

Veřejné zakázky

Jistotu zakotvenou v § 41 zákona č. [134/2016](#) Sb., o zadávání veřejných zakázek nelze vykládat tak, že by jejím smyslem mělo být toliko zajištění sloužící k úhradě případné škody, která by zadavateli mohla chováním dodavatele vzniknout. Jistotu je třeba vnímat širěji, plní hned několik funkcí. Vedle toho, že slouží jako zajišťovací instrument k úhradě případně vzniklé škody, plní také úlohu účinného prostředku selekce dodavatelů, přičemž nelze odhlédnout také od jejího sankčního charakteru sloužícího zadavateli k poskytnutí vyšší míry jistoty, že účastník po podání nabídky na plnění veřejné zakázky dostojí svým povinnostem. Právo na plnění z účastníkem poskytnuté jistoty vzniká přitom zadavateli pouze ze zákonem jasně stanovených důvodů (dle § 41 odst. 8, v němž je zakotven jejich taxativní výčet), které jsou účastníkům předem známy. Podmínkou vzniku nároku je tedy kumulativní splnění čtyř předpokladů: 1. zánik účasti účastníka v zadávacím řízení, 2. v zadávací lhůtě, 3. v důsledku jeho vyloučení zadavatelem, 4. výlučně z důvodu, že účastník na výzvu zadavatele nepředložil údaje, doklady nebo vzorky, pokud si zadavatel vyhradil, že jejich předložení je podmínkou uzavření smlouvy, nebo pokud výsledek zkoušek vzorků neodpovídá zadávacím podmínkám, nebo pokud účastník po uplynutí blokační lhůty bez zbytečného odkladu se zadavatelem neuzavřel smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky.

(Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 28 Cdo 1334/2024-160 ze dne 3.10.2024)

Nejvyšší soud rozhodl ve věci žalobkyně FB LODŽIE s.r.o., se sídlem v B., zastoupené JUDr. R.A., advokátem se sídlem v B., proti žalovanému statutárnímu městu Brno, se sídlem v B., o 200.000 Kč s příslušenstvím, vedené u Městského soudu v Brně pod sp. zn. 72 C 1/2021, o dovolání žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 10. října 2023, č. j. 15 Co 104/2023-138, tak, že dovolání se zamítá.

Z odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

1. Městský soud v Brně rozsudkem ze dne 11. 11. 2022, č. j. 72 C 1/2021-114, zamítl žalobu o 200.000 Kč s příslušenstvím (výrok I.) a rozhodl o náhradě nákladů řízení (výrok II.). Žalobkyně se dané částky domáhala z titulu vrácení jistoty složené při účasti na veřejné zakázce. Soud prvního stupně vyšel ze zjištění, že v návaznosti na zveřejnění zadávací dokumentace (výzvy k podání nabídky k veřejné zakázce) podala žalobkyně nabídku k uvedené zakázce a zároveň poskytla zadavateli (žalovanému) jistotu ve výši 200.000 Kč. Žalovaný poté oznámil výběr žalobkyně jako dodavatelky veřejné zakázky a vyzval ji k součinnosti a podpisu smlouvy o dílo, žalobkyně však součinnost pro uzavření smlouvy neposkytla a formou písemného oznámení (po předchozím utvrzení, že svým povinnostem dostojí) odmítla smlouvu o dílo se zadavatelem uzavřít, protože ji zadavatel dle § 124 odst. 2 zákona č. [134/2016](#) Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění do 15. 7. 2023 (dále též jen „ZZVZ“), vyloučil z další účasti na zadávacím řízení. Následně žalovaný z ekonomických důvodů zrušil zadávací řízení veřejné zakázky a oznámil žalobkyni, že uplatňuje právo z plnění jistoty dle § 41 odst. 8 ZZVZ. Soud prvního stupně posoudil charakter jistoty dle citovaného zákona a došel k závěru, že daný institut slouží k zajištění zadavatele vůči účastníkovi zadávacího řízení s tím, že nedojde-li k uzavření smlouvy z předem zákonem jasně stanovených důvodů na straně účastníka, je

zadavateli umožněno ponechat si jistotu v celé výši. Žalobu tedy neshledal důvodnou.

2. Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 10. 10. 2023, č. j. 15 Co 104/2023-138, k odvolání žalobkyně rozhodnutí soudu prvního stupně potvrdil (výrok I.) a rozhodl o nákladech odvolacího řízení (výrok II.). Odvolací soud se ztotožnil se skutkovými i právními závěry soudu prvního stupně, přičemž zdůraznil, že jistota dle ZZVZ neslouží jako „vratná záloha“ na úhradu případné škody, ale je ji nutné v rámci řečeného zákona chápat širěji. V daném případě lze jistotu vnímat i jako zákonnou sankci za porušení povinností dle § 122 odst. 7 a § 124 odst. 2 ZZVZ. Právě tím je dána odlišnost institutu jistoty použité v ZZVZ od jistoty dle jiných právních předpisů. Vyjádřil rovněž přesvědčení, že ponechání shora uvedené částky žalovaným nelze posuzovat za rozporné s dobrými mravy.

II. Dovolání a vyjádření k němu

3. Proti rozsudku Krajského soudu v Brně v celém jeho rozsahu podala žalobkyně dovolání, v němž dovolacímu soudu předkládá dosud neřešené otázky hmotného práva. Předně se táže, jaká je povaha právního institutu jistoty zakotveného v § 41 ZZVZ. V návaznosti na uvedené pokládá otázku, zda z § 41 odst. 8 ZZVZ vyplývá, že si zadavatel veřejné zakázky může ponechat jistotu bez dalšího, aniž by ji musel jakkoliv vyúčtovat, tzn. zda jistota fakticky propadá zadavateli jako smluvní pokuta, a otázku vlivu zrušení zadávacího řízení z vůle zadavatele bez udání důvodů na jeho povinnost vrátit složenou jistotu i tomu uchazeči, který byl dříve ze zadávacího řízení vyloučen.

4. Domnívá se, že by jistota neměla mít sankční charakter. K výkladu daného institutu přitom dle jejího názoru nelze bezpečně dospět toliko gramatickým výkladem s tím, že je nutno použít i jiné typy právních výkladů. Konkrétně navrhuje aplikaci výkladu systematického – posouzení pojmu jistoty dle jiných právních předpisů, což by též odpovídalo principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Nelze si potom nevšimnout, že v ostatních případech napříč právním řádem je termín jistoty použit, jde-li o formu zajištění závazku, jež nemá povahu pokuty. Doplnuje, že ekonomickým smyslem jistoty by mělo být vytvoření pohodlného nástroje pro zadavatele, aby si nahradil marně vynaložené náklady, které mu případně v souvislosti se zadávacím řízením vzniknou.

5. Dovolatelka má dále za to, že ponechání si jistoty žalovaným za shora zmíněných okolností se zjevně příčí dobrým mravům a veřejnému pořádku.

6. Z naznačených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení.

7. Vyjádření k dovolání nebylo podáno.

III. Přípustnost dovolání

8. Při rozhodování o dovolání bylo postupováno podle zákona č. [99/1963](#) Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „o. s. ř.“.

9. Nejvyšší soud se jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání bylo podáno řádně a včas, osobou k tomu oprávněnou a zastoupenou podle § 241 odst. 1 o. s. ř., zabýval jeho přípustností.

10. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla

vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně, anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

11. Rozhodovací praxe Nejvyššího soudu se ohledně otázky rozporu výkonu práva s dobrými mravy (§ 2 odst. 3 o. z., shodně jako ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. [40/1964](#) Sb., občanského zákoníku, ve znění účinném do 31. 12. 2013) konsolidovala v názoru, že jde o právní normu s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. o právní normu, jejíž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem, a která tak přenechává soudu, aby ji podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám ze širokého, předem neomezeného, okruhu okolností. Pro použití korektivu dobrých mravů zákon nestanoví, z jakých hledisek má soud vycházet; vymezení hypotézy právní normy tedy závisí v každém konkrétním případě na úvaze soudu. Odpovídající úsudek soudu však musí být podložen relevantními skutkovými zjištěními a dokládat, že tato zjištění dovolují v konkrétním případě závěr o rozpornosti s dobrými mravy (srovnej např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2020, sen. zn. 24 ICdo 63/2020, či ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. 28 Cdo 1022/2020). Úzká provázanost s konkrétními skutkovými zjištěními pak brání tomu, aby Nejvyšší soud, mající postavení pouze přezkumné instance, korigoval v tomto směru závěry nalézacích soudů, nelze-li jim vytknout zjevnou nepřiměřenost v jejich úvahách (srov. například usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 1. 2016, sp. zn. 28 Cdo 1151/2015, nebo ze dne 8. 9. 2014, sp. zn. 28 Cdo 1003/2014).

12. Jestliže odvolací soud, vycházející z individuálních skutkových okolností případu s přihlédnutím ke konkrétnímu chování účastníků i k právně významným skutečnostem, neshledal v ponechání si jistoty žalovaným výkonu práva v rozporu s dobrými mravy, nenachází ani Nejvyšší soud v jeho úvahách zjevnou nepřiměřenost či odklon od ustálené judikatury. V situaci, v níž se odvolací soud s vnesenou námitkou rozporu s dobrými mravy (založenou na skutkových okolnostech případu) náležitě vypořádal, jevílo by se navíc nepřipadným, aby dovolací soud (nacházející se v postavení přezkumné instance hodnotící toliko správnost právního posouzení věci) jeho úsudek, který se zakládá na přímé obeznamenosti se skutkovými specifiky případu a vyhovuje požadavkům na přesvědčivost, potažmo racionalitu svého zdůvodnění, nahrazoval vlastním posouzením. Dovolání proto nelze v dané části shledat přípustným.

13. Dovolání je však přípustné pro řešení otázek povahy právního institutu jistoty dle ZZVZ a vzniku práva zadavatele na plnění z řečeného institutu, které nebyly doposud rozhodovací praxí Nejvyššího soudu vyřešeny.

IV. Důvodnost dovolání

14. Podle § 41 odst. 8 ZZVZ zadavatel má právo na plnění z jistoty včetně úroků zúčtovaných peněžním ústavem, pokud účastník zadávacího řízení v zadávací lhůtě zanikla účast v zadávacím řízení po vyloučení podle § 122 odst. 7 nebo § 124 odst. 2.

15. Podle § 124 odst. 1 ZZVZ po uplynutí lhůty zákazu uzavřít smlouvu podle § 246 jsou zadavatel a vybraný dodavatel povinni bez zbytečného odkladu uzavřít smlouvu.

16. Podle § 124 odst. 2 ZZVZ vybraného dodavatele, který nesplnil povinnost podle odstavce 1, může zadavatel ze zadávacího řízení vyloučit.

17. Institut jistoty ukotvený v § 41 ZZVZ je spjat se zadávací lhůtou dle § 40 odst. 1, věty první, ZZVZ, po kterou účastníci zadávacího řízení nesmí ze zadávacího řízení odstoupit. Jejím účelem je stanovení časového úseku, v rámci nějž jsou účastníci svými nabídkami vázáni. Důvodem pro možnost zadavatelů zabránit účastníkům zadávacího řízení z něj v zadávací lhůtě odstoupit je to, aby nedošlo ke zmaření účelu samotného zadávacího řízení tím, že by vybraný dodavatel odstoupil v

některé z jeho závěrečných fází, případně by porušil povinnost podle § 124 odst. 1 ZZVZ, tedy by se zadavatelem neuzavřel smlouvu. Benefitem pro účastníky zadávacího řízení je naopak skutečnost, že zadávací lhůtou (jejíž délka musí být stanovena přiměřeně s ohledem na druh zadávacího řízení a na předmět veřejné zakázky, viz § 40 odst. 1, věta druhá, ZZVZ) je vázán i zadavatel a účastníci zadávacího řízení tak mají reálný časový rámeček, ve kterém mohou očekávat jeho výsledek (k tomu srovnej namátkou rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2023, č. j. 5 As 256/2022-67, bod 33).

18. Co se pak týče samotné jistoty dle ZZVZ odborná literatura se přiklání k názoru, že jejím smyslem je zajistit vázanost účastníka zadávacího řízení nabídkou a jeho součinnost při uzavírání smlouvy (srov. KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. In: KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 242). Měla by tedy sloužit k tomu, aby účastníci zadávacího řízení dostali svým povinností, které jim z jejich účasti vyplývají. Je nesporné, že dalším smyslem poskytnutí jistoty je určitá forma selekce opravdových zájemců o veřejnou zakázku. Mezi další důležité funkce jistoty patří funkce sankční a uhrazovací, tedy možnost zadavatele sankcionovat účastníka jejím prostřednictvím (resp. výkonem práva z poskytnuté jistoty) za porušení zákonem stanovené povinnosti a dosáhnout náhrady případné újmy mu takto způsobené v průběhu zadávacího řízení. Uvedený institut díky své zajišťovací povaze poskytuje zadavateli vyšší míru jistoty, že účastník po podání nabídky na plnění veřejné zakázky dostojí svým povinností předložit údaje, doklady nebo vzorky odpovídající zadávacím podmínkám, resp. že uzavře se zadavatelem smlouvu (srov. ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 309).

19. Autoři komentáře od nakladatelství Wolters Kluwer potom zastávají názor, že jistota je druhem zajišťovacího institutu, který plní následující funkce: a) účinný prostředek selekce, který oddělí dodavatele se skutečným zájmem o plnění veřejné zakázky od dodavatelů, jejichž záměry jsou čistě spekulativní; b) zajišťovací instrument, který zadavateli poskytuje vyšší míru právní jistoty a zejména účinně motivuje účastníky zadávacího řízení k plnění jejich povinností vyplývajících z účasti v zadávacím řízení; c) prostředek pokrytí případné újmy zadavatele způsobené účastníkem zadávacího řízení v důsledku porušení jeho povinností vyplývajících z jeho účasti v zadávacím řízení; d) způsob prověření schopnosti dodavatele dostát svým závazkům ze smlouvy na plnění předmětu veřejné zakázky, což vychází z předpokladu, že není-li dodavatel schopen složit jistotu ve výši do 2 % (do 5 % v případě, že bude použita elektronická aukce) z předpokládané hodnoty veřejné zakázky, lze zásadně pochybovat o jeho finanční stabilitě, a tedy i způsobilosti splnit řádně a včas veřejnou zakázku (srov. Podešva, V. a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, kom. k § 41).

20. K sankční povaze jistoty se přiklonil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 18. 12. 2023, sp. zn. 5 As 256/2022, v bodě 34, v němž uvedl, že smyslem jistoty je zajištění dodržení zadávacích podmínek (zejména zadávací lhůty) reálným závazkem. Zadavatel má podle § 41 odst. 8 ZZVZ právo na plnění z jistoty v případě, že účastník zadávacího řízení zanikla účast po vyloučení podle § 122 odst. 7 nebo § 124 odst. 2 ZZVZ. Účastníci zadávacího řízení jsou tak nuceni dostát svým povinností vyplývajícím z jejich účasti i pod hrozbou sankce spočívající v plnění z jistoty ve prospěch zadavatele.

21. V jakých případech má zadavatel právo na plnění z poskytnuté jistoty, vyplývá poté z dikce § 41 odst. 8 ZZVZ. Zákonná úprava poskytuje zadavateli právo na plnění z jistoty po dobu zadávací lhůty a po předchozím vyloučení účastníka ze zákonem stanovených důvodů v § 122 odst. 7 ZZVZ nebo podle § 124 odst. 2 ZZVZ, tedy v případě nepředložení požadovaných údajů, dokladů nebo vzorků vybraným dodavatelem, dále za situace, že výsledek zkoušek vzorků neodpovídá zadávacím podmínkám, nebo při neposkytnutí součinnosti k uzavření smlouvy se zadavatelem vybraným dodavatelem. U ostatních důvodů pro vyloučení účastníků řízení nemá zadavatel na plnění z jistoty

nárok.

22. Dovolací soud se po zvážení všech shora předestřených důvodů přiklonil k závěru, že jistotu zakotvenou v § 41 ZZVZ nelze vykládat tak, že by jejím smyslem mělo být toliko zajištění sloužící k úhradě případné škody, která by zadavateli mohla chováním dodavatele vzniknout. Jistotu je třeba vnímat širěji, jak uvedl i odvolací soud – plní hned několik funkcí. Vedle toho, že slouží jako (již zmíněný) zajišťovací instrument k úhradě případně vzniklé škody, plní také úlohu účinného prostředku selekce dodavatelů, přičemž nelze odhlédnout také od jejího sankčního charakteru sloužícího zadavateli k poskytnutí vyšší míry jistoty, že účastník po podání nabídky na plnění veřejné zakázky dostojí svým povinnostem. Právo na plnění z účastníkem poskytnuté jistoty vzniká přitom zadavateli pouze ze zákonem jasně stanovených důvodů (dle § 41 odst. 8, v němž je zakotven jejich taxativní výčet), které jsou účastníkům předem známy. Podmínkou vzniku nároku je tedy kumulativní splnění čtyř předpokladů: 1. zánik účasti účastníka v zadávacím řízení, 2. v zadávací lhůtě, 3. v důsledku jeho vyloučení zadavatelem, 4. výlučně z důvodu, že účastník na výzvu zadavatele nepředložil údaje, doklady nebo vzorky, pokud si zadavatel vyhradil, že jejich předložení je podmínkou uzavření smlouvy, nebo pokud výsledek zkoušek vzorků neodpovídá zadávacím podmínkám, nebo pokud účastník po uplynutí blokační lhůty bez zbytečného odkladu se zadavatelem neuzavřel smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky. V dané kauze byly naznačené podmínky splněny, žalovanému tedy vznikl nárok na plnění z jistoty, a to bez dalšího, dále se tedy již nezkoumá, zda zadavateli např. vznikla škoda způsobená dodavatelem, či zadavatel následně z jeho vůle zrušil zadávací řízení.

23. K námitce zohlednění principu jednoty (vnitřní nerozpornosti) právního řádu se pro úplnost sluší uvést, že dovolatelka správně uvádí, že jedním z atributů právního státu je jednota právního řádu, jež je v rovině právního jazyka kromě jiného spjata s konstantností významů přisuzovaných jazykovým výrazům. Výjimkou je pouze rozlišování samotným zákonodárcem, a to explicitně formou legální definice nebo implicitně, tj. když je odlišnost významů přisuzovaných jednomu výrazu zřejmá z kontextu (srov. stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2012, sp. zn. Cpjn 200/2012, i usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 124/96, uveřejněné pod číslem 14/1996 Sbírky náleží a usnesení Ústavního soudu). Jestliže však ZZVZ jasně vymezuje situace, v nichž má zadavatel právo na plnění jistoty, včetně stanovení podmínek pro vznik daného nároku, lze z daného ustanovení bezpečně dovodit, že se předmětný instrument prosadí za odlišných (specifických) podmínek oproti jiným právním předpisům, na které dovolatelka odkazuje. Nelze tedy přisvědčit dovolatelce, že by vůle zákonodávce byla v daném ohledu nejasná či soudy dovodily něco, co ze ZZVZ nevyplývá.

24. Dovolací soud tedy dospěl ke konkluzi, že jistota dle ZZVZ má mimo jiné rovněž sankční charakter. Daná sankce (právo na plnění z účastníkem poskytnuté jistoty) přitom vzniká za kumulativního splnění zákonných předpokladů – jiné podmínky ke vzniku nároku na plnění z jistoty se nevyžadují. Rozhodnutí odvolacího soudu z pohledu uplatněného dovolacího důvodu bylo proto shledáno správným a dovolání bylo podáno nedůvodně.

25. Jelikož bylo dovolání shledáno přípustným, zabýval se Nejvyšší soud rovněž tím, zdali nebylo řízení před soudy nižších stupňů postiženo zmatečnostmi či jinými vadami, jež mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (§ 242 odst. 3 o. s. ř.). Na základě obsahu spisu však přítomnost obdobných procesních pochybení zjištěna nebyla.

V. Závěr

26. Nejvyšší soud proto shledal napadené rozhodnutí (jež spočívá na právním posouzení souladném

se shora předestřenými úvahami) v mezích uplatněných dovolacích důvodů věcně správným, a dovolání žalobkyně tak podle § 243d odst. 1 písm. a) o. s. ř. zamítl pro nedůvodnost.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Ušlý zisk](#)
- [Škoda vzniklá provozní činností](#)
- [Styk dítěte s osobou společensky blízkou](#)
- [Spotřebitel](#)
- [Náležitě odůvodnění jako procesní záruka \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Odměna advokáta \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Poučení účastníka řízení \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Právní otázka \(exkluzivně pro předplatitele\)](#)
- [Moderace nákladů](#)
- [Dovolání](#)
- [Procesní společenství účastníků](#)