornou způsobilost dodavatele nebo osoby, jejímž prostřednictvím odbornou způsobilost zabezpečuje“. Nadto žalobce vyžadoval po dodavateli, aby prokázal svůj vztah k této osobě pouze čestným prohlášením (s uvedením, zda se jedná o subdodavatele nebo zaměstnance dodavatele), a lze proto předpokládat, že uvedený požadavek dodavatele nemusel nikterak vážně zatížit. V této části tedy žalobce postupoval v souladu se zákonem o veřejných zakázkách, neboť umožnil doložit profesní kvalifikaci i prostřednictvím třetích osob.
32. Jádrem sporu je však otázka, které konkrétní druhy autorizací byly nezbytné pro realizaci dané veřejné zakázky, jinak řečeno, zda žalobce respektoval druhou část ustanovení § 54 písm. d) ZVZ, podle níž může být požadována pouze autorizace, „je-li pro plnění veřejné zakázky nezbytná podle zvláštních právních předpisů“. V řešeném případě je tímto zvláštním zákonem autorizační zákon, který ve svém § 5 stanovuje jednotlivé obory, pro něž Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (dále jen „Komora“) vydává autorizovaným inženýrům a technikům autorizace. Přitom platí, že

každá autorizovaná osoba je odborníkem v konkrétním oboru, pro nějž disponuje autorizací, neboť dle § 12 odst. 1 autorizačního zákona „odpovídá za odbornou úroveň výkonu vybraných činností a dalších odborných činností, pro které jí byla udělena autorizace“. Soud tedy souhlasí s žalobcem, že každý druh autorizace dle § 5 odst. 3 autorizačního zákona má své opodstatnění, neboť zaručuje odbornost při výkonu jednotlivých činností ve výstavbě.

33. Zároveň je však nezbytné přihlédnout k § 12 odst. 6 autorizačního zákona, dle něhož v případě, kdy při výkonu činnosti autorizované osoby vyvstane potřeba prací, které přesahují rozsah jejího oboru či specializace, je autorizovaná osoba povinna zajistit spolupráci osoby s autorizací v příslušném oboru, popřípadě specializací. Ze zákona tedy vyplývá povinnost autorizované osoby v případě, kdy by prováděné práce přesahovaly rozsah jejího oboru či specializace, zajistit spolupráci s osobou, jež disponuje autorizací v příslušném oboru. Za této situace tak nebylo pro realizaci dané veřejné zakázky nezbytné, aby žalobce již v zadávací dokumentaci požadoval po uchazečích předložení všech sedmi autorizací. Postačilo by například, pokud by požadoval pouze autorizaci v oboru pozemní stavby, neboť osoba s touto autorizací sice nemůže garantovat odbornost činností ve výstavbě, pro které nedisponuje autorizací, avšak ze zákona jí vyplývá povinnost pro jednotlivé druhy prací, pro něž nedisponuje odbornou způsobilostí v příslušném oboru, přizvat jinou odborně způsobilou autorizovanou osobu. A takto by byl splněn účel, jehož se dle svých vyjádření žalobce stanovením předmětné podmínky domáhal. Navíc v případě některých autorizací bylo zjevné, že nejsou nezbytné pro úspěšné zvládnutí předmětné veřejné zakázky. Za všechny příklady soud uvádí požadavek na autorizaci pro dopravní stavby, která se prima facie míjí s podstatou výstavby mateřské školy.
34. Dle soudu tedy i požadavek na doložení jednotlivých druhů autorizací (a to případně prostřednictvím třetích osob) byl jako celek nepřiměřený rozsahu veřejné zakázky, a jako takový se přičil § 50 odst. 3 a 4 ZVZ.
35. Dále se soud zabýval druhým okruhem zjištění, tedy nezveřejněním výkazu výměr v editovatelné podobě na profilu zadavatele, přičemž v této části neshledal v postupu správních orgánů žádné pochybení. Předně soud shrnuje, že mezi stranami není sporu o tom, že žalobce na profilu zadavatele uveřejnil textovou část projektové dokumentace včetně výkazu výměr; žalovaný však žalobce sankcionoval za to, že výkaz výměr neuveřejnil v editovatelném formátu, který by umožnil okamžité využití dokumentace, ale pouze na vyžádání ho zasílal zájemcům na CD nosiči.
36. V řešeném případě žalobce zadal v užším řízení veřejnou zakázku na výstavbu mateřské školy v obci Smržice. S ohledem na předmět veřejné zakázky a zvolený druh zadávacího řízení platí, že žalobce byl povinen vypracovat výkaz výměr (a to i v elektronické podobě), neboť se jedná o náležitost zadávací dokumentace na stavební práce vyžadovanou v § 44 odst. 4 písm. b) ZVZ. V souladu s § 12 odst. 1 vyhlášky č. 230/2012 Sb. je pak elektronická podoba výkazu výměr povinně vypracovávána v otevřeném formátu. Z citovaných ustanovení tedy jednoznačně plyne, že výkaz výměr je součástí zadávací dokumentace v editovatelném formátu a tento formát má být zachován, pokud je výkaz výměr zveřejňován či poskytován v elektronické podobě. Opačný výklad by postrádal logiku, neboť není zřejmé, proč by měl zadavatel v elektronické podobě zveřejňovat výkaz výměr v needitovatelném formátu, když je dle zákona součástí zadávací dokumentace jeho editovatelná forma.

37. Stejně tak neobstojí žalobní námitka, dle níž výkaz výměr ve formátu excel nelze považovat za textovou část zadávací dokumentace, a proto nemusí být zveřejněn na profilu zadavatele dle § 48 odst. 1 ZVZ. Podle § 44 odst. 1 ZVZ je zadávací dokumentace soubor dokumentů, údajů, požadavků a technických podmínek zadavatele vymezujících předmět veřejné zakázky v podrobnostech nezbytných pro zpracování nabídky. Zákon o veřejných zakázkách nedefinuje, co se rozumí textovou, resp. netextovou částí zadávací dokumentace, a tedy výslovně neurčuje, které dokumenty jsou povinně zveřejňovány na profilu zadavatele. Žalobce v této souvislosti argumentuje, že tabulkový procesor založený na matematických, logických, vyhledávacích a jiných funkcích není textem, neboť se nejedná o uskupení slov tvořících smysluplnou výpověď. Za stěžejní kritérium tak považuje informační obsah dat a jejich spojení do uceleného textu. Soud se však nedomnívá, že by bylo toto hledisko při výkladu zákona o veřejných zakázkách rozhodující.
38. Naopak je třeba mít na paměti, že jednotlivá ustanovení zákona o veřejných zakázkách (stejně jako každého jiného zákona) je nutno vždy vykládat s ohledem na jejich účel a smysl. V této souvislosti soud odkazuje na § 6 odst. 1 ZVZ, podle něhož „zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace“. Citované základní zásady jsou pak provedeny v jednotlivých ustanoveních zákona o veřejných zakázkách, a to včetně vykládaného § 48 odst. 1 ZVZ, který v souladu se zásadou transparentnosti umožňuje zájemcům o veřejnou zakázku prakticky ihned získat zadávací podmínky a rozhodnout o své případné účasti v zadávacím řízení. Dané ustanovení takto posiluje hospodářskou soutěž a konkurenci mezi dodavateli, čímž přispívá k naplňování základního cíle zákonodárství v oblasti zadávání veřejných zakázek, tedy zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152).
39. Uvedený výklad potvrzuje taktéž důvodová zpráva k zákonu č. 55/2012 Sb., který do zákona o veřejných zakázkách zavedl § 48 odst. 1 ve znění rozhodném pro řešený případ. Podle důvodové zprávy *„návrh posiluje transparentnost zadávacího procesu tím, že zadavatel bude povinen uveřejňovat zadávací dokumentaci v Informačním systému veřejných zakázek. Vzhledem k tomu, že zveřejňování zejména výkresových částí by mohlo narazit na realizovatelnost postupu, navrhuje se uveřejňování jen textové části“*.
40. S ohledem na výše řečené je dle soudu nutno dospět k závěru, že výjimky z povinnosti zveřejňovat zadávací dokumentaci by měly být vykládány spíše restriktivně, resp. zadavatel by měl zveřejňovat na svém profilu v zásadě vše, čemu nebrání technické překážky. Tomu ostatně odpovídá i shora citovaný text důvodové zprávy, podle kterého zákonodárce upustil od uveřejňování zejména výkresových částí z důvodu nerealizovatelnosti takového postupu (zjevně tedy proto, že výkresové části jsou často vytvořeny buď ve speciálních programech, nebo nejsou k dispozici v původní elektronické podobě vůbec). Za textovou část zadávací dokumentace je proto třeba považovat veškerou zadávací dokumentaci obsahující psaný text včetně jednotlivých příloh, bez ohledu na to, zda je vyjádřena slovy či číslicemi. Naproti tomu netextovou částí zadávací dokumentace se rozumí dokumenty, jejichž uveřejňování na profilu zadavatele by mohlo být složité právě s ohledem na jejich grafické znázornění. Tyto části tedy nemusí být zpravidla zveřejněny, ačkoliv i v tomto případě by měli zadavatelé pečlivě vážit, zda technická povaha těchto dokumentů skutečně vylučuje jejich uveřejnění (srov. znění § 48 odst. 1 ZVZ, podle něhož zadavatel uveřejnění „alespoň“ textovou část zadávací dokumentace).

41. Soud uzavírá, že v řešeném případě byl žalobce povinen v souladu s § 48 odst. 1 ZVZ uveřejnit na profilu zadavatele výkaz výměr v editovatelném formátu (MS Excel), neboť se s ohledem na výše předestřený výklad jedná o textovou část zadávací dokumentace. Ze stejného důvodu je nutno označit za irelevantní žalobní argumentaci, dle níž žalobce doložil náklady na reprodukci a distribuci ve standardní výši, neboť tyto náklady nemusely vůbec vzniknout, pokud by žalobce příslušnou část projektové dokumentace zveřejnil v elektronické podobě na profilu zadavatele.

V. Závěr

42. Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.
43. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. ledna 2020

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu