



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Česká republika - Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 5, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kapitána Jaroše 1926/7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 9. 3. 2018, č. j. ÚOHS-R0007/2018/VZ-07309/2018/321/EDy, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. 2. 2020, č. j. 31 Af 35/2018 - 75,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 12. 2017, č. j. ÚOHS-S0433/2017/VZ-37304/2017/512/AKp, bylo shledáno, že zadávací podmínky veřejné zakázky „*Externí poskytování služeb ke zpracování žádostí o krátkodobá víza na Ukrajině, v Číně, Indonésii, na Filipínách, v Ghaně, Íránu, Libanonu, Rusku, Tádžikistánu a Mongolsku*“ vypsané žalobcem jsou v rozporu se zásadou transparentnosti uvedenou v § 6 odst. 1 a § 183 odst. 1 ve spojení s § 116 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“). Tento rozpor spočíval v tom, že v rámci kritérií hodnocení žalobce nevymezil dílčí kritérium hodnocení *D. Způsob řešení workflow a efektivita činnosti* (dále také jen „kritérium D“) tak, aby podle něj nabídky mohly být porovnatelné a naplnění tohoto kritéria ověřitelné. Stanovil totiž podkritéria dílčího kritéria D uvedená pod druhou až pátou odrážkou bodu 6.1 koncesní dokumentace a rovněž způsob hodnocení těchto podkritérií takovým způsobem, který znemožňuje

jednoznačně určit, jaká nabídka bude lépe hodnocena, a který tudíž zároveň nezamezuje možné svévoli zadavatele při hodnocení nabídek. Jako nápravné opatření žalovaný podle § 263 odst. 3 zákona o zadávání veřejných zakázek zrušil předmětné koncesní řízení, dále podle § 263 odst. 8 téhož zákona uložil žalobci zákaz uzavřít smlouvu v předmětném koncesním řízení a žalobci uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 30.000 Kč.

[2] Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2018, č. j. ÚOHS-R0007/2018/VZ-07309/2018/321/Edy, předseda žalovaného podle § 152 odst. 6 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zamítl rozklad žalobce a uvedené rozhodnutí prvního stupně potvrdil.

[3] Jádrem sporu bylo, zda kritérium D jako celek (případně ve spojení s bodem 6.4 koncesní dokumentace) je stanoveno natolik jednoznačně a určitě, aby umožňovalo porovnání nabídek a ověření naplnění kritérií, a zajišťovalo tak transparentní průběh koncesního řízení. Kritérium D přitom stanoví následující:

„D. Způsob řešení workflow a efektivita činnosti - váha 25%

- Účastník je povinen ve své nabídce a v závazném návrhu smlouvy zohlednit požadavek čl. D písm. c) přílohy č. X Vízového kodexu, tedy při výkonu Koncese přijmout přiměřená opatření pro boj proti korupci, kterými se rozumí zejména přijetí a důsledné uplatňování pravidel pro odměňování zaměstnanců, pravidel pro výběr zaměstnanců; tzv. pravidlo čtyř očí (tedy dvojí kontrola prováděných úkonů), zásada rotace pracovníků apod. Způsob zabezpečení těchto povinností bude předmětem hodnocení v rámci tohoto dílčího hodnotícího kritéria. Lépe bude hodnocena nabídka, která bude mít podrobně popsán systém protikorupčních opatření.
- Mimo míry naplnění požadavků uvedených v předchozím odstavci bude předmětem hodnocení i míra naplnění požadavků na pravidelné školení a vzdělávání zaměstnanců, systém kontroly a systém řízení v rámci každého Vízového centra i v rámci organizace Koncesionáře.
- Konzulát oznamuje Koncesionáři v případě změny informace o nových prvcích vízového řízení (změny v seznamu podpůrných dokumentů, výběru poplatků apod.). Koncesionář je povinen zajistit proškolení pracovníků při každé změně vízového procesu ve Vízovém centru před účinností každé změny.
- Koncesionář je povinen prostřednictvím vedoucích zaměstnanců provádět průběžné kontroly zpracování žádostí přímo na pracovišti (namátkové kontroly zpracování žádostí, kontroly pracovníků v průběhu celého procesu). Pro zabránění chybovosti při zpracování žádosti dochází v rámci Vízového centra k rotaci pracovníků na jednotlivých pracovištích (přijímání žádosti, vydávání dokladů žadatelům, práce na informační lince, elektronizace žádosti v „back office“ apod.).
- Všechna plánovaná opatření musejí být v nabídce účastníka zpracována v rámci organizační struktury Vízového centra s jednoznačným rozdělením odpovědnosti za jednotlivé části procesu zpracování žádostí.“

Bod 6.4 koncesní dokumentace pak tyto požadavky doplňuje následujícím způsobem: „Při hodnocení nabídek dle dílčího hodnotícího kritéria C. a D. bude hodnotící komise posuzovat míru naplnění definovaných potřeb s ohledem na předmět plnění koncese ze strany dodavatele. Potřebou zadavatele je co nejlepší zabezpečení kvality a výkonu předmětu koncese se současnou maximalizací komfortu obsluhy žadatelů. Za každé jednotlivé kritérium (C. a D.) obdrží účastník maximálně 100 bodů, které přidělí hodnotící komise jako kolektivní orgán.

pokračování

Hodnocená nabídka následně získá bodovou hodnotu, která vznikne násobkem 100 a poměru hodnoty hodnocené nabídky k nejvhodnější nabídce a násobkem váhy kritéria.“

[4] Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 25. 2. 2020, č. j. 31 Af 35/2018 - 75, zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a věc vrátil předsedovi žalovaného k dalšímu řízení. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že u třetí až páté odrážky textu kritéria D je zcela zřejmé, že nejde o požadavky, které by bylo možné naplňovat v určité míře s tím, že tuto míru naplnění by bylo možné posléze u jednotlivých nabídek hodnotit a nabídky podle ní porovnávat. Jedná se o zcela jednoznačné, kategorické povinnosti, které musí splnit každý uchazeč. Nesplní-li uchazeč některý z těchto požadavků, nemůže být jeho nabídka v souladu s koncesní dokumentací. Slouží tedy pouze k posouzení, zda je nabídka v souladu se zadávací dokumentací, nikoliv k poměřování nabídek mezi sebou v rámci posuzování míry naplnění kritéria D.

[5] Ohledně zbylých odrážek měl krajský soud za to, že tyto pasáže jsou jednoznačné, srozumitelné, a tedy i transparentní. Každému uchazeči musí být podle názoru soudu zcela zřejmé, co bude při hodnocení kritéria D vzato v úvahu a jak (tj. zda ve prospěch či neprospěch uchazeče). Pokud jde o druhou odrážku, předmětem hodnocení má být míra naplnění požadavků na pravidelné školení a vzdělávání zaměstnanců, systém kontroly a systém řízení v rámci každého vízového centra i v rámci organizace koncesionáře. V případě míry naplnění požadavků na pravidelné školení a vzdělávání zaměstnanců nemůže být pochyb o tom, že pravidelnější školení a vzdělávání bude představovat naplnění tohoto požadavku větší měrou. Co se pak týče systému kontroly a systému řízení, pak zadávací podmínky skutečně přímo nedefinují, jaký systém bude hodnocen nejlépe. Je to ovšem dáno tím, že systém kontroly a řízení může mít fakticky libovolné schéma a žalobce nemůže předvídat, jaká schémata uchazeči předloží. Některé základní požadavky jsou uvedeny již v první odrážce (tzv. pravidlo čtyř očí, zásada rotace pracovníků), nicméně nelze po zadavateli požadovat, aby podrobně definovali veškeré možné aspekty všech v úvahu přicházejících systémů kontroly a řízení a přiřazovali jim hodnoty či je jinak vzájemně předem poměřovali. Právě v této části je dán prostor pro uvážení hodnotící komise. Nejedná se však podle názoru soudu o prostor pro svévoli. Skutečnost, že uchazeči předem nemohou vědět, jaký systém kontroly a řízení navrhnou ostatní uchazeči, a logicky tudíž nemohou vědět, jaký systém bude nejlépe hodnocen, neznamená, že by si nemohli sami vyhodnotit, který ze systémů, respektive prvků kontroly a řízení, které jsou schopni nabídnout, povede k efektivnější kontrole a řízení zaměstnanců, a tudíž k vyšší efektivitě činnosti.

[6] Ani v bodě 6.4 koncesních podmínek nespátrával krajský soud žádnou nejednoznačnost. Tento bod totiž neobsahuje samostatná, dosud neuvedená kritéria, nýbrž jen vysvětluje některé otázky týkající se způsobu hodnocení již vymezených kritérií. Z textu uvedeného bodu je přitom patrné, že se vztahuje ke kritériím C a D, přičemž z popisu těchto kritérií plyne, že komfortu se věnuje pouze kritérium C. V rámci hodnocení kritéria D tedy není dán vůbec žádný prostor pro hodnocení komfortu a není ani dán důvod pro hledání nového významu pojmu komfort. Zcela neopodstatněná je také výtku žalovaného, že v koncesní dokumentaci chybí informace o vztahu mezi komfortem a kvalitou. Mezi komfortem a kvalitou zde zjevně není žádný vztah, proto jej ani koncesní dokumentace nevymezuje. Žalobce má evidentně a zcela legitimně zájem na tom, aby

nabídka přinesla co nejvyšší komfort a zároveň co nejvyšší kvalitu a výkon. Je nutno souhlasit s tím, že si zadavatel nesmí užíváním nejasných pojmů vytvářet prostor pro svévoli při výběru nabídek. Na druhou stranu po něm nelze požadovat definování každého pojmu, který v koncesní dokumentaci užije. Umožňuje-li vztah mezi bodem 6.4 a kritérii C a D jasně vyložit, co je jednotlivými pravidly a pojmy myšleno, není obava z možné svévole při výběru nabídek na místě.

[7] Krajský soud tedy v případě kritéria D ani v případě bodu 6.4 koncesní dokumentace neshledal žádnou překážku bránící porovnatelnosti nabídek, případně ověření naplnění kritérií. Kritérium D je stanoveno zcela transparentně; za netransparentní je nelze označit pouze proto, že ponechává určitou míru uvážení hodnotící komisi. Na zadavateli bylo, aby jasně uvedl, co je pro něj důležité (tj. jasně vymezil kritéria kvality), jak moc je to pro něj důležité (aby těmto kritériím přidělil váhu) a k čemu bude při hodnocení míry naplnění jednotlivých kritérií přihlížet (uvedl určitá hlediska, metodu hodnocení, vysvětlení kritéria). Tyto požadavky posuzovaná koncesní dokumentace v kritériu D (včetně bodu 6.4) splňuje a u uchazečů nemohly objektivně vzniknout pochybnosti ohledně toho, co je po nich požadováno a jak budou nabídky hodnoceny.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů uvedených v ustanoveních § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jíž se domáhal zrušení rozsudku krajského soudu.

[9] Stěžovatel namítal, že krajský soud nesprávně posoudil zpochybněné zadávací podmínky jako transparentní. Setrval na svém názoru, že vymezená podkritéria neumožňují jednoznačně určit, která nabídka bude hodnocena lépe, a nechávají tak prostor pro svévoli zadavatele. Nesouhlasil rovněž se závěrem krajského soudu, podle nějž pro posuzování porovnatelnosti nabídek jsou relevantní pouze první dvě odrážky v textu Kritéria D, neboť zbylé tři odrážky obsahují pouze povinné náležitosti.

[10] Dále stěžovatel odmítl hodnocení krajského soudu, který označil za zcela neopodstatněnou jeho výtku spočívající v tom, že v koncesní dokumentaci chybí informace o vztahu mezi komfortem a kvalitou. Uvedl přitom, že tento vztah absentuje nejen v samotném textu kritéria D, ale není zjistitelný ani z jakékoliv jiné části dokumentace. Podle názoru stěžovatele se navíc jedná o vágní pojmy, které nejsou v textu nijak vysvětlené. Z textu zadávací dokumentace tak není vůbec jasné, zda by zadavatel preferoval spíše kvalitní a nekomfortní službu, nebo naopak. Tyto nedostatky jsou patrné například v požadavku na provádění pravidelných školení zaměstnanců. Ze zadávací dokumentace nelze vyčíst, jak by kvalitní školení mělo vypadat, přičemž každý ze zájemců si tento požadavek může vyložit jinak. Stěžovatel přitom odmítl názor krajského soudu, podle nějž tento požadavek bude naplněn častějším prováděním školení. Vyšší četnost totiž podle stěžovatele nutně neznamená vyšší kvalitu.

[11] S ohledem na výše uvedené je stěžovatel přesvědčen, že zadávací podmínky připouštějí rozdílný výklad, a proto je nelze považovat za transparentní. Povinností zadavatele bylo

pokračování

stanovit kritéria takovým způsobem, aby bylo pro dodavatele jasné a srozumitelné, co a jakým způsobem bude hodnoceno, tj. jaká nabídka bude hodnocena lépe. Této své povinnosti však nedostál.

[12] Stěžovatel rovněž namítl, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný, a to proto, že krajský soud dostatečně neodůvodnil, proč se odchýlil od dřívější judikatury (již stěžovatel citoval), jež se podle názoru stěžovatele přiklání ke striktnější interpretaci požadavků na přesnost zadávací dokumentace. Krajský soud přitom tyto přísné požadavky, jež stěžovatel ve své praxi dosud důsledně uplatňoval, svým rozhodnutím rozvolnil, aniž by však svůj postup přesvědčivě vysvětlil. V této souvislosti stěžovatel rovněž apeloval na Nejvyšší správní soud, aby blíže vymezil a zobecnil hranici mezi nepřipustným prostorem pro svévoli zadavatele a legitimním prostorem pro uvážení zadavatele. Tyto pojmy jsou totiž pro rozhodnutí krajského soudu klíčové, avšak nejsou v něm řádně vyloženy.

[13] Žalobce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Nad rámec toho, co ve svém odůvodnění vyjádřil již krajský soud, žalobce uvedl, že v případě podkritérií není (na rozdíl od kritérií) možné požadovat stejnou míru přesnosti a srozumitelnosti. Takový požadavek nemá oporu v českém ani evropském právu a je v rozporu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie.

III. Posouzení kasační stížnosti

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[15] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[16] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[17] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala k zrušení rozsudku krajského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze

dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Za nepřezkoumatelný může být případně označen i rozsudek, který se nevypořádává s odlišnou judikaturou v obdobné věci, zejména tehdy, kdy na takovou judikaturu některý z účastníků řízení upozorňuje.

[18] V posuzované věci napadený rozsudek všechny tyto požadavky splňuje. Krajský soud se v jeho odůvodnění řádně a srozumitelně vypořádal s každou žalobní námitkou. Správní soudy nemají povinnost reagovat na každé tvrzení žalobce a obsáhle jej vyvracet, neboť jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace, jak se uvádí například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19. Podstatné je, aby se soud v rozhodnutí zabýval všemi stěžejními námitkami účastníků, což může v některých případech konzumovat i vypořádání dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33). Správní soud také může pro stručnost odkázat na část důkladného odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se plně ztotožní, a nemusí proto neprakticky a zdlouhavě říkat jinými slovy totéž. K tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130.

[19] V projednávané věci se stěžovatel dovolával množství rozsudků Nejvyššího správního soudu, které byly v rozporu se závěry krajského soudu. Ten se s těmito rozsudky podle názoru stěžovatele dostatečně nevypořádal. Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že většina těchto rozsudků není pro projednávanou věc relevantní. Rozsudek ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 Afs 131/2007 - 131, se totiž zabývá otázkou změny zadávací dokumentace po vyhlášení zakázky, rozsudky ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 Afs 60/2012 - 31, a ze dne 15. 9. 2010, č. j. 1 Afs 45/2010 - 159, spojují netransparentnost veřejné zakázky s potenciálně zmanipulovaným losováním a rozsudek ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008 - 152, se zabývá problematikou nepřiměřených kvalifikačních požadavků. Rozsudek ze dne 4. 1. 2017, č. j. 9 Afs 182/2016 - 41, se sice zabývá problematikou jednoznačnosti a dostatečnosti výběrových kritérií, nicméně v tehdy posuzované věci byla pochybení zcela zjevná, neboť jako hodnotící kritérium bylo stanoveno pouze to, že *„technické provedení ... bude hodnoceno expertním posouzením vhodnosti navrhovaného řešení.“* Právní názor, jehož se stěžovatel v tomto rozsudku dovolává, je vyjádřen slovy *„pokud jsou v zadavatelském postupu shledány takové prvky, jež by zadávací řízení činily nekontrolovatelným, hůře kontrolovatelným, nečitelným a nepřehledným nebo jež by vzbuzovaly pochybnosti o pravých důvodech jednotlivých kroků zadavatele.“* Tento závěr však není v rozporu se závěry krajského soudu. Ten totiž v projednávané věci posoudil zadavatelem stanovené požadavky jako zcela jednoznačné a přesvědčivé, přičemž tento svůj závěr řádně odůvodnil.

[20] Pouze u rozsudku ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 Afs 86/2008 - 222, lze mít za to, že řeší obdobnou věc. Jeho podstatou totiž byla nejasnost kritéria prodloužené záruční doby v rámci zadávacího řízení. Nejvyšší správní soud však ani v tomto případě nemůže přisvědčit námitce stěžovatele, že krajský soud nedostatečně odůvodnil své odchýlení se od tohoto rozsudku. I když tak totiž neučinil výslovně, v odůvodnění svého rozsudku jasně uvedl skutkové okolnosti, v nichž se jednotlivé věci od sebe liší. Zásadní význam zde má skutečnost, že v projednávané věci stěžovatel zpochybňuje formulace dílčích podkritérií, zatímco ve věci sp. zn. 2 Afs 86/2008 šlo o formulaci samotného hodnotícího kritéria.

pokračování

Krajský soud přitom uvedl, že zákon o zadávání veřejných zakázek neobsahuje požadavek na stanovení metody hodnocení jednotlivých podkritérií.

[21] S ohledem na vše výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění rozsudku krajského soudu za zcela dostatečné a přezkoumatelné. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy nebyl naplněn.

[22] Nejvyšší správní soud se tak mohl zabývat věcnou podstatou stěžovatelovy kasační námítky. Tou je nesouhlas s právním názorem krajského soudu, podle nějž bylo v zadávací dokumentaci kritérium D stanoveno dostatečně jednoznačně a transparentně.

[23] Podle § 6 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek *zadavatel při postupu podle tohoto zákona musí dodržovat zásady transparentnosti a přiměřenosti*. Podle § 116 odst. 3 téhož zákona pak *kritéria kvality musí být vymezena tak, aby podle nich nabídky mohly být porovnatelné a naplnění kritérií ověřitelné. Kritériem kvality nesmí být smluvní podmínky, jejichž účelem je utvrzení povinností dodavatele, nebo platební podmínky*.

[24] Pro krajský soud byl při jeho rozhodování klíčový odkaz na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 7. 2016, sp. zn. C-6/15, *TNS Dimarso NV*. V něm dospěl SDEU k závěru, že „*veřejný zadavatel není v případě, kdy má být zakázka na služby zadána podle kritéria nabídky, která je z jeho hlediska hospodářsky nejvýhodnější, povinen seznámit potenciální uchazeče v oznámení o zakázce nebo zadávací dokumentaci o metodě hodnocení, kterou použije při posuzování a konkrétním seřazení nabídek. Uvedená metoda však nemůže vést ke změně kritérií pro zadání zakázky a jejich poměrné váhy*.“ Tento právní názor soud dále upřesnil tak, že „*poměrnou váhu každého z kritérií pro zadání zakázky stejně tak po celou dobu řízení nelze měnit. Článek 53 odst. 2 směrnice 2004/18 ani žádné jiné ustanovení této směrnice však nestanoví, že by byl veřejný zadavatel povinen informovat potenciální uchazeče v oznámení o zakázce nebo zadávací dokumentaci o metodě hodnocení, kterou použije při posouzení a konkrétním seřazení nabídek na základě kritérií pro zadání zakázky a jejich poměrné váhy*.“

[25] S ohledem na citovaný rozsudek se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěry krajského soudu, podle nějž není nezbytné stanovovat kritéria kvality tak, aby hodnocení nabídek bylo vždy výsledkem matematického výpočtu či jednoznačného měření. V rámci kritérií kvality může zadavatel vznášet řadu požadavků, které nebudou exaktně měřitelné. Může se přitom jednat o zcela legitimní požadavky odpovídající předmětu veřejné zakázky (resp. koncese) i smyslu právní úpravy. V takovém případě je vytvořen určitý prostor pro uvážení hodnotící komise, který sám o sobě nepředstavuje rozpor s právní úpravou zadávání veřejných zakázek. Naopak, možnost jistého uvážení hodnotící komise považuje Nejvyšší správní soud za prospěšnou, pohybuje-li se tato možnost v rozsahu nezakládajícím pochybnosti o možné svévoli.

[26] Nejvyšší správní soud přitom v projednávané věci nesdílí stěžovatelem namítané pochybnosti ani obavy. Z posledních tří odrážek zpochybňovaného kritéria D opravdu vyplývá, že se jedná především o nezbytné požadavky, jež musí splňovat každá nabídka, spíše než o hodnotitelná kritéria kvality. Třetí odrážka stanovuje povinnost vybraného koncesionáře reagovat na zadavatelem následně sdělené změny vízového procesu a s tím

spojené proškolení pracovníků vízového centra. Čtvrtá odrážka řeší průběžné kontroly zpracovávání žádostí a stanoví základní požadavky na tyto kontroly i na provoz vízového centra. Pátá odrážka pak stanoví pouze požadavek jednoznačné organizační struktury s jasným rozdělením odpovědnosti. S krajským soudem je tedy nutné souhlasit v tom, že nesplní-li uchazeč některý z těchto požadavků, nemůže být jeho nabídka v souladu s koncesní dokumentací. Dané povinnosti jsou přiřazeny ke kritériu D proto, že s ním přímo souvisí, nikoliv proto, že by vyjadřovaly míru naplnění tohoto kritéria. Slouží tedy primárně k posouzení toho, zda je nabídka v souladu se zadávací dokumentací, nikoliv k poměrování nabídek mezi sebou v rámci posuzování míry naplnění kritéria D.

[27] Ani u zbývajících kritérií se Nejvyšší správní soud neztotožňuje s názorem stěžovatele, který zpochybňuje jejich transparentnost. Ve světle citované judikatury SDEU nelze přijmout právní názor stěžovatele, podle něž by se role hodnotící komise v podstatě omezovala na přidělení bodů podle předem stanoveného zcela jednoznačného algoritmu a následné vybrání nabídky s nejvyšším počtem bodů. Stěžovatel sice obecně souhlasí s tím, že by hodnotící komise měla mít k dispozici jistý prostor pro uvážení, avšak striktním výkladem požadavků na kvalitu zadávací dokumentace tento prostor zcela eliminuje.

[28] Se stěžovatelem nelze souhlasit ani v tom, že ze zadávací dokumentace není dostatečně zřejmé, jaká nabídka bude hodnocena lépe, jelikož není dostatečně řešen vztah mezi kvalitou a komfortem. Nejvyšší správní soud totiž zcela souhlasí se závěry krajského soudu, podle něž se jedná o požadavky zohledňované v rámci různých, jasně definovaných, kritérií. Konkrétně požadavek komfortu žadatelů je zohledněn v kritériu C, zatímco požadavek kvality je zohledněn v kritériu D. Stanoví-li tedy bod 6.4 zadávací dokumentace, že *„potřebou zadavatele je co nejlepší zabezpečení kvality a výkonu předmětu koncese se současnou maximalizací komfortu obsluhy žadatelů“*, nezavádí tím nová samostatná hodnotící kritéria, nýbrž pouze poukazuje na již vymezená kritéria C a D. V rámci těchto kritérií je přitom dostatečně konkrétně vymezeno, co si zadavatel pod pojmem komfort představuje (počet podávacích okének, počet míst k sezení, sociální zařízení, klimatizace, bezbariérovost, etc.). Stěžovateli tedy není možné dát za pravdu ani v tom, že kritéria jsou vymezena vágními pojmy, které nejsou v zadávací dokumentaci dostatečně vysvětleny. Stěžovatelem namítaná nejistota ohledně toho, zda by byla lépe posuzována kvalitní, ale nekomfortní nabídka, či naopak, je řešena přímo stanovenými kritérii. Komfortní, leč nekvalitní nabídka by dosáhla vysokého počtu bodů v rámci kritéria C, avšak nízkého počtu bodů v rámci kritéria D. U nabídky kvalitní, leč nekomfortní, by tomu bylo naopak. Vzhledem k tomu, že obě kritéria mají stejnou váhu (25 % celkového hodnocení), lze zcela souhlasit s tvrzením žalobce, že obě kritéria jsou pro něj srovnatelně důležitá.

[29] Stěžovateli naopak Nejvyšší správní soud dává za pravdu v otázce požadavku na kvalitu školení zaměstnanců. Názor krajského soudu, podle něž *„nemůže být pochyb o tom, že pravidelnější školení a vzdělávání bude představovat naplnění tohoto požadavku větší měrou“*, je skutečně značně zjednodušující a přehlížející ostatní relevantní aspekty (např. formu či zaměření školení). Se stěžovatelem však nelze souhlasit v tom, že požadavek na kvalitní školení je netransparentní jen proto, že zadavatel nestanovil do sebemenších detailů, jak si kvalitní školení představuje. Ani od zadavatele totiž nelze očekávat, že bude mít zcela jasnou představu o tom, jaký způsob školení pracovníků vízových center je

pokračování

nejvhodnější. Tím, že výběr konkrétního způsobu nechá na dodavateli a učiní jej součástí hodnocení nabídek, může naopak dosáhnout vyšší kvality poskytovaných služeb. Takový postup přitom na dodavatele neklade žádné nepřiměřené nároky, neboť jim pouze zakládá povinnost přesvědčivě vysvětlit, proč považují zvolenou metodu provádění školení za kvalitní.

[30] Nejvyšší správní soud se s ohledem na vše výše uvedené ztotožnil se závěrem krajského soudu, který ve svém rozsudku uvedl, že jestliže stanovený způsob hodnocení kritérií kvality připouští uvážení hodnotící komise, neznamená to nutně, že by se jednalo o netransparentní postup. Míra transparentnosti totiž závisí především na rozsahu takového uvážení. Jestliže je samotné kritérium kvality či způsob jeho hodnocení natolik vágní či nejednoznačný, že umožňuje svévoli hodnotící komise, lze jistě hovořit o netransparentním vymezení zadávacích podmínek. Je však nutno rozlišovat mezi tím, kdy zadávací podmínky ponechávají hodnotící komisi prostor pro svévoli a kdy ji pouze ponechávají právem aprobovaný prostor pro uvážení.

[31] Otázku toho, zda lze prostor pro uvážení hodnotící komise ještě považovat za transparentní, či zda naopak již svědčí o možné svévoli, je přitom vždy nutné posuzovat s ohledem na jedinečné aspekty každé veřejné zakázky. Nejvyšší správní soud proto nemůže poskytnout stěžovateli konkrétní vymezení těchto mantinelů, o něž jej ve své kasační stížnosti žádá. Obecně však lze konstatovat, že zadavatel by měl vždy volit taková kritéria, která jsou schopna naplnit účel veřejné zakázky a zároveň dosahují nejvyšší možné míry transparentnosti. Je-li tedy možné efektivně stanovit kvantitativní kritéria, u nichž bude všem dodavatelům zcela jasné, jakým způsobem bude jejich nabídka hodnocena, měl by takových kritérií zadavatel využít. Ke kvalitativním a subjektivním kritériím by se pak měl uchýlit pouze tehdy, pokud kvantitativními kritérii nebude možné zcela vystihnout podstatu daného aspektu veřejné zakázky. I v takových případech by přitom měl zadavatel usilovat o to, aby dodavatelé věděli, na co se při tvorbě svých nabídek mají zaměřit.

[32] V projednávané věci přitom žalobce těmito požadavkům dostál. Kritérium A (nabídková cena) bylo stanovena jako kvantitativní a neponechávalo tedy výběrové komisi žádnou diskreci. Žalobce rovněž stejným způsobem dokázal stanovit i kritérium kapacity vizových center, když jako rozhodující veličinu určil maximální garantovanou čekací dobu zájemce o vízum. U subjektivních kritérií C a D pak žalobce dostatečně uvedl, jaké aspekty bude v jejich rámci hodnotit a většinou jednoznačně uvedl i jaké nabídky bude hodnotit lépe. To, že tak neučinil u všech podkritérií, nelze automaticky považovat za pochybení svědčící o netransparentnosti. I mezi subjektivními kritérii je totiž možné shledat zásadní odůvodněné rozdíly v jejich obsahu v závislosti na tom, jak detailní představu o jeho naplňování zadavatel má. Ví-li totiž zadavatel, co přesně od dodavatelů očekává, je zpravidla schopen hodnotící kritéria formulovat mnohem precizněji. Výhodou takového postupu je pak jednoznačnost a vyšší transparentnost. Nevýhodou je naopak to, že dodavatelé nejsou motivováni k tomu, aby přicházeli s řešeními, která mohou být lepší, než řešení poptávané. Taková řešení mohou být dokonce hodnocena negativně, protože zcela nenaplnují stanovené parametry. V těch částech veřejné zakázky, u nichž si zadavatel není jist, jak má vypadat nejefektivnější řešení (např. proto, že v dané oblasti existuje několik srovnatelných obecně uznávaných postupů), lze tedy považovat méně precizní

vymezení požadavků za zcela legitimní, neboť právě takový postup umožňuje dodavatelům řádně soutěžit i v této oblasti.

[33] Jak však správně uvádí stěžovatel, výše uvedený postup s sebou nese zvýšené riziko svévole zadavatele a je tedy nutné jej podrobit přísné kontrole. Žalobce bude tedy při svém budoucím rozhodování povinen náležitě posuzovat, zda jednotlivá kritéria svojí povahou odůvodňují méně striktní nároky na jejich jednoznačnost. Jak již bylo výše uvedeno, obecně platí, že méně transparentní kritéria lze použít pouze tam, kde transparentnější kritéria nepostačují k dosažení legitimního cíle. V projednávané věci je přitom Nejvyšší správní soud toho názoru, že kritérium kvality školení pracovníků vízových center není nepřiměřeně netransparentní.

[34] K výše uvedenému považuje Nejvyšší správní soud rovněž za nutné připomenout, že se snižující se jednoznačností hodnotících kritérií stoupají požadavky na kvalitu odůvodnění závěrů hodnotící komise. Zatímco u kvantitativních kritérií obvykle postačí uvést příslušné číselné hodnoty a dosadit je do předem stanoveného vzorce, u kritérií subjektivních je pro zachování zásady transparentnosti nutné, aby hodnotící komise přesvědčivě uvedla, jaké aspekty při svém hodnocení posuzovala, jakou váhu jim přikládala a co bylo důvodem pro různé hodnocení jednotlivých nabídek. Takového odůvodnění by se dodavatelům mělo v dostatečné míře dostat již v rámci samotného hodnocení nabídek.

[35] Krajský soud tedy posoudil příslušnou právní otázku správně, napadený rozsudek je tudíž nutné považovat za zákonný a ani důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

IV. Závěr a náklady řízení

[36] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel v něm neměl úspěch a žalobci jakožto orgánu veřejné moci v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. září 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu