

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Správní řízení vedené ÚOHS o žádosti o vrácení kauce

V nedávné době se v rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) opět po čase objevil zajímavý správně-právní problém s přesahem do prostředí veřejných zakázek týkající se správního řízení o vrácení kauce. Zatímco ÚOHS běžně správní řízení o žádostech o vrácení kauce zahajuje, čas od času je vznesena námitka, že ÚOHS nemá k vedení takového řízení pravomoc. Před několika týdny bylo s ohledem na to, že uvedená situace nastala, vydáno jak prvostupňové rozhodnutí, tak rozhodnutí o rozkladu, která se mimo jiné této námitce věnují. Článek proto představuje skutkový stav a argumenty pro a proti vedení takového správního řízení. Některé jsou v rozhodnutích zmíněny, některé jdou nad jejich rámec.

Skutkový stav

Skutkový stav nebyl ve věci nikterak neobvyklý. Poté, co bylo pravomocně ukončeno správní řízení o návrhu navrhovatele a bylo obvyklým způsobem zpracováno propadnutí kauce do státního rozpočtu, byl ÚOHS doručen dokument, kterým se žadatel domáhal vrácení kauce. Takové žádosti ÚOHS občas dostává. Zde, s ohledem na to, že kauce byla vypořádána správně [jedním z výroků rozhodnutí byl návrh zamítnut podle § 265 písm. a) zákona č. [134/2016](#) Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“)], byla žádost v zahájeném správním řízení o žádosti zamítnuta[1]. Správnost propadnutí kauce do státního rozpočtu potvrdil i předseda ÚOHS[2].

Již v průběhu prvostupňového správního řízení ale žadatel přednesl zčásti zajímavou námitku. Dle něj neměl ÚOHS pravomoc k zahájení a vedení správního řízení na základě žádosti o vrácení kauce, neboť ustanovení § 248 ZZVZ tuto pravomoc nezakládá (pomiňme druhou část této námitky, dle které se v případě žádosti žadatele jednalo o předžalobní výzvu podle § 142a a pravomoc k rozhodování o vrácení kauce ležela na civilněprávním soudu)[3].

ÚOHS se k námitce v prvním stupni postavil tak, že *„je z povahy věci příslušen rozhodnout, zda má být kauce navrhovateli vrácena či nikoliv, jelikož kauce je skládána navrhovateli spolu s návrhem ve věcech, v rámci nichž Úřad následně rozhoduje o tom, zda zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupoval v souladu se zákonem či nikoliv, přičemž z dikce § 255 odst. 6 zákona je zřejmé, že o tom, zda kauce připadne státu či je vrácena navrhovateli, rozhoduje Úřad, a to dle pravidel stanovených v odstavcích 3 až 6 § 255 zákona. Pravomoc rozhodnout, zda kauce připadne státu či Úřad kauci nebo její část vrátí navrhovateli, tak z povahy věci není svěřena žádnému jinému orgánu. Za tohoto stavu věci, když Úřad obdržel žádost žadatele o vrácení kauce, tak je příslušen o této věci rozhodnout. Ze strany Úřadu tak nemohlo dojít k porušení čl. 2 odst. 2 Listiny, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, neboť Úřad je příslušen rozhodnout o žádosti žadatele o vrácení kauce, jak uvedl výše“* [4].

Stejnou námitku žadatel vznesl i v rozkladovém řízení. Zde se případem zabývala rozkladová komise, přičemž ze zveřejněného rozhodnutí vyplývá, že předsedovi ÚOHS navrhla, aby napadené rozhodnutí podle § 152 odst. 6 písm. a) ve spojení s § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. [500/2004](#) Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů pro nicotnost zrušil. Jednalo by se o zrušení nicotného rozhodnutí

v souladu s judikaturou (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013 č. j. 7 As 100/2010-65). Rozkladová komise svůj návrh odůvodnila tím, že ze zákona nevyplývá pravomoc ÚOHS zahájit řízení o vrácení kauce a že řízení o takové žádosti by muselo být v zákoně upraveno.[\[5\]](#)

Předseda ÚOHS se od návrhu rozkladové komise odchýlil, když poukázal na judikaturu Krajského soudu i Nejvyššího správního soudu, která ve fakticky totožných skutkových situacích před několika lety přisvědčila pravomoci ÚOHS zahajovat správní řízení o žádostech o vrácení kauce.[\[6\]](#)

Vzhledem k tomu, že se v případě objevily dva vcelku kvalitně vyargumentované protichůdné postoje, je podle mého názoru vhodné si shrnout jak možné důvody pro vedení správního řízení o vrácení kauce, tak důvody podporující opak.

Argumenty pro vedení správního řízení

Již zmíněným zásadním argumentem pro to, že je ÚOHS oprávněn vést správní řízení o vrácení kauce, byly rozsudky správních soudů, které v téměř totožných věcech rozhodly ve prospěch ÚOHS, a skutečnosti, ze kterých tyto rozsudky vycházely.

Prvním z nich je rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 21/2017-75 ze dne 6. 8. 2018. Kauce je dle soudu procesní podmínkou vedení řízení před ÚOHS, které směřuje k rozhodnutí o případném nápravném opatření. Vzhledem k tomu, že výše kauce nemá vliv na výsledek řízení v merituu věci, je potřeba zákonnost kauce (i případné vrácení kauce) řešit v samostatném řízení zahájeném na žádost. Toto řízení nemá vliv na meritorní rozhodování[\[7\]](#). Je možné soud v tomto doplnit, že správní řízení ve věci samé je již v době podání žádosti pravomocně skončeno, a proto nelze i z tohoto důvodu řešit vrácení kauce v původním správním řízení.

Krajský soud dále uvedl: *„Jestliže tedy žalovaný v situaci, kdy od žalobce obdržel žádost o vrácení doplatku kauce, kterou předtím ve správním řízení vedeném žalovaným pod sp. zn. ÚOHS-S738/2014/VZ složil na účet žalovaného, o této žádosti vedl samostatné řízení, zahájené žádostí ze dne 29.7.2015, pak postupoval jednak v souladu se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 61/2014 - 42 ze dne 19.6.2014, nadto podle zdejšího soudu i procesně korektně, neboť nejsrozumitelnější intimace ohledně žalobcova nároku na vrácení kauce (její části) se žalobci mohlo dostat právě rozhodnutím - v nyní posuzované věci se jednalo o rozhodnutí žalovaného č.j. ÚOHS-V0183/2015/VZ-26976/2015/532/ZČa ze dne 7.9.2015 a na něj navazující rozhodnutí předsedy žalovaného č.j. ÚOHS-R314/2015/VZ-49506/2016/323/PMo ze dne 16.12.2016. Zdejší soud tedy nemá nic, co by žalovanému mohl vytýkat“* [\[8\]](#).

Z výše uvedeného vyplývá, že Krajský soud v citovaném rozsudku vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 61/2014-42 ze dne 19. 6. 2014. Nejvyšší správní soud zde využil analogii iuris ke správním poplatkům, respektive k řízení o vrácení poplatku podle § 7 zákona č. [634/2004](#) Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Uvedl, že byť instituty správního poplatku a kauce nejsou zcela srovnatelné (*„u kauce je na rozdíl od správního poplatku upozaděna funkce paušální náhrady nákladů za správní řízení a naopak zvýrazněna funkce eliminace neuvážených či šikanózních návrhů“*[\[9\]](#)), nemá funkční odlišnost za příčinu i celkovou diametrální odlišnost obou institutů. Řada procesních postupů je stejná, včetně otázky vrácení přeplatku, přičemž dle soudu není důvod se domnívat, že by vrácení přeplatku na kauci mělo být upraveno odlišně. Soud proto postupoval analogicky s vrácením správního poplatku za využití analogie iuris, což je podle Nejvyššího správního soudu ústavně konformní, neboť se nejedná o vytvoření komplexní procesní úpravy, ale o vyplnění v procesní úpravě, které je navíc ve prospěch ochrany práv účastníka řízení[\[10\]](#).

Nejvyšší správní soud také konstatoval, že *„nesdílí přesvědčení žalobkyně, že žádost o vrácení přeplatku adresovaná žalovanému by byla zcela zbytečným úkonem s předem známým výsledkem.*

Tímto úkonem totiž navrhovatel zahájí řízení, jehož podstatou bude vrácení (neoprávněně) vybrané kauce. Tím přestane být kauce otázkou pouhé procesní podmínky řízení (kterou je v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele) a stane se jeho hlavním předmětem. Jakkoliv může žalovaný setrvat na závěrech uvedených v žalobou napadeném usnesení, bude již jeho rozhodnutí v tomto případě žalovatelné před správním soudem.[11]

Analogie se správními poplatky je tak stěžejní argumentační pozicí pro názor aprobující vedení správního řízení o vrácení kauce. S tím souvisí fakt, že vedení takového správního řízení má být ve prospěch účastníka řízení (což je - vedle požadavku na omezený rozsah mezery v zákoně, neboť analogií nemůže být vyplněna celá procesní úprava - obecně jednou z podmínek pro využití analogie ve správním právu procesním), neboť ten má po skončení správního řízení pravomocné rozhodnutí, které je žalovatelné u správního soudu. Navíc požadavky na rozhodnutí předpokládají kvalitnější vypořádání žádosti, než by tomu mohlo být tehdy, pokud by se tak dělo mimo správní řízení.

Argumenty proti vedení správního řízení

Optika těch, kteří zastávají opačný názor, je ale také logická a podle mého názoru může dávat i větší smysl. Proč by tedy neměl ÚOHS správní řízení o vrácení kauce vést?

Obecným argumentem v neprospěch zahájení správního řízení o vrácení kauce je to, že analogie nemůže založit pravomoc správního orgánu. K tomu se vyjádřil i Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č. j. 4 As 154/2013-27 ze dne 27. 2. 2014 (lze ale v dalším obecně odkázat na judikaturu týkající se uplatňování státní moci jen v případech stanovených zákonem): *„Pokud neexistuje právní norma, která by založila pravomoc a působnost správního orgánu rozhodovat o konkrétním právu či povinnosti, nemůže správní orgán per analogiam iuris o takových právech a povinnostech meritorně rozhodovat.“*[12] Dále Nejvyšší správní soud uvedl: *„Za zásadní je nutné považovat čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, podle kterého státní moc lze naplňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, když obdobnou právní úpravu lze nalézt rovněž v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tyto ústavní zásady pak mají své nepopiratelné vyjádření v § 10 správního řádu, podle kterého jsou správní orgány příslušné jednat a rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Z citovaných ústavních a zákonných ustanovení, jakož i z obsáhlé a konstantní judikatury správních soudů vyplývá jednoznačně nutnost výslovného zákonného zmocnění správního orgánu, který má rozhodovat o subjektivních právech adresátů veřejné moci.“*[13]

Dílčí nesouhlas s využitím analogie je vyjádřen tím, že vedení správního řízení o vrácení kauce není jednoznačně ve prospěch účastníka řízení - žadatele. Pokud je totiž zahájeno správní řízení, o kterém je vydáváno kvalifikované rozhodnutí, plynou ÚOHS lhůty, ve kterých je nutné rozhodnutí vydat. Tak tomu je samozřejmě i v řízení o rozkladu. Pokud by například došlo k vyhovění žádosti až po řízení o rozkladu, peněžní prostředky, kterými žadatel uhradil kauci, by do té doby byly stále vázány a žadatel by jimi nemohl disponovat několik měsíců (byť vypořádání kauce není složitým právním problémem, i zde samozřejmě může dojít k chybě, kterou by bylo třeba v prvostupňovém či druhostupňovém řízení odstranit). Na tomto místě je možné zmínit protiargument, který tvrdí, že s ohledem na jednoduchost vypořádání takové žádosti by nebyla plně využita lhůta pro vydání rozhodnutí a takové rozhodnutí by bylo vydáno v řádu maximálně několika týdnů jak v prvním, tak případně ve druhém stupni.

Lze také vyvrátit to, že je pro účastníka řízení vhodnější, pokud je o jeho žádosti rozhodnuto kvalifikovaným rozhodnutím. Ve správním soudnictví by se totiž mohl žadatel v případě, že by bylo o jeho žádosti rozhodnuto mimo správní řízení, tedy například pouze odpovědí na žádost, bránit i proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Se lhůtou pro podání žaloby by účastník řízení neměl problém, neboť by se jednalo o zásah trvajících.

Dalším argumentem v neprospěch pravomoci ÚOHS je fakt, že ZZVZ nezakotvuje řízení o dané žádosti. Přitom obecně jsou řízení o žádosti ve zvláštních zákonech upravena. Pokud tedy měl zákonodárce zájem o to, aby takové řízení před ÚOHS v případě žádosti probíhalo, měl to výslovně stanovit, a to včetně konkrétních atributů – tj. kdo ji podává a za jakých podmínek se o ní rozhoduje. Protože tak neučinil, otevírají se další otázky, např. kdo má být účastníkem takového řízení kromě žadatele, komu by se v návaznosti na to v případě vyhovění žádosti uložila povinnost vrátit kauci (ÚOHS rozhoduje, tedy účastníkem být nemůže; účastníkem by musel být stát, za který by někdo musel jednat – opět by to nemohl být ÚOHS). V návaznosti na to je pak vhodné se ptát – jaký výsledek by tedy předmětné řízení mělo, jak by zněl výrok rozhodnutí v případě vyhovění žádosti? Není tedy správné řízení vedeno s ohledem na výše uvedené jen *pro forma*? Zcela legitimní otázky rozostřují jistotu o správnosti a zákonnosti řízení o kauci vedeném ÚOHS.

Je také vhodné dodat, že pokud by ÚOHS nevedl o předmětné žádosti správné řízení, spíše by postupoval v souladu se zásadou hospodárnosti, neboť by postačovala odpověď žadateli a nebylo by nutné vydávat rozhodnutí, kterému musí v souladu se správním řádem předcházet určité úkony.

Závěr

Obě argumentační pozice jsou podle mého názoru silné, ale každá obsahuje jeden stěžejní bod, který dominuje a stojí proti tomu opačnému. Proti sobě tak stojí obecná zásada týkající se enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí a nemožnosti dovozovat další pravomoci analogií a tomu odpovídající soudní praxe a na druhé straně rozsudky soudů, které přímo dopadají na předmět celého sporu, tedy vedení správného řízení o kauci.

Zatímco je ale argumentace pro vedení správného řízení rozsudky a analogií vyčerpána, opačný postoj přidává další důvody, které jeho pozici podporují. Byť je tedy i můj názor na postup ÚOHS trochu rozkolísaný, pokud bych se musel k některé straně přiklonit, byla by to ta, která správné řízení o kauci neaprobuje. Pokud ZZVZ s řízením o kauci nepočítá, je nutné žádosti o její vrácení vypořádávat jinak, tedy mimo jakékoliv správné řízení. Nabízí se tak nejspíše písemná odpověď, která by reagovala na žadatelův požadavek. Ve chvíli, kdy by žadatel se závěry uvedenými v odpovědi nesouhlasil, mohl by využít správné žaloby a bránit se proti nezákonnému zásahu ÚOHS.

Je také možné, že proti rozhodnutím ÚOHS a jeho předsedy bude podána správné žaloba. Tak bychom zjistili, zda Krajský soud v Brně (a případně Nejvyšší správné soud) setrvává na svých závěrech týkajících se kaucí v ZZVZ, nebo zda se odchýlí ve prospěch obecnějších tezí.



Mgr. Vojtěch Vávra,

autor je právníkem na ÚOHS*

e-mail: vojtech.vavra@yahoo.com

*článek vyjadřuje názory autora, nikoliv ÚOHS

[1] Rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-V0021/2021/PV , č. j. ÚOHS-05603/2021/500/AIv ze dne 12. 2. 2021

[2] Rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-R0049/2021/VZ, č. j. ÚOHS-11363/2021/163/VVá ze dne 30. 4. 2021

[3] Bod 7 odůvodnění rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-V0021/2021/PV , č. j. ÚOHS-05603/2021/500/AIv ze dne 12. 2. 2021

[4] Bod 24 odůvodnění rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-V0021/2021/PV, č. j. ÚOHS-05603/2021/500/AIv ze dne 12. 2. 2021

[5] Bod 14 odůvodnění rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-R0049/2021/VZ, č. j. ÚOHS-11363/2021/163/VVá ze dne 30. 4. 2021

[6] Bod 16. a násl. odůvodnění rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-R0049/2021/VZ, č. j. ÚOHS-11363/2021/163/VVá ze dne 30. 4. 2021

[7] Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 21/2017-75 ze dne 6. 8. 2018

[8] ibidem

[9] Bod 19 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 61/2014-42 ze dne 19. 6. 2014

[10] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 61/2014-42 ze dne 19. 6. 2014

[11] Bod 15 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 61/2014-42 ze dne 19. 6. 2014

[12] Bod 18 rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 154/2013-27 ze dne 27. 2. 2014

[13] ibidem

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

Další články:

- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)
- [Právní due diligence nemovitostí: na co se v praxi skutečně zaměřit](#)

- [Hmotněprávní opatrovník obchodní korporace: mezi efektivní ochranou a zásahem do korporáční autonomie](#)
- [Zákon Lugovéhoho: jak Rusko přepisuje pravidla mezinárodních arbitráží](#)
- [Novelizace nařízení EU o odlesňování \(EUDR\)](#)
- [Prekluze důvodu neplatnosti VH](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [TOP 5 judikátů z korporátního práva za rok 2025](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)