



UOHSX00K00SE

## PŘEDSEDA ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



# ROZHODNUTÍ

Spisová značka: ÚOHS-R0111/2024/VZ

Číslo jednací: ÚOHS-28152/2024/161

Brno 23. 7. 2024

V řízení o rozkladu ze dne 12. 6. 2024 doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže téhož dne navrhovatelem –

- **CCA Group a. s.**, IČO 25695312, se sídlem Karlovo náměstí 288/17, 120 00 Praha 2, ve správním řízení zastoupen na základě plné moci ze dne 4. 4. 2024 JUDr. Sylvii Sobolovou, Ph.D., advokátkou, ev. č. ČAK 09582, IČO 66253624, Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář, s.r.o., IČO 26739291, se sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1,

proti usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0360/2024/VZ, č. j. ÚOHS-21557/2024/500 ze dne 28. 5. 2024, kterým bylo zastaveno správní řízení vedené ve věci přezkoumání úkonů zadavatele –

- **Česká republika – Česká správa sociálního zabezpečení**, IČO 00006963, se sídlem Křížová 1292/25, 150 00 Praha 5,

učiněných při zadávání rámcové dohody s názvem „**Rámcová dohoda o vývoji a údržbě aplikačního programového vybavení pro blok podpůrné systémy ZDV, DMS (ATV) - IV**“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 16. 11. 2023 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 20. 11. 2023, pod ev. č. Z2023-052837, ve znění pozdějších oprav, a v Úředním věstníku Evropské unie dne 16. 11. 2023 pod ev. č. 706219-2023, ve znění pozdějších oprav,

jsem podle § 152 odst. 6 písm. b), ve spojení s § 152 odst. 5 a ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, na základě návrhu rozkladové komise, jmenované podle § 152 odst. 3 téhož zákona, rozhodl takto:

Usnesení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-S0360/2024/VZ, č. j. ÚOHS-21557/2024/500 ze dne 28. 5. 2024

**p o t v r z u j i**

a podaný rozklad

**z a m í t á m.**

## **ODŮVODNĚNÍ**

### **I. Správní řízení vedené Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže**

1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**Úřad**“) jako orgán příslušný podle § 248 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „**zákon**“)<sup>1</sup> k výkonu dozoru nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami pro zadání podlimitní a nadlimitní veřejné zakázky, včetně koncese s výjimkou koncesí malého rozsahu podle § 178 zákona, a pro zvláštní postupy podle části šesté zákona, obdržel dne 2. 5. 2024 návrh navrhovatele – CCA Group a. s., IČO 25695312, se sídlem Karlovo náměstí 288/17, 120 00 Praha 2, ve správním řízení zastoupen na základě plné moci ze dne 4. 4. 2024 JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou, ev. č. ČAK 09582, IČO 66253624, Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář, s.r.o., IČO 26739291, se sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1 (dále jen „**navrhovatel**“) – z téhož dne na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele – Česká republika – Česká správa sociálního zabezpečení, IČO 00006963, se sídlem Křížová 1292/25, 150 00 Praha 5, (dále jen „**zadavatel**“) – učiněných při zadávání rámcové dohody s názvem „**Rámcová dohoda o vývoji a údržbě aplikačního programového vybavení pro blok podpůrné systémy ZDV, DMS (ATV) - IV**“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 16. 11. 2023 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 20. 11. 2023, pod ev. č. Z2023-052837, ve znění pozdějších oprav, a v Úředním věstníku Evropské unie dne 16. 11. 2023 pod ev. č. 706219-2023, ve znění pozdějších oprav (dále jen „**veřejná zakázka**“).
2. Dnem 2. 5. 2024, kdy Úřad obdržel návrh na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele (dále jen „**návrh**“), bylo podle § 249 zákona, ve spojení s § 44 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „**správní řád**“), zahájeno správní řízení o přezkoumání úkonů zadavatele.

---

<sup>1</sup> Pokud je v tomto rozhodnutí uveden odkaz na zákon, jedná se vždy o znění účinné ke dni zahájení šetřeného zadávacího postupu, v tomto případě dle § 56 zákona.

3. Navrhovatel v podaném návrhu brojil proti rozhodnutí zadavatele o jeho vyloučení ze zadávacího řízení na šetřenou veřejnou zakázku, jež mu bylo oznámeno v „Rozhodnutí o vyloučení účastníka řízení z účasti v zadávacím řízení“ ze dne 21. 3. 2024 (dále jen „**rozhodnutí o vyloučení**“). Zadavatel v rozhodnutí o vyloučení uvedl, že rozhodl podle § 48 odst. 5 písm. d) zákona o vyloučení navrhovatele z účasti na zadávacím řízení, jelikož se navrhovatel v posledních třech letech dopustil opakovaných a závažných porušení dříve uzavřených smluv s jinými veřejnými zadavateli.
4. Dne 5. 4. 2024 podal navrhovatel námitky směřující proti rozhodnutí o vyloučení (dále jen „**námítky**“), jež byly zadavateli doručeny téhož dne. Rozhodnutím ze dne 22. 4. 2024, které navrhovatel obdržel téhož dne, zadavatel námitky navrhovatele odmítl (dále jen „**rozhodnutí o námitkách**“).
5. Protože navrhovatel nepovažoval rozhodnutí zadavatele o námitkách za učiněné v souladu se zákonem, dne 2. 5. 2024 podal návrh a složil na účet Úřadu kauci ve výši 100 000 Kč.

## II. Napadené usnesení

6. Dne 28. 5. 2024 vydal Úřad usnesení sp. zn. ÚOHS-S0360/2024/VZ, č. j. ÚOHS-21557/2024/500 (dále jen „**napadené usnesení**“), kterým správní řízení podle § 257 písm. c) zákona zastavil, neboť nedošlo ke složení kauce na účet Úřadu v souladu s § 255 odst. 1 zákona, resp. kauce nebyla složena ve správné výši.
7. V odůvodnění napadeného usnesení Úřad odkázal na dokumentaci o zadávacím řízení (včetně příloh), ze které vyplývalo, jak byla nabídková cena zadavatelem stanovena, a jakým způsobem byla vypočítána. Konkrétně v článku 9 „Způsob hodnocení nabídek“ zadávací dokumentace (dále jen „**čl. 9 zadávací dokumentace**“) bylo zadavatelem pro účely hodnocení nabídek stanoveno jediné hodnotící kritérium nazvané „**NABÍDKOVÁ CENA (Celkem)**“. Z konstrukce celkové nabídkové ceny vyplývalo, že zadavatel požadoval předložení nabídkové ceny částkou za celý předmět plnění, pro jejíž stanovení byl navrhovatel povinen vyplnit příslušné buňky ve formuláři zadávací dokumentace uvedeném v příloze č. 5 Závazného vzoru Rámcové dohody<sup>2</sup>, nadepsané „Cena“ (dále jen „**příloha č. 5 závazného vzoru rámcové dohody**“), přičemž tento formulář následně automaticky vypočetl prostřednictvím předdefinovaných vzorců nabídkovou cenu dodavatele (celkem) za veřejnou zakázku. Dále bylo v čl. 9 zadávací dokumentace stanoveno, že jako výhodnější bude hodnocena nabídka toho dodavatele, jímž nabízená nabídková cena bez DPH bude nižší oproti nabídkovým cenám bez DPH nabízeným ostatními dodavateli. Za ekonomicky nejvýhodnější bude považována nabídka účastníka zadávacího řízení s nejnižší nabídkovou cenou bez DPH.
8. Z dokumentace o zadávacím řízení vyplynulo, že navrhovatel podal nabídku s celkovou nabídkovou cenou ve výši 53 007 100 Kč bez DPH. Úřad proto vypočetl správnou výši kauce v souladu s § 255 odst. 1 zákona, a to ve výši 1 % z nabídkové ceny, přičemž takto určená výše kauce činila celkem 530 071 Kč.
9. Úřad v napadeném usnesení na základě výše uvedeného výpočtu konstatoval, že v daném případě nebyly splněny podmínky ustanovení § 255 odst. 1 zákona pro využití „paušální“ kauce

---

<sup>2</sup> Závazný vzor Rámcové dohody byl zadavatelem označen jako příloha č. 2 zadávací dokumentace předmětné veřejné zakázky (dále jen „**příloha č. 2 zadávací dokumentace**“ nebo jen „**závazný vzor rámcové dohody**“ nebo jen „**smlouva**“).

ve výši 100 000 Kč, navrhovatel tedy neměl složit na účet Úřadu kauci ve výši paušální částky. V šetřeném případě měl navrhovatel postupovat tak, aby výše složené kauce odpovídala 1 % z nabídkové ceny za celou dobu plnění veřejné zakázky.

10. Úřad v napadeném rozhodnutí proto uzavřel, že navrhovatel sice kauci na účet Úřadu v zákonem stanovené lhůtě složil, nicméně kauce nebyla navrhovatelem složena v souladu s § 255 zákona, což podle § 257 písm. c) zákona představuje důvod pro zastavení správního řízení.

### **III. Rozklad navrhovatele**

11. Dne 12. 6. 2024 obdržel Úřad rozklad navrhovatele z téhož dne. Ze spisového materiálu vyplývá, že napadené usnesení bylo navrhovateli doručeno dne 29. 5. 2024. Rozklad byl tedy podán v zákonné lhůtě.

#### **Námítky rozkladu**

12. Navrhovatel navrhl, aby předseda Úřadu napadené usnesení zrušil a věc vrátil Úřadu k novému projednání, neboť má za to, že zastavení předmětného správního řízení je nezákonné a protiústavní.
13. Navrhovatel namítá, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, pro věcnou nesprávnost a nesprávné právní posouzení věci Úřadem a pro jeho rozpor s ústavním pořádkem České republiky. Na základě svých argumentů se navrhovatel domnívá, že v předmětné věci nebyly splněny zákonné podmínky pro vydání napadeného usnesení, a že nebyl dán ani důvod pro zastavení předmětného správního řízení.
14. Dle navrhovatele se Úřad dostatečně a přesvědčivě nevypořádal s argumentací ke skládané výši kauce, jež byla uvedena v části V. návrhu, protože dle jeho názoru rozsah plnění předmětné veřejné zakázky nebylo možné ve skutečnosti ze zadávací dokumentace veřejné zakázky jednoznačně určit a odkázal na přílohu č. 5 závazného vzoru rámcové dohody a čl. 3.12 závazného vzoru rámcové dohody.
15. U veřejné zakázky nebylo dle navrhovatele možné stanovit celkovou nabídkovou cenu a modelový příklad určený pro stanovení nabídkové ceny údajně vůbec nepředstavoval odhad skutečného průběhu plnění veřejné zakázky, na jehož základě by bylo možné následně určit matematickým výpočtem nabídkovou cenu vycházející ze zadavatelova odhadu skutečného průběhu plnění. Dle navrhovatele není v zadávací dokumentaci vyjádřen (předpokládaný) rozsah budoucího plnění.
16. Cenu za poskytované služby zjistitelnou z tabulky v příloze č. 5 závazného vzoru rámcové dohody považoval navrhovatel za cenu maximální a nikoliv předpokládanou, a proto ji nebylo možné dle navrhovatele považovat za nabídkovou cenu za celou dobu plnění veřejné zakázky podle první věty § 255 odst. 1 zákona.
17. Dále navrhovatel v rozkladu brojí proti postupu Úřadu spočívajícím v zastavení řízení bez předchozí snahy o zhojení nedostatku náležitosti návrhu, považuje jej za nezákonný a v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Protože zákon neobsahuje komplexní úpravu procesního práva, navrhovatel dovozuje, že by měly být subsidiárně aplikovány ustanovení správního řádu. Pokud Úřad navrhovateli neumožnil doplatit kauci do výše, kterou považoval za správnou, byl jeho postup dle navrhovatele nezákonný.

**IV. Řízení o rozkladu**

18. Úřad po doručení rozkladu neshledal podmínky pro postup podle § 87 správního řádu a podle § 88 odst. 1 správního řádu předal spis se svým stanoviskem předsedovi Úřadu k rozhodnutí o rozkladu.

**Vyjádření zadavatele k rozkladu navrhovatele**

19. Úřad obdržel vyjádření zadavatele ze dne 17. 6. 2024 k podanému rozkladu. Ve vyjádření zadavatel uvedl, že se plně ztotožňuje s usnesením Úřadu o zastavení správního řízení dle § 257 písm. c) zákona, neboť je přesvědčen, že Úřad vypočetl výši kauce správně.
20. Zadavatel upozornil na přílohu č. 5 závazného vzoru rámcové dohody, na předpokládaný (maximální) rozsah plnění u jednotlivých služeb, jež jsou součástí plnění předmětné veřejné zakázky, a kde bylo možné díky předdefinovaným vzorcům jednoznačně stanovit celkovou nabídkovou cenu. Dále z poznámek pod čarou přílohy č. 5 závazného vzoru rámcové dohody podle zadavatele vyplývá, že uvedený počet člověkohodin u služeb rozvoje (viz čl. 3.1.3 závazného vzoru rámcové dohody) je orientační odhad celkového využití kapacity jednotlivých zadavatelem požadovaných rolí. Zároveň maximální počet jednotek u služeb převzetí, služeb podpory provozu a služeb exitu (viz čl. 3.1.1, 3.1.2 a 3.1.4 závazného vzoru rámcové dohody) stanoví maximální počet kalendářních měsíců, kdy můžou být jednotlivé služby využívány. Těmito údaji tak zadavatel v souhrnu stanovil postup výpočtu nabídkové ceny, která představuje odhad očekávaného rozsahu celkového plnění (srov. rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-09769/2021/500/Alv ze dne 18. 3. 2021: „... skutečnost, že zadavatel v rámci hodnoticího kritéria pracuje s maximálním možným objemem budoucího plnění (tzn. dodávek 90 vozidel) pak nezpůsobuje to, že by nebylo možno stanovit celkovou nabídkovou cenu... V této souvislosti je však klíčové, že celkový možný rozsah poptávaného plnění (přestože k jeho úplnému naplnění během plnění nemusí nikdy dojít) byl využit při stanovení způsobu výpočtu konkrétní nabídkové ceny, která pak byla rozhodující pro hodnocení nabídek...“).
21. Ohledně zastavení řízení bez možnosti zhojení nedostatku návrhu poukázal zadavatel na rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-11890/2021/161/HBa ze dne 13. 4. 2021: „Přístup Úřadu k otázce kauce je definován zákonem a je tak nutně přísný, neboť zákon právě v této otázce Úřadu žádný manévrovací prostor nedává... Účastníci řízení jsou si rovni, a je-li návrh určen k ochraně práv navrhovatele, pak ustanovení o jeho vadách jsou ustanoveními jdoucími k ochraně právní jistoty zadavatele.“
22. Zadavatel uvedl, že podaný rozklad je neoprávněný a nedůvodný. Navrhl, aby předseda Úřadu rozklad navrhovatele zamítnul a napadené usnesení o zastavení správního řízení potvrdil.

**Stanovisko předsedy Úřadu**

23. Po projednání rozkladu a veškerého spisového materiálu rozkladovou komisí jmenovanou podle § 152 odst. 3 správního řádu a po posouzení případu ve všech jeho vzájemných souvislostech byl podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumán soulad napadeného usnesení a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy a dále správnost napadaného usnesení v rozsahu námitek uvedených v rozkladu a s přihlédnutím k návrhu rozkladové komise byl přijat následující závěr.

24. Úřad tím, že napadeným usnesením zastavil správní řízení, rozhodl správně a v souladu se zákonem. V další části odůvodnění tohoto rozhodnutí jsou v podrobnostech rozvedeny důvody, pro které bylo přistoupeno k potvrzení napadeného usnesení a k zamítnutí rozkladu.

#### V. K námitkám rozkladu

25. Navrhovatel podal rozklad proti napadenému usnesení v celém jeho rozsahu, neboť má za to, že zastavení předmětného správního řízení, je nezákonné a protiústavní.

##### *Námitka týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení*

26. Nelze souhlasit s navrhovatelem, jenž v rozkladu uvádí, že se Úřad dostatečně a přesvědčivě nevypořádal s jeho argumentací ve vztahu k nemožnosti určení rozsahu plnění, resp. výše kauce obsažené v bodě V. návrhu, čímž údajně zatížil napadené usnesení vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, když jej dostatečným, tj. řádným a přesvědčivým způsobem neodůvodnil. K tomu nejprve poukazují na závěry rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 7 Afs 253/2019-28,<sup>3</sup> nebo ze dne 8. 2. 2023, č. j. 1 As 176/2022-99, z nichž vyplývá, že správní orgán nemá povinnost vypořádat každou dílčí námitku účastníka řízení, za předpokladu, že se vypořádá s jejich hlavní podstatou. Jsem toho názoru, že Úřad se v napadeném usnesení dostatečně řádně vypořádal s argumenty navrhovatele, kdy mimo jiné odkázal na relevantní skutečnosti vyplývající ze zadávací dokumentace, adekvátně je posoudil a ze Stanoviska Úřadu k výpočtu výše kaucí dle § 255 odst. 1 a 2 zákona (dále jen „**Stanovisko**“)<sup>4</sup> citoval k předmětnému sporu přílehlavé skutečnosti.
27. Pro posouzení správné výše kaucí v daném případě je nutné připomenout dvě stěžejní skutečnosti, přičemž obě vyvstávají ze zadávací dokumentace a obě Úřad v napadeném usnesení přiměřeně zohlednil a popsal (srov. bod 14-18, 24, 29-35 napadeného usnesení). První skutečnost vyplývá z bodu 21.1 přílohy č. 2 zadávací dokumentace, dle něhož má být smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky uzavřena na dobu 48 měsíců ode dne jejího nabytí účinnosti, tedy rámcová dohoda na veřejnou zakázku má být uzavřena na dobu určitou. Druhá skutečnost se týká způsobu hodnocení nabídek, kdy z článku 9 zadávací dokumentace

<sup>3</sup> Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2021, č. j. 7 Afs 253/2019-28: „*Jak již v minulosti opakovaně zdůraznil, nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit samotný obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006–76). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán, resp. soud podstatou argumentace účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč ji nepovažuje za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky zdejšího soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012–45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016–64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí.*“

<sup>4</sup> Dostupné na <https://uohs.gov.cz/cs/verejne-zakazky/moznosti-obrany-proti-postupu-zadavatele/kauce-a-spravni-poplatek.html>

vyplývá, že zadavatel stanovil pro účely hodnocení nabídek jediné hodnotící kritérium nazvané „NABÍDKOVÁ CENA (Celkem)“<sup>5</sup>.

28. Z konstrukce celkové nabídkové ceny plyne, že zadavatel požadoval předložení nabídkové ceny částkou za celý předmět plnění, pro jejíž stanovení byl navrhovatel povinen vyplnit příslušné buňky ve formuláři uvedeném v příloze č. 5 závazného vzoru rámcové dohody. Tento formulář následně automaticky vypočetl prostřednictvím předdefinovaných vzorců nabídkovou cenu dodavatele za veřejnou zakázku. Celková nabídková cena veřejné zakázky tak byla tvořena součtem položek „Cena za Služby převzetí“, „Maximální cena za Služby podpory provozu“, „Maximální cena za Rozvoj“ a „Cena za Služby exitu“.
29. Úřad v napadeném usnesení dovodil, a to např. u položky „Cena za Služby podpory provozu“, že ve sloupci „Maximální počet jednotek“ zadavatel stanovil číslovku „48“ (jíž se násobí nabídková cena za jednotku/jeden měsíc), která odpovídá době trvání rámcové dohody v délce 48 měsíců; proto je dílčí nabídková cena „Maximální cena za Služby podpory provozu“ kalkulována na celou dobu plnění rámcové dohody, kdy účastník nacení cenu za jeden měsíc podpory provozu a dílčí nabídková cena je tak součinem ceny za měsíc a počtu měsíců (48). Stejně tak v položce „Rozvoj“ u dílčí položky „4. Senior vývojář“, u níž je stanoven počet člověkohodin 18 200, lze vyvodit, že je předpokládáno nacenění na celou dobu plnění veřejné zakázky. Výše uvedené potvrzuje i obsah přílohy č. 5 závazného vzoru rámcové dohody: *„Údaj "Maximální počet jednotek" v tabulce cena za Služby podpory provozu stanoví maximální počet kalendářních měsíců, kdy může být poskytována podpora na základě této Smlouvy, resp. Dílčích smluv uzavřených na základě této Smlouvy.“* a *„Údaj "Počet člověkohodin" v tabulce ceny za Rozvoj je orientační odhad Objednatele celkové potřeby kapacit po dobu účinnosti této Smlouvy, resp. Dílčích smluv uzavřených na základě této Smlouvy.“*
30. Na základě výše uvedeného lze souhlasit s názorem Úřadu, že v zadávací dokumentaci je vyjádřen (předpokládaný) rozsah budoucího plnění, v důsledku čehož lze celkovou nabídkovou cenu z ceny pro účely hodnocení stanovit matematickým výpočtem. Proto lze také souhlasit s konstatováním Úřadu, že v předmětném případě je možné stanovit nabídkovou cenu navrhovatele, která byla předmětem hodnocení, přičemž nebyla v posuzovaném případě stanovena pouze jako cena jednotková, nýbrž předmětem hodnocení byla celková nabídková cena (cena za předpokládaný objem plnění).
31. Předmětný závěr je plně v souladu s dlouhodobou výkladovou praxí Úřadu, a proto rovněž koresponduje s názorem prezentovaným ve Stanovisku na webových stránkách Úřadu (viz bod 26 tohoto rozhodnutí). Ve Stanovisku je například vysvětleno, že nabídkovou cenu navrhovatele za celou dobu plnění veřejné zakázky (celkovou nabídkovou cenu) lze nepochybně zjistit v situaci, kdy zadavatel uzavírá smlouvu na dobu určitou a modelový příklad rozsahu plnění pokrývá celou tuto dobu. Pokud totiž platí, že nabídková cena je cenou pro účely hodnocení, nemůže být „celkovou nabídkovou cenou“ nic jiného než tato cena pro účely hodnocení matematicky upravená tak, aby odpovídala (předpokládanému) rozsahu plnění dle zadávací dokumentace. (Srov. rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-S0214/2017/VZ-18571/2017/521/Mži ze dne 29. 6. 2017, č. j. ÚOHS-R0113/2017/VZ-27144/2017/321/OMa ze dne 20. 9. 2017.)

---

<sup>5</sup> Viz bod 7 tohoto rozhodnutí.

32. Úřad tedy jasně a srozumitelně konstatoval, že navrhovatel podal nabídku s celkovou nabídkovou cenou ve výši 53 007 100 Kč bez DPH, tedy výše složené kauce měla být (odpovídající 1 % z nabídkové ceny za celou dobu plnění veřejné zakázky) celkem 530 071 Kč. Navrhovatel však složil dne 2. 5. 2024 na účet Úřadu kauci ve výši 100 000 Kč, tedy kauce složená v dané výši neodpovídá výši kauce, kterou byl navrhovatel dle § 255 odst. 1 zákona povinen složit na účet Úřadu. S tímto závěrem se plně ztotožňuji a zároveň uzavírám, že napadené usnesení je dostatečně odůvodněno a netrpí vadou nepřezkoumatelnosti. Ostatně i navrhovatel sám se závěry napadeného usnesení obsáhle polemizuje.

*Námítka věcné nesprávnosti a nesprávného právního posouzení věci*

33. Navrhovatel v otázce výpočtu kauce opakovaně namítal, že i přes přílohu č. 5 závazného vzoru rámcové dohody nebylo dle jeho názoru možné stanovit celkovou nabídkovou cenu a modelový příklad určený pro stanovení nabídkové ceny vůbec nepředstavoval odhad skutečného průběhu plnění veřejné zakázky.
34. Nelze souhlasit s touto námitkou a ani s argumentací, kterou navrhovatel pro její odůvodnění použil. Jako příklad lze uvést navrhovatelem namítané čl. 3.12 a 3.1.4 závazného vzoru rámcové dohody, z nichž dovozuje údajnou nemožnost jednoznačně rozsah plnění veřejné zakázky určit. V čl. 3.12 přitom bylo pro vyloučení pochybností zadavatelem stanoveno, že objednatel není v průběhu trvání smlouvy povinen poptat žádné služby, přičemž pro účely rámcové dohody byly jako služby definovány v čl. 3.1.1 služby převzetí, v čl. 3.1.2 služby podpory provozu, v čl. 3.1.3 rozvoj a v čl. 3.1.4 služby exitu.
35. V tomto kontextu poukazuji na celý čl. 3 závazného vzoru rámcové dohody, zadavatelem označený jako „Předmět smlouvy“, jež je nutné chápat logicky jako jeden celek. Ostatně i v čl. 3.3 závazného vzoru rámcové dohody zadavatel stanovuje, že *„Služby budou poskytovány výhradně na základě dílčích smluv uzavíraných postupem specifikovaným v Příloze č. 7 této Smlouvy (dále jen „Dílčí smlouva“). Vzor Dílčí smlouvy je uveden v Příloze č. 8 této Smlouvy.“* Pokud budou služby poskytovány výhradně na základě dílčích smluv, pak článek závazného vzoru rámcové dohody, podle něhož zadavatel není v průběhu trvání této smlouvy povinen poptat žádné služby, nezakládá v jakémkoli směru pochybnost o rozsahu plnění veřejné zakázky, jak v rozkladu tvrdí navrhovatel. Rovněž tak oprávnění poskytovatele odmítnout uzavření dílčí smlouvy předložené objednatelem (dle bodu 6 písm. c) přílohy č. 7 závazného vzoru rámcové dohody)<sup>6</sup> nebo v bodě 7 přílohy č. 7 závazného vzoru rámcové dohody zakotvené oprávnění zadavatele nevystavit ani jediný návrh na uzavření dílčí smlouvy. Uvedené argumenty spíše svědčí vyjádření nesouhlasu navrhovatele s určitými zadávacími podmínkami; ty však byly zadavatelem pevně stanoveny a nebyly určeny k dalšímu vyjednávání.
36. Navrhovatel v rozkladu brojí ve stejném smyslu dále tím, že dle jeho názoru v zadávací dokumentaci fakticky není stanoven jakýkoliv předpokládaný rozsah, v jakém by byl zadavatel povinen služby po dobu účinnosti smlouvy skutečně odebírat a ani z ní nelze vyčíst jakýkoliv reálně očekávatelný průběh plnění, resp. požadavků zadavatele na poskytování plnění ze strany vybraného dodavatele. Skutečnost, že reálný předmět plnění není u rámcových dohod znám, je podstatou institutu rámcové dohody. Jak bylo uvedeno shora, v zadávací

<sup>6</sup> Příloha č. 7 závazného vzoru rámcové dohody nazvaná „Podrobný popis způsobu uzavírání Dílčích smluv“.



dokumentaci je vyjádřen (předpokládaný) rozsah budoucího plnění, v důsledku čehož lze celkovou nabídkovou cenu z ceny pro účely hodnocení stanovit matematickým výpočtem. Fakt, že tato předpokládaná cena je zároveň cenou maximální, která nemusí být ve výsledku dosažena, na věci nic nemění. Předpoklad, byť maximální, je zadavatelem jasně stanoven a byl v daném případě jednoznačně určitelný.

37. V rozkladu sám navrhovatel sice uznává, že např. služby rozvoje jsou v souladu se svým smyslem a účelem poskytovány na základě *ad hoc* požadavků zadavatele a jejich předpokládaný rozsah tak objektivně nelze určit, nicméně namítá, že zadavatel v zadávací dokumentaci neurčil ani obecný rozsah služeb rozvoje, který by mohl na předpokládanou hodnotu plnění ukazovat.
38. V tomto smyslu odkazuji na bod 24 napadeného usnesení, jež uvádí pro posouzení daného případu některé příhodné argumenty ze Stanoviska a především vysvětluje, že nelze ztotožňovat pojmy „nabídková cena“ a „skutečná cena“ (ve smyslu skutečné ceny uhrazené zadavatelem za plnění veřejné zakázky; srov. rozhodnutí Úřadu č. j. ÚOHS-S0214/2017/VZ-18571/2017/521/Mži ze dne 29. 6. 2017, potvrzené rozhodnutím předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R0113/2017/VZ-27144/2017/321/OMa ze dne 20. 9. 2017). Tyto dvě ceny mohou být v některých případech totožné (je-li např. předmětem veřejné zakázky dodání jednoho konkrétního výrobku), v jiných nikoli (jsou-li předmětem veřejné zakázky služby či dodávky, které budou realizovány podle skutečných potřeb zadavatele na základě garantovaných jednotkových cen). 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 ničem změnit. Ke shodnému závěru dospěl též Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku z 31. ledna 2018, sp. zn. 5 As 247/2016-66, kde uvedl, že *„[s]kutečnost, že se takto 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.“*
39. Na základě výše uvedeného k této námitce uzavírám, že zadavatel v zadávací dokumentaci srozumitelně vysvětlil konstrukci jím stanovené nabídkové ceny a jako přílohu č. 5 závazného vzoru rámcové dohody vyhotovil formulář, kterým stanovil předpokládaný (maximální) rozsah plnění u jednotlivých služeb, jež jsou součástí plnění předmětné veřejné zakázky. Po vyplnění předmětného formuláře byla celková nabídková cena dodavatelů za veřejnou zakázku automaticky vypočtena prostřednictvím předdefinovaných vzorců. Tato celková, graficky zvýrazněná nabídková cena, představovala předpokládaný (maximální) rozsah plnění a modelový příklad výpočtu nabídkové ceny pokrývající celou dobu plnění předmětné veřejné zakázky pro účely hodnocení nabídek. Není tedy pochyb o tom, co mělo být vzato jako základ pro výpočet kaucí.

*Námitka rozporu s ústavním pořádkem České republiky*

40. Navrhovatel v rozkladu uvedl, že navzdory zákonné úpravě obsažené v ustanovení § 257 písm. c) zákona se nemůže ztotožnit s názorem Úřadu, dle něhož zákonodárce možnost zhojení absentující podmínky řízení (složení kaucí v řádné výši na účet Úřadu) v dodatečně lhůtě stanovené Úřadem nezakotvil. Podle navrhovatele *„postup Úřadu spočívající v zastavení řízení bez předchozí snahy o zhojení nedostatku náležitosti návrhu je nezákonný, a podle*

*názoru navrhovatele je v rozporu i s ústavním pořádkem České republiky“.* Svůj názor navrhovatel opírá o vlastní výklad, dle něhož zákon neobsahuje komplexní úpravu procesního práva (v řízení o návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky postupuje Úřad podle § 249 a násl. zákona), proto by se dle navrhovatele měla subsidiárně aplikovat ustanovení správního řádu v souladu s § 1 odst. 2 téhož zákona.<sup>7</sup> Následně navrhovatel odkazuje především na § 37 odst. 3 správního řádu,<sup>8</sup> přičemž tvrdí, že *„správní řád ani jiný zákon správnímu orgánu neumožňuje pro zjištěné nedostatky podání správní řízení okamžitě zastavit, aniž by se o nápravu v souladu s § 37 odst. 3 správního řádu nejprve pokusil“.*

41. Nelze souhlasit s námitkou navrhovatele týkající se údajného rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem vůči obecným ustanovením správního řádu byla zakotvena již v právní úpravě předcházejícího zákona.<sup>9</sup> Správní řád se vztahuje na veškeré postupy v oblasti veřejné správy, které jsou výkonem veřejné moci, proto obsahuje jak úpravu „klasického“ správního řízení, tak také úpravu provádění dalších úkonů, kterou je nutné podpůrně použít rovněž při aplikaci jiných právních předpisů. Ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu zakotvuje obecné procesní pravidlo, podle kterého musí být správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použít vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jiný postup. Aby se jiný zákon od správního řádu mohl odchýlit, musí – v souladu s ústavní zásadou zákonnosti<sup>10</sup> – stanovit vlastní procesní postup. Správní řád má tedy charakter obecného právního předpisu o správním řízení a zvláštní zákony charakter předpisů speciálních, a jako takové mají před správním řádem aplikační přednost.<sup>11</sup>
42. Již v zákoně č. 137/2006 Sb. bylo odchylně od správního řádu stanoveno, že řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se u Úřadu zahajuje na „písemný“ návrh stěžovatele nebo z moci úřední. Návrh na zahájení řízení tedy nebylo (a ani v současnosti není) možné podat v jakékoli formě, jak to předpokládá § 37 odst. 4 správního řádu, ale jen písemně. Náležitosti podání musely podle zákona č. 137/2006 Sb.<sup>12</sup> (a podle zákona obdobně<sup>13</sup>) vedle obecných náležitostí podání podle § 37 správního řádu, obsahovat např. v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli hrozí nebo vznikla újma na jeho právech, příslušné důkazy a čeho se navrhovatel domáhá. Součástí návrhu zasílaného Úřadu musel (a rovněž dle zákona musí) být navíc doklad o doručení námitek zadavateli a doklad o složení kauce. Dle stejného principu je možné pokračovat i ohledně § 257 zákona, jenž je speciálním ustanovením k § 66 správního řádu, přičemž obě uvedená ustanovení upravují zastavení správního řízení.
43. Na základě výše uvedeného je tedy namístě kontrovat navrhovateli, že právě § 257 písm. c) zákona je speciální zákonná úprava, jež stanovuje odlišně od obecné právní úpravy, že Úřad

<sup>7</sup> § 1 odst. 2 správního řádu: *„Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“*

<sup>8</sup> § 37 odst. 3 správního řádu: *„Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.“*

<sup>9</sup> V zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění účinném do 30. 9. 2016 (dále jen „**zákon č. 137/2006 Sb.**“).

<sup>10</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>11</sup> Pohorský, P. a L. Jemelka. Specifika právní úpravy správního řízení vedeného Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Správní právo. 2011, č. 6, s. 371.

<sup>12</sup> Podle § 114 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.

<sup>13</sup> Podle § 251 zákona.

zahájené správní řízení zastaví, jestliže nedošlo ke složení kauce v souladu s § 255 zákona. Že zákonodárce v předmětném případě nepředpokládal subsidiární aplikaci správního řádu, a ani nezakotvil možnost ve lhůtě nedostatky návrhu odstranit, lze dovést rovněž ze znění § 257 písm. a) zákona. V posledně uvedeném ustanovení zákona je zakotveno, že Úřad zastaví řízení pro vybrané obsahové nedostatky návrhu, a to tehdy, pokud nebyly odstraněny navrhovatelem ani v dodatečné lhůtě, kterou je Úřad v takovém případě povinen navrhovateli poskytnout. Dodatečně je přitom možno zhojit pouze nedostatky v rozsahu obecných náležitostí návrhu ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu, tedy doplnit identifikaci zadavatele a označit, čeho se navrhovatel domáhá (tj. petit návrhu). Na výzvu Úřadu lze také doplnit doklad o složení kauce, nikoli však složení kauce samé.<sup>14</sup>

44. Výše uvedená argumentace je v souladu s dlouhodobou výkladovou praxí Úřadu (srov. rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-18867/2020/322/LKa ze dne 22. 6. 2020<sup>15</sup> nebo rozhodnutí předsedy Úřadu č. j. ÚOHS-R0154/2018/VZ-32501/2018/321/KBI ze dne 8. 11. 2018.) Lze souhlasit s tím, že zavedená úprava je pro navrhovatele poměrně přísná, sleduje však účel samotného institutu kauce. Navrhovatel měl i v případě nejistoty ohledně výše kauce možnost složit tuto ve výši vypočtené dle nabídkové ceny, přičemž v případě špatně provedeného výpočtu by mu byl přeplatek kauce vrácen. Tím by se vyhnul přísnému následku neuhrazení kauce, kterým je nutně zastavení správního řízení.

## VI. Závěr

45. Výše uvedené lze shrnout následovně. Navrhovatel podal návrh na zahájení správního řízení ve věci přezkumu postupu zadavatele při zadávání veřejné zakázky. Navrhovatelem podaný návrh přitom nesplňoval zákonem stanovené náležitosti, neboť nedošlo ke složení kauce na účet Úřadu v souladu s § 255 odst. 1 citovaného zákona, resp. na účet Úřadu nebyla v zákonem stanovené lhůtě navrhovatelem složena kauce ve správné výši. U této vady podání zákon nepřipouští její napravení nebo zhojení (např. na výzvu Úřadu). Byly tak naplněny předpoklady pro zastavení správního řízení usnesením, což Úřad napadeným usnesením učinil.

<sup>14</sup> Viz Šebesta, M., Novotný, P., Machurek, T., Dvořák, D. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 1503 s., k § 257 písm. c) zákona: „ZVZ umožňuje pouze dodatečné připojení dokladu o řádně a včas složené kauci v návaznosti na výzvu ÚOHS [také § 257 písm. a)]. 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 (§ 251 odst. 2 a 3).

Složením peněžité jistiny (kauce) ve lhůtě stanovené zákonem pro podání návrhu vyjadřuje navrhovatel skutečný zájem o přezkoumání úkonů zadavatele a nese s tím spojené riziko částečné nebo úplné ztráty kauce v případě nedůvodnosti svých tvrzení. Zákonodárce tímto ustanovením brání vedení správních řízení o takových návrzích, které nebyly podpořeny kaucí složenou v náležité výši a ve lhůtě pro podání návrhu.“

<sup>15</sup> Srov. z uvedeného rozhodnutí předsedy Úřadu: „Za odstranitelné lze považovat takové nedostatky, u nichž zákon předpokládá zastavení správního řízení až poté, co Úřad navrhovatele vyzve k odstranění takových nedostatků a navrhovatel je ani přes výzvu ve lhůtě stanovené Úřadem neodstraní [srov. např. § 257 písm. a) zákona]. U důvodu, pro který Úřad správní řízení zastavil ve zdejším případě, tedy u důvodu obsaženého v § 257 písm. c) zákona, však zákon předpokládá zastavení správního řízení už jen na základě toho, že kauce nebyla složena v souladu s § 255, aniž by zákon jakkoliv operoval s tím, že Úřad měl navrhovatele k odstranění takového nedostatku vyzývat. Pochybení spočívající v nesložení kauce v souladu s § 255 zákona je tedy třeba považovat za pochybení neodstranitelné, pro které Úřad správní řízení zastaví bez dalšího.“

46. Přestože v případě předmětné veřejné zakázky, zadávané za účelem uzavření rámcové dohody, není přesně zřejmé, jaká bude skutečná cena poptávaného plnění (což dle charakteru rámcových dohod ani není možné), v příloze č. 5 závazného vzoru rámcové dohody zadavatel jasně stanovil maximální rozsah jednotlivých služeb v rámci poptávaného plnění, čímž stanovil jasný modelový výpočet nabídkové ceny, která byla jediným kritériem hodnocení předmětné veřejné zakázky a ze které měl navrhovatel v případě výpočtu výše kauce vycházet.
47. V rámci rozkladu nebyly ze strany navrhovatele předloženy žádné relevantní argumenty, které by odůvodňovaly jiný postup, než postup zvolený Úřadem. Z předložených podkladů je evidentní, že nedošlo ke složení kauce na účet Úřadu ve správné výši navrhovatelem, přičemž dle výkladu Úřadu opřeneho o soudní judikaturu je zřejmé, že uvedený nedostatek návrhu nemůže být následně zhojen.
48. Navrhovatelovy námitky obsažené v rozkladu byly vyhodnoceny jako nedůvodné. Závěrem lze tedy shrnout, že Úřad rozhodl správně a v souladu se zákonem, když zastavil správní řízení podle § 257 písm. c) zákona, neboť nedošlo ke složení kauce na účet Úřadu v souladu s § 255 odst. 1 citovaného zákona.
49. Ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu byla přezkoumána i zákonnost napadeného usnesení, jeho věcná správnost v rozsahu vznesených námitek a současně byla přezkoumána i zákonnost postupu Úřadu, přičemž napadené usnesení bylo shledáno zákonným a věcně správným. Dospěl jsem přitom k závěru, že Úřad uvedl všechny právní normy, které v dané věci aplikoval a dostatečně odůvodnil jejich použití.
50. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v souladu se zákonem a správním řádem, lze dospět k názoru, že nenastaly podmínky pro zrušení nebo změnu napadeného usnesení. Proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí o rozkladu.

## POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se podle ustanovení § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 152 odst. 5 téhož zákona, nelze dále odvolat.

otisk úředního razítka

doc. JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.  
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

**Obdrží**

1. Česká republika – Česká správa sociálního zabezpečení, Křížová 1292/25, 150 00 Praha 5
2. JUDr. Sylvie Sobolová, Ph.D., Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

**Vypraveno dne**

viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy