ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Terezy Matuškové ve věci

žalobce: **SCANLOCK CZ, spol. s r.o.**
sídlem Březinova 1608/42, Žabovřesky, 616 00 Brno
zastoupený advokátem Mgr. Miroslavem Kučerkou, LL.M.
sídlem Národní 416/37, Staré Město, 110 00 Praha 1

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

za
účasti: **Česká republika - Ministerstvo spravedlnosti**
sídlem Vyšehradská 427/16, 128 10 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 27. 6. 2024, č. j. ÚOHS-25148/2024/163, sp. zn. ÚOHS-R0092/2024/VZ,

takto:

I. Žaloba **se zamítá**.

II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

IV. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně brojí žalobce proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 27. 6. 2024, č. j. ÚOHS-25148/2024/163, sp. zn. ÚOHS-R0092/2024/VZ, kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno usnesení žalovaného ze dne 7. 5. 2024, č. j. ÚOHS-18852/2024/500, sp. zn. ÚOHS-S0296/2024/VZ. Tím bylo podle § 257 písm. c) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZZVZ"), zastaveno správní řízení zahájené na návrh žalobce dne 5. 4. 2024, jímž se domáhal přezkoumání úkonů zadavatele České republiky – Ministerstva spravedlnosti, které byly učiněny v otevřeném zadávacím řízení „*Centralizovaný nákup rentgenů zavazadel pro justici 2023-2027*", části 1 „*1. Část – rentgeny zavazadel v rozměrové variantě A*" a části 2 „*2. Část – rentgeny zavazadel v rozměrové variantě B*", neboť žalobce v souvislosti s podáním návrhu nesložil na účet žalovaného kauci dle § 255 odst. 1 ZZVZ.

2. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že pro správný výpočet výše kauce je nutné vypočítat celkovou nabídkovou cenu za celý předpokládaný objem plnění (tj. za celkový počet zařízení v rozměru „A" i „B", včetně souvisejících cenových položek). Žalovaný dle jeho předsedy správně vyšel ze zadávacích podmínek zadavatele a z nabídky žalobce, a to bez ohledu na to, zda skutečný rozsah plnění bude po zadání veřejné zakázky odlišný. Z této dokumentace vyplývá, že: 1/ zadavatel v rámci rozsahu plnění vyjádřil svůj předpoklad, že k jednomu zakoupenému rentgenu poskytne vybraný dodavatel také 3 bm prodlužujících drah, 4 pravidelné prohlídky, 20 hod. servisních prací a 300 km dopravného v souvislosti s poskytnutím servisu; 2/ předpokladem zadavatele byl nákup 47 ks rentgenů v rozměrové variantě „A" a 25 ks rentgenů v rozměrové variantě „B". Žalobce byl proto bez pochyb schopen určit celkovou nabídkovou cenu za celý předpokládaný objem plnění a na jejím základě také podle § 255 odst. 1 ZZVZ stanovit výši kauce jako 1 % z této ceny. Není pravdou, že nebylo objektivně možné vypočítat výši kauce; stejně tak předseda žalovaného nepřisvědčil tomu, že existuje vícero správných výpočtů kauce. Žalobce měl složit na účet žalovaného ve lhůtě pro podání návrhu kauci ve výši 421 070 Kč, což ovšem neučinil. Složení kauce v nesprávné výši představuje neodstranitelnou vadu podání návrhu. Pokud si žalobce nebyl jistý výší kauce, měl složit vyšší částku, neboť přeplatek se vrací.

II. Žaloba

3. Žalobce namítá, že zastavením řízení mu bylo znemožněno se bránit proti diskriminačnímu jednání zadavatele, čímž mu vznikla újma spočívající v nemožnosti získat a plnit veřejnou zakázku. Žalobce má za to, že výpočet kauce nebyl správními orgány proveden v souladu se ZZVZ. Žalovaný postupoval podle *Stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k výpočtu výše kauce ze dne 23. 7. 2018* (dále též „Stanovisko"), které je ovšem jen podpůrným, nikoliv závazným podkladem pro výpočet kauce. Dle žalobce toto Stanovisko odporuje ZZVZ. Popisuje totiž jen některé situace; pokud ovšem dojde ke kombinaci různých způsobů výpočtu kauce v něm uvedených, je jen na žalovaném, jak situaci posoudí. To považuje za projev svévole způsobující nepředvídatelnost rozhodnutí.

4. Žalobce tvrdí, že projevil jasnou vůli zaplatit kauci, neboť „určil několik způsobů úhrady kauce, přičemž poskytl tu nejvyšší". Žalovaný pro výpočet kauce využil matematickou

operaci, jejíž vzorec nemá oporu v ZZVZ ani ve Stanovisku. V případě známých hodnot (počet kusů rentgenů) správní orgán využil údaj z rámcové smlouvy, naopak u hodnot z hlediska jejich četnosti neznámých (doprava či rozsah prodlužujících drah) vyšel z údajů uvedených v modelovém příkladu. Tento způsob stanovení výše celkové nabídkové ceny ovšem dle žalobce nešel v žádném myslitelném případě předem určit. Žalobce poukazuje na to, že existuje hned několik možných metod výpočtu; prezentuje přitom různé varianty lišící se především v tom, zda délka prodlužujících drah, četnost prohlídek a dopravné budou stanoveny podle modelového příkladu, nebo dle reálné potřeby. Žalobce dále argumentuje, že pokud by dodavatel měl být schopen vypočítat nabídkovou cenu i v případech Stanoviskem neřešených, pak by se neměl kdy uplatnit § 255 odst. 1 věta třetí ZZVZ. Nadto žalobce upozorňuje, že žalovaný využil pro výpočet nabídkové ceny údaje o předpokládaném počtu odebraných rentgenů uvedené v rámcové smlouvě; ty ovšem neodpovídají skutečnosti. Výpočet tedy neodráží skutečné potřeby zadavatele, které mu musely být známy již při přípravě veřejné zakázky.

5. Žalobce také zdůrazňuje, že ZZVZ nevylučuje možnost zhojení vady podání doplněním kauce do její správné výše. Výklad správního orgánu je formalistický a vede k odepření spravedlnosti.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že zákonodárce nemohl dopředu pamatovat na všechny možné situace, pročež v ZZVZ zvolil obecnou formulaci (generální klauzuli) toho, jak se stanoví výše kauce. Ani Stanovisko neobsahuje kompletní taxativní výčet všech možných scénářů, které mohou nastat při výpočtu kauce. Skutečnost, že Stanovisko nezahrnuje výslovné řešení pro nyní posuzovanou situaci, ale neznamená, že výpočet kauce nebyl možný. Platí, že pokud navrhovatel napadá jednání zadavatele v zadávacím řízení, které se nachází již ve fázi po lhůtě pro podání nabídek, pak ve většině případů může stanovit nabídkovou cenu pro účely výpočtu kauce.

7. Žalobce měl k dispozici všechny údaje, na jejichž základě byl schopen svou nabídkovou cenu za celou dobu trvání rámcové dohody určit, neboť znal jak jednotkové ceny, které sám nabídl (za 1 ks rentgenu, 1 bm válečkových drah, 1 pravidelnou kontrolu, 1 hod práce servisního technika a 1 km dopravy), tak i předpokládaný rozsah plnění (počet pořizovaných rentgenů a množství s nimi souvisejícího příslušenství a servisních služeb). Ustanovení § 255 odst. 1 třetí věty ZZVZ dopadá na situace, kdy nabídkovou cenu nelze vypočítat ani za pomoci výkladu zákona nebo za pomoci podpůrného Stanoviska.

8. Pro účely výpočtu kauce je naprosto irelevantní, zda při plnění veřejné zakázky bude skutečně dosaženo počtu rentgenů uvedeného v zadávací dokumentaci. Na věc je aplikovatelný rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2020, č. j. 30 Af 63/2018-93. Pokud žalobce tvrdí, že zadavatel už při přípravě veřejné zakázky musel vědět, že jím předpokládaný počet rentgenových zařízení je nadnesený (neboť některé soudy si tato zařízení pořídily svépomocí), nic mu nebránilo podat námitky proti zadávacím podmínkám. Jelikož tak neučinil, nemohl se žalovaný otázkou předpokládaného versus reálného objemu dodávek rentgenových zařízení zabývat.

9. Za odstranitelné vady lze v řízení před žalovaným považovat jen takové, u nichž ZZVZ předpokládá zastavení správního řízení až poté, co správní orgán navrhovatele vyzve k odstranění nedostatků a ten je ani přes výzvu ve stanovené lhůtě neodstraní [§ 257 písm. a)

ZZVZ]. Ustanovení § 257 písm. c) ZZVZ je ovšem speciální úpravou; zákonodárce v tomto případě nezakotvil možnost ve lhůtě nedostatky návrhu odstranit.

IV. Jednání

10. Dne 3. 3. 2026 se ve věci konalo jednání soudu (§ 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s."). Účastníci řízení při něm odkázali na svá stanoviska tak, jak byla soudu písemně doručena. Soud při jednání neprováděl žádné dokazování, neboť to účastníci řízení nenavrhli a sám soud nepovažoval za nezbytné doplnit ve smyslu § 77 odst. 2 s. ř. s. důkazy, které byly provedeny správním orgánem. Závěrem jednání žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí, žalovaný požadoval zamítnutí podané žaloby.

V. Posouzení věci soudem

11. Žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná. Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, a to v rozsahu žalobních bodů, jež žalobce uplatnil v žalobě (§ 75 odst. 2 s. ř. s.); současně ověřil, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

12. Po posouzení věci soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

V.1. Určitelnost výše kauce

13. V projednávané věci je mezi účastníky řízení sporné zejména to, zda žalobce mohl určit celkovou nabídkovou cenu, která je východiskem pro výpočet kauce, nebo jestli ji určit nemohl (a tudíž postupoval v souladu se zákonem, pokud složil kauci v paušální výši 100 000 Kč). Žalobce tvrdí, že celkovou nabídkovou cenu nebylo možné stanovit žádným myslitelným způsobem. Žalovaný je naopak přesvědčen, že na základě předpokládaného rozsahu dodávek rentgenových zařízení (včetně jejich příslušenství a služeb), ve spojení se samotným žalobcem vyčíslenou jednotkovou nabídkovou cenou, mohl objektivně určit přesnou hodnotu celkové nabídkové ceny.

14. Podle § 255 odst. 1 ZZVZ platí, že *„ve lhůtě pro doručení návrhu je navrhovatel, nejde-li o případ podle odstavce 2, povinen složit na účet Úřadu kauci ve výši 1 % z nabídkové ceny navrhovatele za celou dobu plnění veřejné zakázky nebo za dobu prvních čtyř let plnění v případě smluv na dobu neurčitou, nejméně však ve výši 50 000 Kč, nejvýše ve výši 10 000 000 Kč. Za nabídkovou cenu se pro účely výpočtu této kauce považuje rovněž cena uvedená v předběžné nabídce. V případě, že navrhovatel nemůže stanovit celkovou nabídkovou cenu, je povinen složit kauci ve výši 100 000 Kč. V případě návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy je navrhovatel povinen složit kauci ve výši 200 000 Kč."*

15. V prvé řadě soud považuje za nezbytné zdůraznit, že kauce podle § 255 ZZVZ je přiměřeným procesním rizikem úspěšnosti návrhu a má zamezit nedůvodným či šikanózním návrhům na přezkoumání úkonů zadavatele. Za tím účelem je stanoven mechanismus výpočtu kauce tak, aby byla v určitém poměru k hodnotě přezkoumávané veřejné zakázky. Ustanovení § 255 ZZVZ stanoví dva způsoby výpočtu kauce. První způsob výpočtu se odvíjí od výše nabídkové ceny navrhovatele a časově ohraničeného rámce plnění veřejné zakázky; výše kauce tedy úměrně vzrůstá podle rozsahu veřejné zakázky. Druhý způsob výpočtu stanoví kauci paušálně v případech, kdy ji vypočíst nelze (viz rozsudek Krajského soudu

v Brně ze dne 21. 10. 2020, č. j. 30 Af 63/2018-93).

16. Pro účely správného výpočtu kauce je nutné se vypořádat s tím, co zákonodárce v § 255 ZZVZ myslí „nabídkovou cenou navrhovatele“. Nabídková cena totiž není zákonem přesně definována. Jak zdejší soud konstatoval již ve svém rozsudku ze dne 31. 8. 2009, č. j. 62 Ca 18/2006-79, nabídkovou cenou je taková cena, za kterou se uchazeč ve své nabídce zavázal realizovat předmět plnění veřejné zakázky.

17. Rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2024, č. j. 3 As 83/2023-39, vyslovil, že *„pojem nabídková cena není v zákoně o zadávání veřejných zakázek konkrétně definován, nicméně lze jím rozumět cenu, za kterou se dodavatel zavázal realizovat předmět plnění veřejné zakázky, neboť podáním nabídky a stanovením nabídkové ceny dodavatel vyjadřuje úmysl stát se účastníkem zadávacího řízení ve smyslu § 47 odst. 1 písm. b) ZZVZ a být vázán svojí nabídkou pro účely zadávacího řízení na konkrétní veřejnou zakázku. Účelem institutu kauce dle § 255 ZVZ je snaha zamezit zneužívání nástrojů ochrany ze strany účastníků zadávacího řízení, neboť má eliminovat zjevně účelové a bezdůvodné návrhy, jejichž cílem je pouhé blokování dalšího průběhu zadávacího řízení. Takto vyjádřený účel je naplněn tehdy, je-li výše kauce stanovena z nabídkové ceny, která ke dni podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele trvá, tj. se kterou navrhovatel v dané době v zadávacím řízení stále soutěží a kterou je vázán a zadavatel je oprávněn ji hodnotit, neboť pouze takto stanovená kauce fakticky reflektuje hodnotu, jakou má pro navrhovatele jeho účast v zadávacím řízení*“ (obdobně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2024, č. j. 6 As 208/2022-29, ze dne 1. 7. 2016, č. j. 8 As 158/2015-34, ze dne 29. 8. 2018, č. j. 10 As 331/2017-104, ze dne 28. 6. 2017, č. j. 3 As 133/2016-61).

18. Správní soudy již také vyslovily, že *„při výpočtu kauce se nepostupuje striktně jen dle kritérií, která jsou určena pro hodnocení nabídek. Nabídkovou cenu pro účely výpočtu kauce ve smyslu § 255 ZZVZ je nutno chápat jako cenu, za kterou se žalobce zavázal realizovat předmět plnění veřejné zakázky, a to za podmínek a v rozsahu stanovených zadávací dokumentací. Je tak legitimní požadavek, aby byl rozsah veřejné zakázky, byť předpokládaný, zahrnut do výpočtu kauce. Soud rovněž považuje za důležité, že předmětný rozsah veřejné zakázky byl uveden v příloze č. 1, která je součástí zadávací dokumentace a byla pro všechny potenciální uchazeče dostupná. Rozsah byl jednoznačně (číslem) uveden v zadávací dokumentaci. To, že by po zadání veřejné zakázky byl skutečný rozsah jiný, je pro účely výpočtu kauce v přezkumném řízení zcela irelevantní. S ohledem na fázi zadávacího procesu, v jaké je typicky přezkum žalovaným realizován, tomu ani nemůže být jinak a vychází se z dokumentace zadavatele bez ohledu na to, zda se skutečný rozsah bude po zadání veřejné zakázky odlišovat. Argumentace žalobce, že tento rozsah není zadavatel sto ovlivnit, je tak lichým.* (...) *Nabídkovou cenou při výpočtu kauce podle § 255 ZZVZ je nutné rozumět takovou cenu, která reflektuje předpokládaný rozsah veřejné zakázky. To platí i v případě, že předpokládaný rozsah nebyl zahrnut do nabídkové ceny pro účely hodnocení nabídek, avšak vyplýval jasným způsobem ze zadávací dokumentace*“ (srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2020, č. j. 30 Af 63/2018-93; obdobně rozsudek téhož soudu ze dne 4. 5. 2023, č. j. 62 Af 25/2022-119).

19. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 As 247/2016-66, uvedl, že *„skutečnost, že se modelově vypočtená nabídková cena může (oproti okamžiku hodnocení, popř. posouzení nabídek) při následném plnění změnit, nemůže sama o sobě zpochybnit konkrétní výši nabídkové ceny pro účely hodnocení nabídek. Případné změny ceny během reálného plnění zakázky již nejsou z hlediska ZVZ relevantní.*“

20. Ve Stanovisku žalovaný konstatuje, že pokud *„zadavatel v případě zadávání zakázky, jejímž předmětem jsou služby či dodávky, které budou realizovány podle skutečných potřeb zadavatele na základě garantovaných jednotkových cen, stanoví pro účely hodnocení modelový příklad rozsahu plnění, nelze automaticky konstatovat, že by nebylo možno nabídkovou cenu za celou dobu plnění veřejné zakázky, resp. celkovou nabídkovou cenu zjistit. Nelze souhlasit s názorem, že modelový příklad představuje „odhad nabídkové ceny“. Modelový příklad totiž představuje odhad skutečného průběhu plnění, v případě jeho ocenění uchazečem pak odhad skutečné uhrazené ceny (který se naplní, pokud bude skutečný průběh plnění odpovídat původnímu odhadu zadavatele), z hlediska nabídkové ceny však žádným „odhadem“ není, naopak se jedná o model pro navrhovatele – z hlediska koncipování jeho nabídkové ceny – závazný. Stejně tak je závazná a jednoznačná nabídková cena stanovená na základě takového modelu.* (...) *Hypotéza uvedená v § 255 odst. 1 větě druhé, tedy že navrhovatel nemůže stanovit celkovou nabídkovou cenu, je tak naplněna pouze v případě, že v situaci hodnocení jednotkových cen či modelového příkladu rozsahu plnění není v zadávací dokumentaci vyjádřen (předpokládaný) rozsah budoucího plnění, v důsledku čehož nelze celkovou nabídkovou cenu z ceny pro účely hodnocení stanovit ani matematickým výpočtem.* (...) *Ani možnost, že skutečně uhrazená cena se nakonec může od nabídkové ceny lišit (právě proto, že plnění bude probíhat podle skutečných potřeb zadavatele), nemůže na výše uvedeném ničeho změnit.“*

21. V nyní projednávané věci ze správního spisu vyplývá, že zadávací dokumentace k předmětné veřejné zakázce stanoví jako předmět jejího plnění *„dodávky rentgenů zavazadel pro Zadavatele a jeho Resortní složky, a v to v rozsahu specifikovaném touto zadávací dokumentací. Veřejná zakázka je ve smyslu ustanovení § 35 a § 101 zákona rozdělena na 2 níže vymezené části: 1. Část – rentgen zavazadel v rozměrové variantě A, 2. Část – rentgen zavazadel v rozměrové variantě B.“* Předmět plnění veřejné zakázky je dále vymezen vzory Rámcových dohod pro jednotlivé části veřejné zakázky, které tvoří Přílohu č. 1 a Přílohu č. 2 (srov. čl. 4 zadávací dokumentace).

22. Celkový předpokládaný rozsah dodávky dle zadávací dokumentace činí *„72 ks/48 měsíců. Předpokládaný rozsah dodávky pro 1. část: 47 ks v rozměrové variantě A, předpokládaný rozsah dodávky pro 2. část: 25 ks v rozměrové variantě B“* (srov. čl. 5 zadávací dokumentace).

23. Způsob hodnocení nabídek byl v zadávací dokumentaci stanoven tak, že v rámci hodnocení nabídek budou použity informace a údaje uvedené v návrhu smlouvy účastníka zadávacího řízení. Nabídky budou hodnoceny podle jejich ekonomické výhodnosti. Ekonomická výhodnost nabídek bude hodnocena podle nejnižší nabídkové ceny. Hodnotící kritéria pro 1. část veřejné zakázky v rozměrové variantě „A“ i 2. část veřejné zakázky v rozměrové variantě „B“ byla shodně stanovena následovně: *„Celková nabídková cena bude určena dle vzorce: A + B + C + D. Dílčí cena A = cena v Kč vč. DPH za 1 ks rentgenu zavazadel vč. prodlužujících drah 3 bm (součet na vstupu a výstupu); Dílčí cena B = cena v Kč vč. DPH pravidelné prohlídky vč. příslušenství x 4; Dílčí cena C = cena v Kč vč. DPH za hodinu práce servisního technika x 20; Dílčí cena D = dopravné za 1 km x 300“* (srov. čl. 11 zadávací dokumentace).

24. Z nabídky žalobce se podává, že její součástí učinil vyplněný návrh rámcové dohody pro část 1 a 2 zadávacího řízení, v jejímž čl. II. „Cena a platební podmínky“ uvedl následující konkrétní kupní ceny, včetně DPH:

    Kupní cena jednoho rentgenu – rozměr „A“ 474 078,00 Kč

    Kupní cena jednoho rentgenu – rozměr „B“ 474 078,00 Kč

Kupní cena 1 m běžný válečkových drah 14 403,84 Kč

Cena za 1 pravidelnou kontrolu (1 rentgenu včetně příslušenství) 5 448,00 Kč

Cena za jednu hodinu práce servisního technika 1 815,00 Kč

Cena za dopravu (1 km) 31,46 Kč.“

25. Žalobce má pravdu v tom, že konkrétní povinnost (v nynějším případě to, v jaké výši je nezbytné uhradit kauci) může být navrhovatelům domáhajícím se přezkoumání úkonů zadavatele stanovena pouze zákonem. Stejně tak je možné aprobovat tvrzení žalobce, že Stanovisko není závazným podkladem, kterým by byli navrhovatelé bez dalšího vázáni. Již však nelze žalobci přisvědčit v tom, že žalovaným provedený výpočet kauce je nesprávný jen proto, že se argumentačně opírá (mimo jiné) o Stanovisko. To žalobce považuje za odporující ZZVZ, neboť popisuje jen některé situace; ve zbytku je podle žalobce správnímu orgánu umožněna svévole.

26. Žalobce však nesprávně vnímá charakter předmětného Stanoviska. Sám žalovaný ve Stanovisku ke smyslu jeho precizace uvádí, že v něm „*v souladu s principem dobré správy upozorňuje na několik základních skutečností souvisejících s institutem kauce, jak je upraven v zákoně, byť ne přímo se správným stanovením její výše.*“ Zdůrazňuje, že „*zcela zásadní je otázka, ve kterých situacích je navrhovatel povinen složit kauci nikoli ve výši počítané z nabídkové ceny, ale v „paušální“ výši 100 000 Kč. Podle § 255 odst. 1 věty druhé je to v situaci, kdy navrhovatel nemůže stanovit celkovou nabídkovou cenu.* (...) *Ze smyslu a účelu daného ustanovení (a celé úpravy kauce obecně, která spočívá na zásadě, že výše kauce by měla být především v určitém poměru k hodnotě přezkoumávané veřejné zakázky) se podává, že povinnost uhradit „paušální“ výši kauce nastupuje skutečně až ve chvíli, kdy navrhovatel není objektivně schopen (a to ani výpočtem) celkovou nabídkovou cenu stanovit. Dále budou rozvedeny některé případy, na které právě v tomto smyslu § 255 odst. 1 věty druhé zákona nedopadá.* Závěrem žalovaný ve Stanovisku dodává, že „*pro názornost připojuje i konkrétní případy některých vybraných situací, které mohou nastat, včetně uvedení konkrétního způsobu, jak v daném případě stanovit výši kauce podle § 255 zákona.*“ Následně je prezentováno 7 různých typových (potenciálně problematických) příkladů a jejich řešení, jak se stanoví výše kauce.

27. Soud se zcela ztotožňuje s vysvětlením předsedy žalovaného, které formuloval v napadeném rozhodnutí. Stanovisko mělo v projednávané věci být pro žalobce pouze podpůrným nástrojem, který mu mohl pomoci při správném vyčíslení výše kauce. Ustanovení § 255 odst. 1 ZZVZ je formulováno obecně, neboť nemůže zcela konkrétním způsobem reagovat na všechny možné skutkové varianty. Stejně tak ani Stanovisko pochopitelně není všeobjímající, tedy neobsahuje kompletní taxativní výčet všech možných scénářů, které mohou nastat při výpočtu kauce. Stanovisko obsahuje pro názornost konkrétní případy některých vybraných základních situací, k nimž žalovaný uvedl způsob, jak dle jeho rozhodovací praxe vypočítat kauci. Je tedy zřejmé, že uvedené Stanovisko nepokrývá (a ani pokrývat nemůže) veškeré myslitelné situace, k nimž může při zadávání veřejných zakázek dojít. Účelem Stanoviska je tak zejména upozornit na základní skutečnosti související s institutem kauce a obecné principy týkající se jejího správného výpočtu. Skutečnost, že Stanovisko v rámci uvedených příkladů neobsahuje konkrétní řešení nějaké skutkové situace, nemůže být automaticky vykládáno tak, že v takovém případě § 225 odst. 1 ZZVZ na výpočet kauce nedopadá. Stanovisko dává navrhovatelům pouze praktický návod pro některé situace, jak přistupovat k výpočtu kauce. Jedná se tak o výkladovou pomůcku stručného zákonného pravidla, které samo o sobě žádné příklady neobsahuje.

28. Je proto chybný názor žalobce, že nemohl žádným způsobem určit výši kauce jenom proto, že právě pro individuální skutkové okolnosti nyní projednávané věci není v ZZVZ ani Stanovisku upraven konkrétní postup, jak přesně stanovit nabídkovou cenu za celou dobu plnění veřejné zakázky. Judikatura správních soudů jednoznačně připouští, že ke zjištění této sumy je možno dospět na základě matematického výpočtu; ten se nutně bude v každé věci lišit podle toho, jak byla konstruována zadávací dokumentace a nabídka navrhovatele. Stanovisko upravuje pouze „obecný návod“, který má navrhovatele metodologicky vést k tomu, aby byl schopen sám stanovit odpovídající výši kauce. Nad rámec obecných interpretačních pojednání Stanovisko prezentuje také některé „specifické případy“ a způsoby jejich řešení. Také tato kazuistika má toliko „návodnou“ funkci a má pomáhat při aplikaci § 255 odst. 1 ZZVZ. Příklady zahrnuté ve Stanovisku však rozhodně nepředstavují kogentní taxativní výčet jediných možných matematických výpočtů směřujících ke stanovení výše kauce.

29. Žalobce též tvrdí, že pokud by navrhovatel měl být schopen vypočítat celkovou nabídkovou cenu i v případech Stanoviskem výslovně neřešených, pak se nemá kdy uplatnit § 255 odst. 1 věta třetí ZZVZ. Také na tuto argumentaci reagoval předseda žalovaného. Vysvětlil, že po navrhovatelích, kteří již v rámci veřejné zakázky podali konkrétní cenovou nabídku, se v zásadě vždy požaduje, aby složili kauci ve výši 1 % ze své nabídkové ceny; částku 100 000 Kč skládají navrhovatelé zpravidla tehdy, pokud nabídku ještě nepodali. Důvodem je, že pokud navrhovatel napadá návrhem zadávací podmínky ve lhůtě pro podání nabídek, nabídkovou cenu ještě nezná, protože nabídku dosud nepodal. Jestliže se však zadávací řízení nachází již ve fázi po lhůtě pro podání nabídek, pak je ve většině případů možné nabídkovou cenu pro účely výpočtu kauce stanovit. Ve Stanovisku se pak konstatuje, že navrhovatel nemůže stanovit výši kauce pouze v případě, že v zadávací dokumentaci není vůbec vyjádřen předpokládaný rozsah budoucího plnění, v důsledku čehož nelze celkovou nabídkovou cenu stanovit z položkové ceny pro účely hodnocení ani matematickým výpočtem. Soud se s postojem žalovaného (vyjádřeným jak v napadeném rozhodnutí, tak ve Stanovisku) shoduje.

30. Soud proto shledal nedůvodnou námitku, že v nynější věci postačovalo uhradit kauci toliko v paušální výši 100 000 Kč, neboť skutková situace žalobce není přesně řešena v ZZVZ ani ve Stanovisku. Stejně tak neopodstatněná je výtka žalobce, že žalovaný pro výpočet kauce využil matematickou operaci, jejíž vzorec není explicitně upraven v ZZVZ ani ve Stanovisku.

31. Žalobce dále (značně nekonzistentně ve vztahu ke shora vypořádaným námitkám) tvrdí, že v úvahu přicházelo několik možných způsobů, jak určit konkrétní výši kauce, přičemž on uhradil žalovanému tu nejvyšší z nich. Soud však zdůrazňuje, že taková argumentace neodpovídá zjištěním učiněným ze správního spisu ani tvrzením samotného žalobce uplatněným v žalobě. Žalobce totiž uhradil kauci toliko v paušální výši 100 000 Kč; ostatně sám prezentuje své přesvědčení, že výši kauce nebylo nijak možné stanovit. V řešené věci se tedy nejedná o případ, kdy by navrhovatel (žalobce) vypočetl (nějakou) výši kauce, tuto uhradil a žalovaný následně rozporoval konkrétní mechanismus stanovení celkové nabídkové ceny, z níž navrhovatel vycházel. Žalobce na jakýkoli výpočet rezignoval a vyšel z toho, že kauci vypočíst nelze.

32. Jestliže tedy žalobce učinil závěr, že výši kauce nelze nijak určit, a proto ji uhradil v paušální výši 100 000 Kč, nejsou v řešené věci nijak relevantní jeho polemiky s konkrétním způsobem, jakým žalovaný výši kauce vypočetl. Předmětem sporu totiž není to, zda správní

orgán do svého výpočtu ve správné hodnotě promítnul délky prodlužujících drah, četnost prohlídek a dopravné uvedené v zadávací dokumentaci, nýbrž zda na základě dostupných údajů bylo vůbec možné stanovit hodnotu celkové nabídkové ceny.

33. Nadto soud považuje výpočet výše kauce ze strany správních orgánů za naprosto logický, srozumitelný a odpovídající hodnotám uvedeným v zadávací dokumentaci a žalobcově nabídce. Žalovaný v prvostupňovém správním rozhodnutí uvedl, že žalobce měl k dispozici veškeré údaje o předpokládaném rozsahu předmětu plnění. Ze zadávací dokumentace je zřejmé, že zadavatel předpokládá dodání 47 ks rentgenů v rozměrové variantě „A" a 25 ks rentgenů v rozměrové variantě „B", přičemž pro každý z těchto rentgenů současně předpokládá dodání 3 bm prodlužujících drah, 4 pravidelné roční servisní prohlídky, 20 hod práce servisního technika a 300 km dopravného v souvislosti se servisními službami. Konkrétní výši kauce žalovaný stanovil jako součet celkové nabídkové ceny pro části 1 a 2 zadávacího řízení. V případě obou částí vypočetl celkovou cenu za 1 ks rentgenu s jeho předpokládaným „příslušenstvím", a to následujícím výpočtem: *kupní cena jednoho rentgenu rozměr „A" + 3x kupní cena 1 m běžných válečkových drah + 4x cena za 1 pravidelnou kontrolu + 20x cena za jednu hodinu práce servisního technika + 300x cena za 1 km dopravy*, což dohromady činí 584 819 Kč vč. DPH (tato částka představuje celkovou cenu shodně za 1 ks rentgenu „A" i „B" s „příslušenstvím"). Celkovou nabídkovou cenu pro část 1 pak žalovaný vypočetl jako částku 584 819 Kč x 47 rentgenů = 27 486 517 Kč. Celkovou nabídkovou cenu pro část 2 žalovaný vypočetl jako částku 584 819 Kč x 25 rentgenů = 14 620 488 Kč vč. DPH. Vzhledem k tomu, že žalobce podal nabídku do části 1 i části 2 zadávacího řízení a ve vztahu k oběma těmto částem podal návrh, měla kauce dle žalovaného činit 1 % z částky 42 107 005 Kč vč. DPH (tj. 27 486 517 Kč + 14 620 488 Kč), tedy celkem 421 070 Kč.

34. Soud se neztotožňuje se žalobcem v tom, že by shora uvedený způsob stanovení výše celkové nabídkové ceny nebylo možné „v žádném myslitelném případě" předem určit. Naopak považuje za logické, že celková nabídková cena byla vypočtena jako součin jednotkové ceny uvedené žalobcem v jeho nabídce a zadavatelem předpokládaného objemu plnění veřejné zakázky (a to nejen samotných rentgenů, ale i „příslušenství" prezentovaného v zadávací dokumentaci v rámci modelového příkladu).

35. Na právě uvedené nemá žádný vliv ani poukaz žalobce na to, že žalovaný využil pro výpočet nabídkové ceny údaje o předpokládaném počtu odebraných rentgenů, které dle něj ovšem neodpovídaly skutečnosti ani v okamžiku přípravy veřejné zakázky, což muselo být zadavateli známo. Ze shora citované judikatury správních soudů jasně vyplývá, že pro účely výpočtu kauce v přezkumném řízení je zcela irelevantní, pokud je nakonec po zadání veřejné zakázky skutečný rozsah její realizace odlišný, než jak byl předpokládán v zadávací dokumentaci. Soud se neztotožňuje s názorem žalobce, že na nyní projednávanou věc nejsou aplikovatelné závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 10. 2020, č. j. 30 Af 63/2018-93, z nichž správní orgány vycházely. Žalobcem akcentovaná skutková odlišnost, že zadavatel již při přípravě veřejné zakázky musel vědět, že předpokládaný počet rentgenových zařízení je nadnesený (neboť některé soudy si tato zařízení pořídily svépomocí bez přičinění zadavatele), nemůže ničeho změnit na objektivní možnosti stanovit výši kauce na základě údajů uvedených v zadávací dokumentaci. Pokud žalobce chtěl rozporovat zadavatelem deklarovaný objem zakázky, mohl proti zadávacím podmínkám brojit námitkami, což však neučinil. Jak správně uvedl předseda žalovaného v napadeném rozhodnutí, jelikož se žalobce nedomáhal přezkumu zadávacích podmínek ze strany žalovaného, nemohl se k problematice vztahu zadavatelem deklarovaného a reálně

předpokládatelného objemu dodávek rentgenových zařízení vůbec vyjadřovat. Při stanovování výše kauce bylo nezbytné vycházet z údajů uvedených v zadávací dokumentaci.

V.2. Možnost doplnění kauce

36. Podle § 257 ZZVZ úřad zahájené řízení usnesením zastaví, jestliže *„návrh neobsahuje obecné náležitosti podání stanovené správním řádem nebo označení zadavatele nebo v něm není uvedeno, čeho se navrhovatel domáhá, nebo k návrhu není připojen doklad o složení kauce ve výši podle § 255 odst. 1 nebo 2 a navrhovatel tyto nedostatky návrhu ve lhůtě stanovené Úřadem neodstranil* [písm. a)]; *nedošlo ke složení kauce v souladu s § 255“* [písm. c)].

37. Komentářová literatura uvádí, že *„ZZVZ nevylučuje doplnění dokladu o složení kauce i dodatečně (pouze dokladu o složení kauce, tedy nikoliv až dodatečné složení kauce jako takové), a to ve lhůtě stanovené ze strany ÚOHS.* (...) *Kauci musí navrhovatel vždy složit v zákonem stanovené výši; v případě, kdy by navrhovatel kauci nedopatřením složil v nižší výši, ÚOHS by zahájené řízení zastavil. I rozdíl ve výši 1 Kč vede k zastavení správního řízení před ÚOHS. Navrhovatel by mohl kauci doplnit pouze ve lhůtě pro její složení, tj. ve lhůtě pro doručení návrhu“* (srov. ŠEBESTA, M., NOVOTNÝ, P., MACHUREK, T., DVOŘÁK, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1493 a s. 1504).

38. Obdobně žalovaný ve svém Stanovisku jasně uvádí, že *„nesloží-li navrhovatel kauci v celé výši v zákonem stanovené lhůtě, tzn. nejpozději poslední den lhůty stanovené podle § 251 odst. 2 nebo 3 a § 254 odst. 3 zákona pro doručení návrhu Úřadu, má to za následek zastavení správního řízení bez dalšího, tj. navrhovatel nebude (a ani nemůže být) v takovém případě před zastavením správního řízení ze strany Úřadu vyzýván k zaplacení kauce (či jejímu doplacení v případě, že ji složil v nesprávné výši).“*

39. Poukázat v tomto ohledu lze též na závěry Krajského soudu v Brně, který v rozsudku ze dne 30. 1. 2019, č. j. 30 Af 31/2018-91, vyslovil, že *„pro správní řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek se subsidiárně použije správní řád. Úprava obsažená ve správním řádu je tak aplikovatelná, nestanoví-li zákon o zadávání veřejných zakázek jinak. Ze struktury ustanovení § 257 zákona o zadávání veřejných zakázek je zřejmé, že některé nedostatky konstruuje zákonodárce jako nedostatky neodstranitelné, jiné jako odstranitelné. Např. v § 257 písm. a) zákona o zadávání veřejných zakázkách jsou vyjmenovány nedostatky odstranitelné, u nichž se předpokládá předchozí vydání výzvy k odstranění vad žalovaným postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu. Oproti tomu absence dokladu o doručení námitek je podle § 257 písm. d) zákona neodstranitelnou vadou návrhu. Pokud k návrhu není připojen doklad specifikovaný v § 251 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, vede to bez dalšího k zastavení řízení, aniž by žalovaný byl oprávněn či povinen navrhovatele na takovou vadu návrhu upozorňovat a vyzývat jej k nápravě.* (...) *žalovaný je povinen při posuzování, zda jsou splněny podmínky řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele rozlišovat mezi odstranitelnými a neodstranitelnými vadami návrhu a podle kategorie nedostatků zvolit další procesní postup.* (...) *v případě, že se jedná o vadu neodstranitelnou, žalovaný bez další řízení o návrhu zastaví, aniž by navrhovatele vyzýval k nápravě.“*

40. Z jazykového znění i systematického uspořádání § 257 ZZVZ vyplývá, že písm. c) týkající se nesložení kauce je formulováno odlišně od písm. a), které jako jediné předpokládá předchozí výzvu správního orgánu k odstranění vad. V případě nesložení kauce ve správné výši se tedy jedná (obdobně jako v případě nedoložení dokladu o doručení námitek) o neodstranitelnou vadu podání.

41. V nyní projednávané věci ze správního spisu vyplývá, že na účet žalovaného byla dne 3. 4. 2024 od žalobce připsána částka 100 000 Kč s popiskem „Kauce“. Žalovaný nevyzval žalobce k doplnění její výše a bez dalšího přistoupil k zastavení řízení pro neodstranitelnou vadu. Takový postup však byl zcela v souladu se ZZVZ. Jakkoli lze se žalobcem souhlasit, že právní úprava je v tomto ohledu poměrně přísná, žalovaný jí byl vázán. Soud přitom nemá za to, že by aplikovaná právní norma byla protiústavní a vedla k odepření spravedlnosti. Jak uvedl předseda žalovaného, pakliže měl žalobce pochybnosti o správné výši kauce (konkrétním výpočtu celkové nabídkové ceny), mohl kauci složit v nejvyšší jím zvažované hodnotě, přičemž případný přeplatek by mu byl žalovaným vrácen.

VI. Závěr a náklady řízení

42. Soud neshledal žádný z uplatněných žalobních bodů důvodným a nad rámec toho nezjistil žádnou vadu, jež by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí a k níž by musel přihlížet z úřední povinnosti. Rozhodnutí bylo vydáno na základě náležitě zjištěného stavu věci. Soud proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

43. Výroky II. a III. o náhradě nákladů řízení jsou odůvodněny § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti, a proto právo na jejich náhradu soud nepřiznal. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, nemá tak právo na náhradu nákladů řízení. Výrok IV. týkající se osoby zúčastněné na řízení vychází z § 60 odst. 5 s. ř. s. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť jí soud neuložil žádnou povinnost v souvislosti s jejímž plněním by jí jakékoli náklady vznikly, a soud ani neshledal důvody zvláštního zřetele hodné, aby jí právo na náhradu nákladů řízení přiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 12. 3. 2026

Petr Šebek v. r.
předseda senátu