

INFORMACE

Barbora Karo

Kauce podle § 255 ZZVZ v rozhodovací praxi ÚOHS a správních soudů

Ustanovení § 255 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů („ZZVZ“), upravuje povinnost složení kauce jako jednu z podmínek pro podání návrhu na přezkum úkonů zadavatele, včetně návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže („Úřad“).

Předmětem tohoto článku je zejména analýza možných situací, které mohou při skládání kauce v praxi nastat a s nimiž se účastníci řízení i Úřad ve své rozhodovací praxi opakovaně setkávají. Nesložení, opožděné složení nebo z jiných důvodů nesprávné složení kauce má v kontextu řízení před Úřadem pro navrhovatele naprosto zásadní dopad, neboť vede ke zmaření možnosti věcného přezkumu návrhu. Přesto se v aplikační praxi objevuje řada situací, kdy postup ohledně kauce nemusí být zcela jednoznačný. Právě kazuistická analýza těchto situací v kontextu rozhodovací praxe Úřadu a judikatury správních soudů bude hlavním obsahem tohoto příspěvku.

Složení kauce na účet Úřadu je nutným předpokladem pro vydání meritorního rozhodnutí Úřadem. Kauce tak musí být složena včas a ve správné (resp. nikoli nižší) výši. V případě, že kauce složena nebude vůbec či nebude složena řádně podle § 255 ZZVZ, pak Úřad postupem dle § 257 písm. c) ZZVZ bez dalšího a obligatorně řízení usnesením zastaví. V takové situaci se bude jednat o čistě procesní rozhodnutí a vůbec nedojde k věcnému přezkumu návrhu. Výjimkou mohou být situace vymezené novou judikaturou, v nichž je řízení ukončeno částečně procesně a částečně meritorně. Dále platí, že v případě neúspěchu dodavatele ve správním řízení a zamítnutí jeho návrhu Úřadem, protože nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření zadavateli, kauce propadá státu. Pro dodavatele tak složení kauce představuje významný faktor, který je nezbytné zohlednit při zvažování podání návrhu k Úřadu se všemi možnými důsledky.

Výpočet výše kauce

Ustanovení § 255 ZZVZ obsahuje úpravu několika variant výpočtu výše kauce v závislosti na typové situaci buď ve vztahu k fázi zadávacího řízení, nebo ve vztahu ke způsobu určení nabídkové ceny v zadávacím řízení. První odstavec se věnuje veřejným zakázkám v užším smyslu, druhý odstavec se vztahuje ke koncesím.

Základní pravidlo pro určení výše kauce dle § 255 odst. 1 ZZVZ určuje kauci ve výši 1 % z nabídkové ceny navrhovatele za celou dobu plnění, případně za dobu 4 let u smluv na dobu neurčitou. Toto obecné pravidlo je zároveň limitováno minimální i maximální částkou, kdy výše kauce musí vždy činit minimálně 50 000 Kč a maximálně 10 000 000 Kč.

V případech, kdy nelze nabídkovou cenu určit podle výše uvedeného pravidla, platí paušální částka kauce ve výši 100 000 Kč. V případě návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy kauce činí 200 000 Kč. V případě inovačního partnerství pak existuje speciální kauce ve výši 200 000 Kč při snížení počtu partnerů dle § 267 odst. 3 ZZVZ.

Nabídkovou cenu „není možné stanovit“ typicky v situaci, kdy ještě nebyla podána nabídka, a jednoduše řečeno tedy kauci není z čeho vypočítat. Půjde tak např. o návrh ve věci nezákonnosti zadávacích podmínek nebo proti postupu zadavatele v kvalifikační části vícefázových zadávacích řízení (např. užší řízení, jednací řízení s uveřejněním). V této souvislosti je rovněž vhodné upozornit na zvláštní pravidlo, které se do ZZVZ dostalo novelou provedenou zákonem č. 166/2023 Sb. s účinností od 16. 7. 2023. Podle něj se za nabídkovou cenu pro účely výpočtu kauce považuje rovněž cena uvedená v předběžné nabídce. Pokud tedy např. v jednacím řízení s uveřejněním již došlo k podání předběžné nabídky, kde účastník zadávacího řízení stanovil předběžnou nabídkovou cenu, tato pro něj sice není v rámci zadávacího řízení závazná¹⁾, ale může být závazná právě pro účely výpočtu kauce, pokud by dodavatel podával návrh v této fázi zadávacího řízení, tj. po podání předběžné nabídky a před podáním konečné nabídky.

Druhý odstavec dotčeného ustanovení ZZVZ pak určuje pravidla pro výpočet kauce ve věcech řízení o přezkoumání postupu pro zadávání koncesí. V případě koncesí není výchozí částkou nabídková cena, nýbrž předpokládaná hodnota koncese, kdy kauce činí 1 % z předpokládané hodnoty, případně minimálně 50 000 Kč a maximálně 10 000 000 Kč. V případě neuveřejnění předpokládané hodnoty kauce činí 100 000 Kč a obdobně jako u odstavce 1, v případě návrhu na zákaz plnění smlouvy je výše kauce 200 000 Kč.

Do výše nabídkové ceny a výpočtu kauce vstupuje také daň z přidané hodnoty („DPH“). V souladu se Stanoviskem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k výpočtu výše kauce dle § 255 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů („Stanovisko Úřadu“)²⁾,

¹⁾ Pokud není využita výhrada dle § 61 odst. 9 ZZVZ.

²⁾ Dostupné z: <<https://uohs.gov.cz/cs/verejne-zakazky/moznosti-obrany-proti-postupu-zadavatele/>>

„Úřad zastává názor, že pokud zákon v předmětném ustanovení § 255 odst. 1 neobsahuje (na rozdíl například od předpokládané hodnoty veřejné zakázky) výslovné řešení, je třeba vycházet z § 115 odst. 3 zákona, tedy z toho, která z nabízených variant (nabídková cena bez DPH, nebo s DPH) je rozhodná při hodnocení nabídek. Pokud tedy při hodnocení nabídek rozhoduje nabídková cena s DPH, je základem pro výpočet kauce tato cena, a naopak.“ Citovaná pasáž je podpořena rovněž judikaturou Krajského soudu v Brně, viz rozsudek ze dne 2. září 2010, sp. zn. 62 Ca 11/2009, podle něhož *„nemůže být přijatelný takový postup, aby nabídková cena byla vypočtena podle jedněch pravidel a kauce (vycházející podle § 115 odst. 1 [ZVZ] právě z nabídkové ceny) podle pravidel jiných“*.

Dalším aspektem určení výše kauce je termín, k němuž se výše kauce stanoví. Podle § 255 ZZVZ se kauce skládá ve lhůtě pro doručení návrhu. Pokud tedy návrh směřuje proti zadávacím podmínkám ve fázi před podáním nabídek, nabídková cena v tuto chvíli ještě nemusí existovat, tedy ji není možné stanovit, a uplatní se tak obecné pravidlo složení kauce ve výši 100 000 Kč. To se vztahuje i na případ, pokud by navrhovatel následně po uplynutí lhůty pro podání návrhu nabídku podal³⁾.

Může však dojít i k situaci, kdy se sice bude jednat o návrh ve vztahu k zadávacím podmínkám, ale v mezičase dojde k uplynutí lhůty pro podání nabídek a ve lhůtě pro podání návrhu zároveň navrhovatel v dotčeném zadávacím řízení podá nabídku obsahující nabídkovou cenu.

K této variantě předseda Úřadu Rozhodnutí v rozhodnutí ze dne 7. 4. 2025, sp. zn., ÚOHS-R0031/2025/VZ, uvedl: *„[...] , pokud by navrhovatel nejprve podal návrh a až následně podal nabídku a obojí by stihl učinit ještě ve lhůtě k podání návrhu, podaná nabídka by pro výpočet kauce relevantní byla. Jinými slovy, pro výpočet kauce jsou zásadní skutečnosti nastalé ve lhůtě pro podání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele.“*

V dalších částech textu se zaměříme na situace, na něž bez dalších úvah či podpůrné rozhodovací praxe není možné výše uvedenou, a na první pohled jednoznačnou, právní úpravu aplikovat.

Jednotková cena a rámcové plnění

Jedním z příkladů takové situace jsou veřejné zakázky s rámcovým prvkem, kde se cena stanovuje jako jednotková. Není tedy možné aplikovat pravidlo 1 % z nabídkové ceny. Nabízí se samozřejmě otázka, zda jednotkové ceny jsou právě situace, kdy není možné cenu stanovit (pak by kauce byla 100 000 Kč), nebo zda se má kauce vypočítat jinak.

V tomto ohledu bude do značné míry záležet na způsobu stanovení zadávacích podmínek a zejména nabídkové ceny. V případě jednotkové ceny může být předmětem hodnocení buď pouze tato jednotková cena (např. hodinová sazba v Kč bez DPH), nebo výsledek plynoucí z modelového příkladu, který pracuje

kauce-a-spravni-poplatek.html> [citováno 30. 6. 2025].

³⁾ Viz rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0054/2025/VZ ze dne 9. 6. 2025.

s určitým předpokladem odběru za dobu trvání smlouvy na veřejnou zakázku (např. hodinová sazba v Kč bez DPH vynásobená předpokladem 100 hodin).

Třetí variantu můžeme zařadit někam mezi dvě výše uvedené, kdy předmětem hodnocení je sice jednotková cena (např. hodinová sazba), ale zároveň je v zadávacích podmínkách uveden předpoklad za dobu trvání smlouvy, byť výsledek násobku jednotkové ceny a předpokládaného odběru jako takový není přímo předmětem hodnocení.

Takovým případem se zabýval předseda Úřadu pod sp. zn. ÚOHS-R0166/2021/VZ, kde dodavatelé určovali cenu za 1 km dopravního výkonu, přičemž zadavatel rovněž stanovil předpokládaný rozsah plnění – počet linkových km za jeden kalendářní rok i za celou dobu realizace veřejné zakázky. Předmětem hodnocení byla jednotková cena za kilometr. Navrhovatel složil kauci ve výši 100 000 Kč s odůvodněním, že nabídkovou cenu nebylo možné stanovit. K tomu však Úřad uvedl, že bylo zřejmé, jaký je předpoklad rozsahu plnění za dobu trvání smlouvy, a že kauce měla činit 1 % ceny za km vynásobenou předpokládaným počtem kilometrů, čili o více než 200 tisíc Kč, než byla složená kauce, a to bez ohledu na to, že předmětem hodnocení byla pouze jednotková cena samotná.

Předseda Úřadu se odkázal na rozsudek Krajského soudu v Brně rozsudku ze dne 21. 10. 2020, č. j. 30 Af 63/2018-93, který uvedl: „*pokud tedy má nabídková cena pro účely výpočtu kauce odpovídat předmětu plnění veřejné zakázky, má odpovídat i jejímu předpokládanému rozsahu, je-li stanoven*“. Předseda Úřadu k tomu doplnil, že pro účely výpočtu výše kauce není rozhodné, zda zadavatel v zadávací dokumentaci stanovil vzorec pro výpočet celkové nabídkové ceny. Postačí, pokud je možné „*jednoduchým matematickým výpočtem dospět k celkové nabídkové ceně za celou dobu plnění*“, což lze ve chvíli, pokud je stanoven předpokládaný rozsah plnění. Aby tedy bylo možné dojít k závěru, že celkovou nabídkovou cenu je možné určit, tudíž se kauce bude počítat jako 1 % z nabídkové ceny, postačí, aby existovala možnost provést výpočet celkové nabídkové ceny a už nezáleží na tom, zda je formálně předmětem hodnocení jednotková cena či násobek jednotkové ceny a předpokládaného rozsahu. Pokud by byla stanovena pouze jednotková cena bez vymezení rozsahu plnění, uplatní se obecné pravidlo pro kauci ve výši 100 00 Kč (celkovou nabídkovou cenu není možné stanovit)⁴⁾.

S ohledem na další dovozované povinnosti zadavatele v souvislosti s rámcovými dohodami, resp. smlouvami s rámcovým prvkem spočívajícími v limitaci nebo vymezení rozsahu rámcové dohody, je otázkou, kde je hranice pro identifikaci situace, kdy bude hodnocena jednotková cena a zároveň nebude určen předpokládaný rozsah plnění, tedy zda by vůbec mělo docházet k situaci, kdy ve smyslu § 255 odst. 1 ZZVZ nebude možné nabídkovou cenu určit. Určitým hlediskem posuzování pak může být ona premisa „*jednoduchého matematického výpočtu*“, který musí umožňovat objektivně jednoznačný způsob výpočtu nabídkové ceny za celou dobu plnění veřejné zakázky.

⁴⁾ Viz rovněž rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2017, č. j. 29 Af 17/2016-183.

Složené návrhy

Další oblastí, která je spojena s otázkami ohledně způsobu správného stanovení výše kauce, jsou složené návrhy, které obsahují argumentaci ve vztahu k vícerym tvrzeným pochybením zadavatele, resp. jeho jednotlivým úkonům v rámci zadávacího řízení.

Z dikce ustanovení § 255 ZZVZ vyplývá, že ke každému návrhu je nezbytné složit kauci. Může ale dojít například k tomu, že formálně bude podán jeden návrh, který však obsahově bude zahrnovat dva nebo více oddělitelných návrhů. Pak se nabízí otázka, kde je hranice mezi tím, co ještě lze označit za jeden návrh spojený s jednou kaucí, a co už je nezbytné považovat za více návrhů s nutností složit odpovídající „počet“, resp. výši kaucí.

Z rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0147/2022/VZ ze dne 22. 12. 2022 vyplývá to, že i součástí jednoho podání může být více návrhů a v takových případech je nezbytné posoudit materiální obsah namítaných úkonů v tomto podání. Tedy sama skutečnost, že bylo podáno jedno podání, formálně označeno jako jeden návrh, nutně neznamená, že věcně skutečně o jeden návrh jde.

Předseda Úřadu se otázkou materiálního posouzení obsahu návrhu zabýval v rozhodnutí ze dne 9. 6. 2025 pod sp. zn. ÚOHS-R0041/2025/VZ, kde akcentoval nutnost přihlídnout k jednotlivým okolnostem každého případu:

„Zadavatel má pravdu v tom, že pokud navrhovatel napadá jednak rozhodnutí o svém vyloučení a jednak rozhodnutí o výběru vybraného dodavatele, přičemž se domáhá jak zrušení svého vyloučení, tak zrušení výběru vybraného dodavatele, pak má skutečně skládat dvě kauce, jelikož podává dva samostatné návrhy (to i v případě, kdy jsou tyto dva návrhy společně v jednom podání/dokumentu). Vždy je však třeba přihlídnout i k jednotlivým okolnostem každého případu, které pak z logiky věci složení dvou kaucí nevyžadují, a právě uvedené okolnosti nastaly v nyní posuzovaném případě.“

V daném případě navrhovatel brojil jednak proti svému vyloučení, jednak proti výběru jiného dodavatele. Zadavatel nicméně ještě před podáním návrhu vyhověl námitkám navrhovatele a zrušil rozhodnutí o výběru dodavatele. V této části se tedy dle posouzení Úřadu věcně ani nejednalo o návrh, neboť již nebylo možné domáhat se „uložení nápravného opatření ve vztahu k již zrušenému rozhodnutí, resp. oznámení o vyloučení. Ve svém návrhu se ve vztahu k výběru dodavatele rovněž ničeho nedomáhá v petitu (návrhový petit obsahuje pouze návrh na zrušení rozhodnutí, resp. oznámení o vyloučení a návrh na zrušení rozhodnutí o námitkách). Navrhovatel si musel být vědom toho, že takový návrh v této části není projednatelný. V takovém případě pak ani nebyl důvod, aby Úřad vyžadoval složení kauce v této části.“

Dále předseda Úřadu předestřel dvě varianty, jak bylo možné s touto situací a podaným návrhem procesně naložit. První variantou je návrh rozdělit na dvě části a posoudit část návrhu Úřadem „jako zjevně právně nepřipustnou (žádost) a rozhodnout o ní podle ustanovení § 45 odst. 3 správního řádu ve spojení s ustanovením § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu“, tedy řízení zastavit pro zjevně právně

nepřípustnou žádost. Druhou variantou pak je naopak návrh nerozdělovat a „pohlížet na argumentaci navrhovatele v této části návrhu jako na doplňující argumentaci, kterou bylo možné vypořádat jako běžnou návrhovou námítku v rámci celého návrhu, tzn. Úřad by návrh nerozdělil na části, ale rozhodl by o něm jako o návrhu jediném“. Předseda Úřadu se přitom přiklonil k druhé variantě a s ohledem na okolnosti případu konstatoval, „že kauce byla správně složena „pouze“ jednou – jako kauce zajišťující předmět návrhu domáhajícího se uložení nápravného opatření (zrušení rozhodnutí, resp. oznámení o vyloučení)“.

Další případ, kde došlo obdobně k posouzení složeného návrhu, lze nalézt pod sp. zn. ÚOHS-R0004/2025/VZ v rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 3. 3. 2025. I zde byl podán návrh proti rozhodnutí o vyloučení a rozhodnutí o výběru, což bylo Úřadem vyhodnoceno jako dva samostatné návrhy.

Úřad i jeho předseda se shodli v tom, že posouzení výběru dodavatele a posouzení vyloučení navrhovatele jsou zcela odlišné a oddělitelné úkony, a to včetně odlišné návrhové argumentace. Předseda Úřadu k tomu uvedl: „Navrhovatel sice uvádí, že podal jeden návrh, který směřoval proti více nedílně souvisejícím úkonům, tak tomu ale není. Každý z těchto úkonů ob stojí samostatně. Věcné posouzení rozhodnutí o vyloučení je nezávislé na věcném posouzení rozhodnutí o výběru. [...] V tomto kontextu je lhostejné, jestli navrhovatel nazývá dva úkony provedené zadavatelem sledem úkonů. V návrhu totiž namítá právě tyto dva úkony, a to každý z nich z různých důvodů, přičemž jedním úkonem se dva úkony nestanou jen proto, že je takto navrhovatel označí.“⁵⁾

Předseda Úřadu dále doplnil, že Úřad by byl v daném případě oprávněn zkoumat také rozhodnutí o výběru pouze v tom kontextu, zda zadavatel neporušil zásadu rovného zacházení, „tedy zda jeho postup vůči vybranému dodavateli nebyl natolik odlišný, že by v případě stejného postupu vůči navrhovateli nedošlo k jeho vyloučení.“⁶⁾

Předseda Úřadu se také ztotožnil s postupem Úřadu, který přistoupil „k přiřazení kauce k návrhu proti vyloučení ze zadávacího řízení, neboť pokud by postupoval opačně, musel by řízení o návrhu proti vyloučení zastavit, čímž by ale navrhovatel současně přestal být účastníkem zadávacího řízení. V Úřadem zvoleném způsobu by se ale navrhovatel stále mohl stát vybraným dodavatelem.“

Vícefázová řízení

Další specifické případy se pojí s vícefázovými zadávacími řízeními, pro něž je typická mnohost podání ze strany účastníků zadávacího řízení.

⁵⁾ Viz rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 247/2016-66 ze dne 31. 1. 2018.

⁶⁾ Předseda Úřadu korigoval text Stanoviska: „Větu „v situaci, kdy navrhovatel jedním návrhem brojí proti několika úkonům v jednom zadávacím řízení, skládá kauci jenom jednou“, je proto nutné vykládat tak, že kauci navrhovatel skládá jednu pouze v situaci, kdy jedním návrhem brojí proti několika úkonům (např. v situaci, kdy napadá jeden úkon, který je výsledkem několika samostatných nezákonných úkonů – vyloučení, jemuž předcházely výzvy k objasnění nabídky, které považuje navrhovatel taktéž za nezákonné – nebo pokud v návrhu sice rozporuje více úkonů, míří však ke zrušení právě jednoho samostatného úkonu zadavatele; současná situace neodpovídá ani jednomu z těchto případů), nikoliv více návrhy v rámci jednoho podání.“

Jak již bylo uvedeno výše, v případě, že jde o vícefázové řízení, v němž jsou podávány předběžné nabídky, pak se kauce vypočítává z předběžné nabídky, je-li návrh podáván v odpovídající fázi zadávacího řízení.

Podání předběžné nabídky nicméně nemusí být vždy nutně spojeno se stanovením nabídkové ceny; v takovém případě se opět uplatní základní obecné pravidlo pro případy, kdy celkovou nabídkovou cenu nelze stanovit, tj. kauce 100 000 Kč.

Účastníci zadávacího řízení často volí jako svou standardní obchodní strategii nadsazení cen v předběžných nabídkách. V takovém případě pak navrhovatel nutně musí složit kauci odpovídající této vyšší ceně, resp. ve výši 1 % z nabídkové ceny. Stanovení předběžné nabídkové ceny tak ze strany dodavatelů často představuje strategické rozhodnutí, v němž se střetávají dva protichůdné zájmy – jednak snaha zachovat si konkurenceschopnost a prostor pro snížení ceny ve finální nabídce, a jednak úvaha nad vyšší případné kaucí, která se odvíjí právě od této ceny. Zároveň platí, že zadavatel může na základě výše nabídkových cen lépe odhadnout riziko případného podání návrhu k Úřadu, právě s ohledem na výši kaucí.

Role nabídkové ceny

V návaznosti na polemiku ohledně strategického stanovení nabídkové ceny rovněž s ohledem na výši kaucí se dostáváme k souvisejícímu tématu, a sice problematice obcházení pravidel pro stanovení výše kaucí za účelem jejího umělého snížení.

Hlavním smyslem požadavku na složení kaucí je zamezit zneužívání institutu přezkumu k obstrukčním účelům a zajistit, aby byl tento procesní nástroj využíván pouze vážně míněnými návrhy. S tím souvisí také zákonné zakotvení kaucí tak, aby její výše korespondovala s rozsahem dotčené veřejné zakázky⁷⁾.

S touto základní presumpcí souvisí problematika účelového podání nabídky s nepřiměřeně nízkou nabídkovou cenou vůči rozsahu předmětu plnění veřejné zakázky, a to se zjevným záměrem následně podat návrh na zahájení řízení k Úřadu s minimální možnou kaucí. Úřad je pak postaven před otázkou, zda je vůbec oprávněn přezkoumávat nabídkovou cenu navrhovatele z hlediska její reálnosti vůči předmětu plnění veřejné zakázky.

Krajský soud v Brně v této otázce vydal rozsudek ze dne 4. 5. 2023, č. j. 62 Af 25/2022-119, a dospěl k závěru, že Úřad je oprávněn k přezkumu nabídky a nabídkové ceny v souvislosti s určením správné výše kaucí, pokud mu vznikne důvodná pochybnost o pravém účelu podání nabídky navrhovatelem.

Dále uvedl, že „*pojmem "nabídková cena" uvedený v § 255 odst. 1 ZZVZ je třeba vykládat nikoli ve smyslu jakékoli nabídkové ceny, kterou navrhovatel stanovil (resp. jež byla obsažena v jakékoli jím v minulosti podané nabídce), nýbrž ve smyslu nabídkové ceny, která je myšlena vážně, motivována zájmem dodavatele v zadávacím*

⁷⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 As 247/2016-66.

řízení o veřejnou zakázku uspět a zároveň reflektuje úmysl dodavatele být jejím zněním za podmínek uvedených v zadávací dokumentaci vázán, tj. je připraven předmět plnění realizovat.“

Krajský soud tak dal jasně najevo, že účelové návrhy, resp. nabídkové ceny, a zjevné obcházení zákonné úpravy a její zneužívání nemají v rámci přezkumné činnosti své místo.

Do kdy musí být kauce složena

Kromě výše kauce je dalším aspektem správného složení kauce termín jejího složení, který je shodný s termínem pro podání návrhu. Rozhodný je přitom okamžik připsání částky na účet Úřadu, nikoli odeslání platby, jak vyplývá z konstantní rozhodovací praxe Úřadu⁸⁾, a jde tedy o lhůtu hmotněprávní⁹⁾.

Z pohledu navrhovatelů je tak nezbytné zadat platbu k úhradě s dostatečným předstihem, aby nejpozději ve lhůtě pro podání návrhu byla kauce připsána na účet Úřadu. To platí i pro zahraniční platby, kde zpracování platby zpravidla neprobíhá okamžitě.

Případem platby ze zahraničí se zabýval Úřad v rozhodnutí ze dne 19. 12. 2024 pod sp. zn. ÚOHS-R0191/2024/VZ. V daném případě měl být za strany navrhovatele dán příkaz k úhradě dne 25. 10. 2024 (pátek). Lhůta pro podání návrhu, a tedy i složení kauce, byla do 29. 10. 2024. K připsání platby na účet Úřadu došlo až 30. 10. 2024. S ohledem na to, že den zadání platby – 25. 10. 2024 – byl pátek, *„bankovní společnost zaučtovala platbu až dne 28. 10. 2024, tedy v pondělí, což je v České republice státní svátek. Předmětnou platbu tedy mohla ČNB zpracovat až následující pracovní den, a to 29. 10. 2024.“* K tomu předseda Úřadu dodal, že nelze *„souhlasit s názorem navrhovatele, že by opožděné složení kauce vzniklo pouze ze strany ČNB, neboť ta zřejmě zpracovala platbu do druhého pracovního dne, tj. 30. 10. 2024 (jak plyne z výpisu bankovního účtu Úřadu).“*

I kdyby však došlo k prodlení ze strany bank, pravděpodobně by ani v takovém případě nemohlo být pozdní složení kauce prominuto, neboť předseda Úřadu doplnil, že *„i kdyby nastaly okolnosti, které by navrhovatel nebyl schopen ovlivnit (dlouhé zprocesování bankovního převodu), nelze tuto námitku považovat za opodstatněnou.“*

Pokud jde o „technikálie“ provedení bankovního převodu kauce, nabízí se rovněž otázka, zda je relevantní, z jakého bankovní účtu byla kauce odeslána a zda je nezbytné identifikovat vazbu mezi majitelem účtu a navrhovatelem.

I touto otázkou se Úřad ve své rozhodovací praxi zabýval a konstatoval, že ZZVZ nijak nespécifikuje, že by platba měla být složena přímo z účtu navrhovatele, *„a tudíž samotná skutečnost, že kauce byla složena z účtu jiného subjektu nežli navrhovatele, není určující pro stanovení osoby navrhovatele. Obecně tedy nelze*

⁸⁾ Viz např. rozhodnutí Úřadu, sp. zn. ÚOHS-S0142/2020/VZ ze dne 14. 4. 2020 potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu, sp. zn. ÚOHS-R0083/2020/VZ.

⁹⁾ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 10. 2017, č. j. 30 Af 81/2015-63.

vyločit ani možnost, že kauce není složena přímo navrhovatelem, nýbrž je složena za něj, a to zcela nezúčastněnou (fyzickou či právníckou) osobou.“¹⁰⁾

Doložení složení kauce

Kromě samotného složení kauce je podle § 251 odst. 1 ZZVZ nezbytné učinit součástí návrhu doklad o složení kauce. Na rozdíl od připsání kauce na účet, které musí být takřikajíc bezchybné, v případě absence dokladu je možné tento nedostatek napravit, a to samozřejmě za předpokladu, že kauce byla řádně složena. Chybějící doklad o složení kauce tedy představuje odstranitelnou vadu a Úřad v souladu s § 37 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů („**správní řád**“), v návaznosti na § 45 odst. 2 správního řádu vyzývá navrhovatele k odstranění vad návrhu, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích jejich neodstranění.

Důsledky

Jak již plyne z výše uvedeného, Úřad postupem dle § 257 písm. c) ZZVZ řízení usnesením zastaví, pokud nedošlo ke složení kauce v souladu s § 255 ZZVZ, který jsme podrobně analyzovali. Pokud tedy kauce není složena, tj. připsána na účet Úřadu včas a ve správné nebo vyšší výši, jde o neodstranitelnou vadu a Úřad řízení obligatorně zastaví. Nelze tedy kauci ani dodatečně doplnit nebo tuto vadu jinak napravit. Úřad dále podle § 257 písm. a) ZZVZ řízení usnesením zastaví, pokud k návrhu není připojen doklad o složení kauce ve výši podle § 255 odst. 1 nebo 2 ZZVZ a navrhovatel tyto nedostatky ve lhůtě stanovené Úřadem neodstraní. V případě chybějícího dokladu tedy jde o vadu odstranitelnou a až v případě, že tato vada navrhovatelem odstraněna nebude, Úřad řízení zastaví.

Judikatura však ve specifických scénářích umožňuje i jiný postup, a to kombinací procesního a meritorního rozhodnutí formou zamítnutí návrhu. Případ takové situace vyplývá například z rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 3. 2023, sp. zn. 30 Af 34/2021–57, jež bylo následně potvrzeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu¹¹⁾ a obstálo i během přezkumu Ústavním soudem¹²⁾.

I v případě, že dojde k chybnému složení kauce a obligatornímu zastavení správního řízení, teoreticky je možné, aby Úřad zahájil přezkum ex offio, tedy z vlastní iniciativy na základě podnětu navrhovatele. Úřad se ve své rozhodovací praxi setkává s výzvami navrhovatelů v jejich podáních k zahájení řízení právě z úřední povinnosti. Úřad se k těmto vyjádřením standardně staví konstatováním, že zastavením správního řízení není Úřadu zabráněno řízení z moci úřední zahájit, nicméně na zahájení řízení z moci úřední není jakýkoli právní nárok. Současně zdůrazňuje, že posouzení, zda je na místě řízení ex offio zahájit, náleží čistě Úřadu. „*Pokud navrhovatel nesplnil podmínky vedení řízení (tj. nezapltil správnou výši kauce), pak ani poukazem na principy dobré správy a zásady judikované Ústavním soudem nemůže navrhovatel zabránit zastavení správního řízení, a uhájit si tak procesní možnost průběh přezkoumání úkonů zadavatele ovlivňovat.*“¹³⁾

¹⁰⁾ Rozhodnutí předsedy Úřadu, sp. zn. ÚOHS-R0043/2025/VZ, ze dne 4. 6. 2025.

¹¹⁾ Rozsudek NSS, sp. zn. 9 As 109/2023 – 47, ze dne 1. 2. 2024

¹²⁾ Usnesení ÚS, sp. zn. ÚS 897/24, ze dne 18. 9. 2024

¹³⁾ Rozhodnutí předsedy Úřadu, sp. zn. ÚOHS-R0031/2025/VZ, ze dne 7. 4. 2025.

Rovněž je vhodné doplnit, že řízení z moci úřední nezahajuje Úřad při jakémkoli podezření o porušení ZZVZ automaticky vždy, ale „v souladu s § 6 odst. 2 správního řádu pouze v případě, že na základě prošetření, resp. posouzení všech podkladů a okolností souvisejících s danou veřejnou zakázkou, získá podezření, jež dosáhne určité intenzity.“¹⁴⁾

A co se stane s kaucí? Zákon upravuje v zásadě tři možnosti, tj. kauce případně státu v případě neúspěchu navrhovatele¹⁵⁾, kauce se rozdělí v poměru 35 % pro stát a 65 % pro navrhovatele v případě, kdy navrhovatel vzal svůj návrh zpět ještě před vydáním rozhodnutí ve věci samé¹⁶⁾ nebo se, ve zbylých případech, kauce vrací navrhovateli¹⁷⁾. I částečný úspěch navrhovatele ve věci samé je dle rozhodovací praxe Úřadu dostatečný k tomu, aby se kauce vrátila navrhovateli. Pokud by však návrh byl částečně zamítnut a částečně by bylo řízení zastaveno, pak kauce připadá státu.¹⁸⁾

Zastavení správního řízení pro bezpředmětnost

V případech, kdy zadavatel zruší přezkoumávané úkony, přijme požadované opatření k nápravě nebo pokud navrhovatel odstoupí ze zadávacího řízení, stává se návrh bezpředmětným a Úřad přistupuje k zastavení správního řízení. V prvních dvou jmenovaných případech, tj. kdy zadavatel v zásadě vyhoví požadavkům navrhovatele (zruší přezkoumávané úkony či přijme požadované opatření k nápravě), Úřad zahájené řízení usnesením zastaví podle § 257 písm. i) ZZVZ. Toto ustanovení je speciální vůči § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, podle nějž platí, že správní orgán řízení usnesením zastaví, pokud se žádost (návrh) stala zjevně bezpředmětnou. Uvedené ustanovení správního řádu je tedy využitelné v případech odstoupení navrhovatele ze zadávacího řízení, neboť tuto situaci nepokrývá § 257 ZZVZ. tj. správní řízení usnesením zastaví, když se žádost stala zjevně bezpředmětnou.

Ve chvíli, kdy navrhovatel kalkuluje s procesním ukončením správního řízení, v zásadě má dvě možnosti. Buď vzít návrh zpět, nebo ze zadávacího řízení odstoupit.

V prvním případě vezme navrhovatel návrh zpět. To je možné pouze před pravomocným rozhodnutím o zamítnutí. Pokud ještě nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé, případně státu podle § 255 odst. 4 ZZVZ pouze 35 % kauce, nejméně však 30 000 Kč. Úprava odstavce 4 ošetřuje situace, kdy navrhovateli není v prvním stupni před Úřadem vyhověno a následně podá rozklad, tedy rozhodnutí Úřadu nenabyde právní moci (není možné uplatnit § 255 odst. 3 písm. b) ZZVZ), a po podání rozkladu tento vezme zpět. V takovém případě se kauce „rozloží“ mezi stát a navrhovatele. Pokud bylo pravomocně rozhodnuto o zamítnutí návrhu podle § 265 písm. a) ZZVZ, tzn. nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření, kauce podle § 255 odst. 3 písm. b) ZZVZ připadne státu.

¹⁴⁾ Rozhodnutí předsedy Úřadu, sp. zn. ÚOHS-R0191/2024/VZ, ze dne 19. 12. 2024.

¹⁵⁾ Viz § 255 odst. 3 ZZVZ.

¹⁶⁾ Viz § 255 odst. 4 ZZVZ.

¹⁷⁾ Viz § 255 odst. 6 ZZVZ.

¹⁸⁾ ŠEBESTA, M., NOVOTNÝ, P., MACHUREK, T., DVOŘÁK, D. a kol. § 255 [Kauce]. *Zákon o zadávání veřejných zakázek*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 1494.

Pokud však navrhovatel v průběhu správního řízení vycítí, že pravděpodobně nebude rozhodnuto v jeho prospěch, a pokud zároveň nechce přijít o složenou kauci, nabízí se odstoupit ze zadávacího řízení. Může se jednat o účelový a z hlediska správního řízení a účelu povinnosti složení kauce nežádoucí krok, nicméně formálně možný. V takovém případě se návrh stává zjevně bezpředmětným, neboť navrhovateli zanikla účast v zadávacím řízení, a s ní i subjektivní zájem navrhovatele na výsledku správního řízení a jeho práva, která mají být v rámci přezkumného řízení před Úřadem chráněna.

Závěr

V tomto příspěvku jsme se věnovali rozboru právní úpravy institutu kauce dle § 255 ZZVZ a jeho dopadům v rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů. Představili jsme různé modelové situace a specifické případy, s nimiž se účastníci přezkumného řízení běžně setkávají – ať už jde o výpočet výše kauce, její správné a včasné složení, vícefázová řízení, složené návrhy nebo strategické zneužití institutu nabídkové ceny.

Z praxe je rovněž patrné, že ani tato čistě procesní otázka není oproštěna od taktických úvah. Objevují se případy, kdy dodavatelé jednájí účelově a ve svém důsledku v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy, která má zamezit obstrukčním návrhům a chránit efektivitu přezkumného mechanismu.

Přestože se problematika kauce může na první pohled jevit jako okrajová otázka procesní povahy, má zcela zásadní význam pro to, zda vůbec dojde k meritornímu přezkoumání návrhu. Téměř jakákoliv chyba ve složení kauce může vést k zastavení řízení bez věcného projednání návrhu. V tomto ohledu jde o mimořádně důležité procesní téma, které se v praxi před Úřadem objevuje velmi často a které si zaslouží pečlivou pozornost jak ze strany dodavatelů, tak zadavatelů a jejich právních zástupců.

Shrnutí:

Příspěvek se zabývá právní úpravou kauce dle § 255 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, a jejím praktickým uplatněním v rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a správních soudů. Pozornost je věnována nejen výpočtu výše kauce v různých typech zadávacích řízení, ale i otázkám jejího včasného složení, doložení a důsledkům případných pochybení. Text rozebírá specifické situace, jako jsou veřejné zakázky s rámcovým prvkem, vícefázová řízení či problematiku složených návrhů, a nabízí kazuistickou analýzu aktuální judikatury. Cílem příspěvku je poskytnout prakticky využitelný přehled klíčových aspektů týkajících se institutu kauce a jejich procesních důsledků v rámci přezkumného řízení.

Klíčová slova: kauce, složení kauce, zastavení správního řízení, veřejné zakázky, přezkumné řízení, správní řízení, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ÚOHS, rozhodovací praxe.

Bail under Section 255 of the ZZVZ in the decision-making practice of the Office for the Protection of Competition and Administrative Courts – summary:

The paper examines the legal regulation of the security deposit under Section 255 of Act No. 134/2016 Coll., on Public Procurement, as amended, and its practical application in the decision-making practice of the Office for the Protection of Competition and administrative courts. It focuses not only on the calculation of the deposit amount in various types of procurement procedures but also on issues related to its timely payment, proof of payment, and the consequences of potential deficiencies. The text analyses specific situations such as framework agreements, multi-phase procedures, and composite motions, offering a case-based analysis of current case law. The aim of the paper is to provide a practically applicable overview of key aspects related to the deposit and its procedural implications within the context of review proceedings.

Keywords: security deposit, payment of the security deposit, termination of administrative proceedings, public procurement, review procedure, administrative proceedings, Office for the Protection of Competition, decision-making practice.