PID UOHSX00MZA3C
Č. j. ÚOHS-20827/2026/163
Sp. zn. ÚOHS-R0076/2026/VZ
Datum, místo 11. 6. 2026, Brno

ROZHODNUTÍ PŘEDSEDY ÚŘADU PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Ve správním řízení o rozkladu doručeném Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže dne 4. 5. 2026 žadatelem

- OSBAU s.r.o., IČO 02117436, se sídlem Radvanická 2269, 735 41 Petřvald, ve správním řízení zastoupena na základě plné moci ze dne 3. 8. 2020 Mgr. Tadeuszem Zientkem, advokátem ev. č. ČAK 11385, se sídlem Stodolní 31, 702 00 Ostrava,

proti rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 20. 4. 2026 č. j. ÚOHS-14417/2026/510, vydanému ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-V0038/2026/PV o žádosti ze dne 5. 2. 2026 o vrácení kauce, kterou žadatel složil ve správním řízení vedeném Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže pod sp. zn. ÚOHS-S0514/2023/VZ ve věci návrhu žadatele ze dne 10. 8. 2023 na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele – Střední škola stavební a dřevozpracující, Ostrava, příspěvková organizace, IČO 00845213, se sídlem U Studia 2654/33, 700 30 Ostrava – učiněných při zadávání veřejné zakázky „Stavební úpravy části školy pro potřeby Vzdělávacího a výcvikového střediska a umístění sídla Správy silnic MSK v Ostravě-Zábřehu“ v otevřeném řízení, jehož oznámení bylo odesláno k uveřejnění dne 4. 4. 2023 a uveřejněno ve Věstníku veřejných zakázek dne 4. 4. 2023 pod ev. č. Z2023-013079,

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

Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže sp. zn. ÚOHS-V0038/2026/PV, č. j. ÚOHS-14417/2026/510 ze dne 20. 4. 2026 **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. Dne 5. 2. 2026 obdržel Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) žádost žadatele o vrácení kauce ve výši 100 000 Kč, která jím byla složena na účet Úřadu ve správním řízení vedeném pod sp. zn. ÚOHS-S0514/2023/VZ ve věci návrhu žadatele ze dne 10. 8. 2023 na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky „Stavební úpravy části školy pro potřeby Vzdělávacího a výcvikového střediska a umístění sídla Správy silnic MSK v Ostravě-Zábřehu“ v otevřeném řízení, ev. č. Z2023-013079.

2. Žadatel má za to, že zadavatel se v důsledku podaného návrhu, jenž byl předmětem správního řízení, a hrozby uložení nápravného opatření, sám rozhodl provést nápravu, což Úřad reflektoval ve výroku II a III rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-S0514/2023/VZ, č. j. ÚOHS-20666/2024/500 ze dne 21. 5. 2024 (dále jen „rozhodnutí ze dne 21. 5. 2024“). Žadatel se domnívá, že z rozhodovací praxe soudů a Úřadu lze dovodit povinnost vrácení kauce, pokud alespoň část návrhu shledá Úřad důvodným. Dle žadatele lze při uplatnění analogie dojít k závěru, že výrok, kterým Úřad ukládá nápravné opatření (a vyhovuje tím návrhu či jeho části) a který vede k vrácení kauce jako celku, musí být z hlediska povinnosti vrátit celou kauci posouzen naprosto stejně jako výrok zastavující řízení (jako celek nebo v jeho části) z důvodu, že sám zadavatel po podání návrhu zrušil přezkoumávané úkony, nebo přijal požadované opatření k nápravě (resp. zavinil bezpředmětnost části návrhu), čímž fakticky vyhověl podanému návrhu (nebo jeho části). Proto musí být kauce v souladu s § 255 odst. 6 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, (dále jen „ZZVZ“) plně vrácena žadateli.

II. NAPADENÉ ROZHODNUTÍ

3. Dne 20. 4. 2026 vydal Úřad rozhodnutí sp. zn. ÚOHS-V0038/2026/PV, č. j. ÚOHS-14417/2026/510, kterým žádost žadatele zamítl.

4. V odůvodnění napadeného rozhodnutí Úřad nejprve zrekapituloval průběh správního řízení. Z uvedené rekapitulace vyplynulo, že Úřad rozhodnutím ze dne 21. 5. 2024 rozhodl

   - ve výroku I tak, že návrh navrhovatele se v části týkající se posouzení zákonnosti zadávací podmínky stanovené v čl. 14.4 zadávací dokumentace, podle § 265 písm. a) ZZVZ zamítá, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření,

   - ve výroku II tak, že správní řízení se v části návrhu, týkající se namítané nepřiměřenosti kvalifikačního požadavku ve vztahu k seznamu stavebních prací a seznamu techniků dle čl. 10.5 zadávací dokumentaci, týkající se finančních objemů o hodnotě 30 mil. Kč, podle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) zastavuje, neboť zanikly skutečnosti, které měly být Úřadem přezkoumány a tato část návrhu se stala zjevně bezpředmětnou,

   - a ve výroku III tak, že správní řízení se v části návrhu, týkající se namítané nezákonnosti zadávacích podmínek, konkrétně čl. 10.2 a 10.3 zadávací dokumentace, ve vztahu k dokladům prokazujícím základní a profesní způsobilost, podle § 257 písm. i) ZZVZ zastavuje, neboť zadavatel přijal požadované opatření k nápravě.

5. Rozhodnutí ze dne 21. 5. 2024 bylo potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0100/2024/VZ, č. j. ÚOHS-28295/2024/162 ze dne 23. 7. 2024, přičemž obě rozhodnutí nabyla právní moci dne 24. 7. 2024.

6. Na základě výše uvedených skutečností pak byla dne 31. 7. 2024 žadatelem složená kauce ve výši 100 000 Kč převedena do státního rozpočtu, tedy připadla státu.

7. Navazující žalobu navrhovatele rozsudkem č. j. 30 Af 34/2024-53 ze dne 18. 12. 2025 Krajský soud v Brně zamítl.

8. Úřad v napadeném rozhodnutí připomněl, že § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ je třeba vykládat tak, aby účel institutu kauce zůstal zachován. Pokud by Úřad přistoupil na argumentaci žadatele a kauci by vracel navrhovateli v případě, kdy kromě zamítnutí části návrhu podle § 265 písm. a) ZZVZ

rozhodne i jiným (procesním) způsobem, vedl by takový výklad k obcházení účelu kauce, neboť by navrhovatelé mohli účelově vkládat do podaných návrhů takové dílčí návrhy, o nichž by jim bylo předem známo, že správní řízení v části týkající se takových dílčích návrhů musí být Úřadem zastaveno. V takové situaci by bylo přitom proti smyslu samotného institutu kauce, aby Úřad kauci vracel, ačkoli část návrhu řádně přezkoumal a rozhodl podle § 265 písm. a) ZZVZ o jeho zamítnutí. Obecně je tedy nutno konstatovat, že v situaci, kdy Úřad přezkoumává věcně jakoukoli část návrhu a rozhodne o jeho zamítnutí podle § 265 písm. a) ZZVZ, kauce připadne státu, neboť přezkum postupu zadavatele v mezích řádně podaného návrhu byl Úřadem učiněn a bylo rozhodnuto o neoprávněnosti podaného návrhu (resp. jeho části). Pokud by Úřad v takových situacích kauci vracel, nemohl by být uplatňován pojistný mechanismus proti nedůvodným, účelovým či šikanózním návrhům.

9. V § 255 odst. 3 písm. a) ZZVZ je stanoveno, že kauce připadne státu, jestliže Úřad pravomocným rozhodnutím návrh zamítne podle § 265 písm. a) ZZVZ. Tato okolnost podle Úřadu v předmětné věci nastala, jelikož Úřad pravomocně rozhodl o zamítnutí návrhu, byť jen v jeho části. Úřad je povinen kauci nebo její část vrátit navrhovateli do 1 měsíce ode dne nabytí právní moci rozhodnutí dle § 255 odst. 6 ZZVZ v případech, pokud rozhodne jiným způsobem, než je uvedeno v odstavci 3, nebo zastaví řízení z jiného důvodu než podle odstavce 3. V uvedeném případě však Úřad rozhodl způsobem, který je zachycen v § 255 odst. 3 písm. a) ZZVZ a byl tedy povinen se složenou kaucí navrhovatele naložit tak, že připadla státu.

III. ROZKLAD ŽADATELE

10. Ze správního spisu vyplývá, že napadené rozhodnutí bylo žadateli doručeno dne 21. 4. 2026. Rozklad, který Úřad obdržel dne 4. 5. 2026, tak byl doručen v zákonné lhůtě.

Námitky rozkladu

11. Žadatel v rozkladu své námitky rozdělil do několika kategorií. Úřad se podle jeho přesvědčení v odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec nevypořádal s podstatnou částí argumentace žadatele uplatněné v žádosti, jeho právní hodnocení je v rozporu s vlastní předchozí rozhodovací praxí a legitimním očekáváním žadatele, Úřad nesprávně vyložil § 255 ZZVZ, z důvodu mezery v právu měl použít analogii a napadené rozhodnutí je v rozporu s ústavním pořádkem.

12. V části III žádosti žadatel poukázal na rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0178/2021/VZ, č. j. ÚOHS-01451/2022/161 ze dne 21. 1. 2022, v němž nastala dle jeho názoru procesně identická situace jako v nyní řešené věci, avšak kauce byla Úřadem vrácena. Úřad toto rozhodnutí v napadeném rozhodnutí vůbec nezmínil, natož aby vysvětlil, v čem spatřuje skutkovou či právní odlišnost, a odůvodnil tak odklon od své dosavadní praxe. Tím porušil § 2 odst. 4 a § 7 odst. 1 správního řádu i závěry vyplývající z již ustálené judikatury (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 č. j. 6 Ads 88/2006-132, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010 č. j. 1 Afs 50/2009-233 a ze dne 28. 4. 2005 č. j. 2 Ans 1/2005-57).

13. V části II žádosti žadatel argumentoval, že závěry Krajského soudu v Brně č. j. 31 Af 10/2021-104 a Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 109/2023-47 byly vysloveny typově ve vztahu k § 257 písm. e) ZZVZ, tj. k vadám na straně navrhovatele, nikoli k autoremeduře zadavatele. Úřad toto rozlišení neprovedl a odmítl jej formulací, že uvedený závěr „nemůže změnit ani to, že Úřad správní řízení vedené ohledně části návrhu žadatele zastavil (a to z jakéhokoliv zákonného

důvodu)“. Formulací „z jakéhokoliv zákonného důvodu“ Úřad přehlíží a přezkoumatelně nevypořádává jednu z argumentačních linek, na níž je žádost vystavěna. Jde o zjevné porušení povinnosti vypořádat podstatné námitky.

14. V části II bodech 8 až 11 žádosti žadatel odkázal též na rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0040/2024/VZ, č. j. ÚOHS-16073/2024/162 ze dne 19. 4. 2024, podle něhož zadavatel přijetím opatření k nápravě „de facto vyhověl návrhu navrhovatele“. Tuto rozhodovací praxi ani úvahu o rovnocennosti vyhovění návrhu Úřadem podle § 263 odst. 2 ZZVZ a vyhovění návrhu autoremedurou zadavatele Úřad v napadeném rozhodnutí nereflektoval.

15. Celá část IV žádosti (body 1 až 22) je věnována samostatné právní kvalifikaci uplatněného nároku na základě analogické aplikace zásady procesního zavinění podle § 146 odst. 2 o. s. ř. a § 60 odst. 3 s. ř. s. Žadatel namítá, že v napadeném rozhodnutí není o této stěžejní argumentační ose ani zmínka. Úřad tuto argumentaci nevyvrací, ale ani neakceptuje.

16. V části IV bodě 16 žádosti žadatel explicitně namítl nepřiměřený zásah do vlastnického práva zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a do práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny (ve vazbě na rozsudek ESLP Ashingdane proti Spojenému království, č. 8225/78 ze dne 28. 5. 1985). Ústavněprávní rovina je v napadeném rozhodnutí zcela přehlížena, ačkoli i Úřad je povinen právní předpisy vykládat ústavně konformně.

17. V části II bodech 14 a 15 žádosti žadatel mimo jiné upozornil, že výklad nesmí vést k absurdním situacím. Zejména uvedl, že výrok II byl vynesen podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu poté, co zadavatel po podání návrhu snížil požadovaný finanční objem z 30 mil. na 25 mil. Kč. Materiálně tak opět jde o autoremeduru zadavatele, která však formálně nespadá pod § 257 písm. i) ZZVZ, což prakticky znamená, že zadavatel nemusí ani přijmout nápravné opatření, ale stačí mu sporný požadavek změnit, aby došlo k procesnímu důsledku propadnutí kauce na straně navrhovatele.

18. V situaci, kdy § 255 ZZVZ výslovně neřeší vrácení kauce při kombinaci zamítnutí části návrhu a zastavení části řízení v důsledku autoremedury zadavatele, je podle § 1 odst. 2 správního řádu namístě použití analogie. Jako nejbližší analogická úprava se nabízí zásada procesního zavinění zakotvená v § 146 odst. 2 o. s. ř. a v § 60 odst. 3 s. ř. s. Podle této zásady stíhá procesní neúspěch tu stranu, která svým chováním zavinila, že věc nebyla meritorně projednána.

19. Rozhodnutí o vrácení kauce se svou povahou blíží rozhodnutí o nákladech řízení, protože v obou případech jde o přenesení finančního břemena v závislosti na tom, kdo procesně zavinil určitý stav. Aplikace § 146 odst. 2 o. s. ř. per analogiam vede tedy v řešené věci k jednoznačnému závěru, že procesní zavinění zastavení řízení o části návrhu leží na zadavateli (tím, že teprve po podání návrhu přijal opatření k nápravě, resp. upravil zadávací dokumentaci), a účastník řízení nemůže být za toto chování zadavatele sankcionován propadnutím kauce. Opomenutí této argumentační linie Úřadem způsobuje nejen nepřezkoumatelnost rozhodnutí, ale jedná se i o nesprávné právní posouzení věci.

20. V rozkladu žadatel opět zopakoval svoji argumentaci, uvedenou již v žádosti o vrácení kauce, na niž odkazuje, a to k otázkám porušení zásady legitimního očekávání, nesprávného teleologického výkladu § 255 ZZVZ ve vazbě na § 257 písm. i) ZZVZ, neaplikace zásady procesního zavinění a přípustnosti analogie, jakož i k problematice rozporu s ústavním pořádkem.

Závěr rozkladu

21. Žadatel v rozkladu navrhuje, aby předseda Úřadu napadené rozhodnutí změnil tak, že se žádosti vyhovuje a kauce ve výši 100 000 Kč se vrací žadateli, a to do 3 dnů od právní moci rozhodnutí. Neshledá-li předseda Úřadu podmínky pro změnu napadeného rozhodnutí, žadatel navrhuje, aby napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil Úřadu k novému projednání.

IV. ŘÍZENÍ O ROZKLADU

22. 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.

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 jsem podle § 89 odst. 2 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy a dospěl jsem k závěru, že Úřad napadeným rozhodnutím rozhodl v souladu s právními předpisy.

K námitkám rozkladu

Obecně k otázce kauce

24. Základním účelem institutu kauce je zabránit či minimalizovat podávání účelových a šikanózních návrhů na přezkoumání úkonů zadavatele, jejichž cílem je pouhé blokování dalšího průběhu či dokončení zadávacího (koncesního) řízení. Institut kauce tak významnou měrou přispívá k tomu, aby dodavatelé řádně zvážili důvodnost svých námitek v návrhu a také procesní taktiku. Z tohoto důvodu je doklad o složení kauce podstatnou náležitostí návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele podle § 251 odst. 1 ZZVZ. Kromě toho kauce slouží i jako částečná úhrada státu za výkon agendy dozoru.

25. S ohledem na preventivní funkci kauce je, v případě že je podaný návrh na přezkoumání úkonů zadavatele shledán Úřadem nedůvodným, kauce příjmem státního rozpočtu.

26. Kauce připadne státu pouze v taxativně stanovených případech (§ 255 odst. 3 a 4 ZZVZ). V první řadě se jedná o situaci, kdy nabude právní moci rozhodnutí o zamítnutí návrhu podle § 265 písm. a) ZZVZ, kdy Úřad v rámci přezkumného řízení nezjistí důvody pro uložení nápravného opatření. Druhým případem je pravomocné rozhodnutí Úřadu o zastavení řízení, pokud navrhovatel vzal návrh zpět poté, co bylo v témže správním řízení nepravomocně rozhodnuto o zamítnutí návrhu podle § 265 písm. a) ZZVZ. Navrhovatel tak nemá možnost vyhnout se sankčnímu důsledku v podobě propadnutí kauce v případě neúspěchu v prvním stupni správního řízení, kdy proti zamítavému rozhodnutí podá rozklad a následně vezme svůj návrh (rozklad) zpět. Z výše uvedeného vyplývá, že jestliže navrhovatel není v první instanci se svým návrhem úspěšný, je třeba k zabránění ztráty kauce podat rozklad, kterému by muselo být předsedou Úřadu vyhověno; kauce se navrhovateli vrátí také v případě, pokud předseda Úřadu celé správní řízení zastaví bez věcného přezkumu (z některého z důvodů stanovených v § 257

ZZVZ, např. v důsledku uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky), když současně s tímto zruší prvoinstanční rozhodnutí Úřadu.[1]

K námitce nezohlednění vlastní rozhodovací praxe a k legitimnímu očekávání

27. V rámci těchto námitek se žadatel odvolává na rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0178/2021/VZ, č. j. ÚOHS-01451/2022/161 ze dne 21. 1. 2022. Podle výkladu žadatele se jedná o identickou věc, ve které byla složená kauce vrácena. Tím, že Úřad v jeho případě rozhodl jinak, bylo porušeno legitimní očekávání žadatele, že i jemu bude kauce vrácena.

28. Vzhledem k tomu, že se Úřad touto námitkou žadatele v napadeném rozhodnutí blíže nezabýval, a s ohledem na to, že prvostupňové rozhodnutí tvoří s rozhodnutím předsedy Úřadu jeden celek, postačí na tomto místě doplnit následující.

29. Zásada legitimního očekávání ukládá správnímu orgánu brát na zřetel, aby při rozhodování skutkově shodných anebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, čímž jsou vytvářeny předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Maxima, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů by neměly vznikat nedůvodné rozdíly, však není absolutní. Ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením (§ 2 odst. 4 správního řádu). Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně ve správní praxi již vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze do budoucna, z racionálních důvodů a pro všechny případy.

30. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dne 21. 7. 2009 přijal usnesení č. j. 6 Ads 88/2006-132 (č. 1915/2009 Sb.), na které rovněž poukazuje navrhovatel a v němž konstatoval, že „*princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod). Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. V citovaném ustanovení je uvedeno, že správní orgán dbá… i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly neodůvodněné rozdíly. Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytváření ‚ustálené rozhodovací praxe', jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom tyto důvody budou vždy legitimní.*“

31. V rozsudku ze dne 16. 3. 2010 č. j. 1 Afs 50/2009-233 pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „*Jinými slovy, zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá v žádném případě absolutní hodnotu a je např. omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat. Zde musí Nejvyšší správní soud souhlasit s názorem krajského soudu, že zásada legitimního očekávání je omezena zejm. zásadou legality (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu) či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Lze tedy přitakat krajskému soudu, že jedním ze závažných důvodů, na*

[1] *Dvořák, D., Machurek, T., Novotný P., Šebesta, M. a kolektiv.* Zákon o zadávání veřejných zakázek. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, 1207 s. a násl.

základě nichž může správní orgán prolomit legitimní očekávání účastníků správního řízení, by mohl být např. rozpor rozhodování správního orgánu s právními předpisy.“

32. Doktrína legitimního očekávání se vyvinula jak z konceptu rozumnosti (přiměřenosti), tak i z přirozeného práva. To, zda mohlo vzniknout legitimní očekávání, je otázkou skutkovou. Určit, zda existovalo určité očekávání a zda takové očekávání bylo legitimní, vyžaduje zjišťovat mnoho skutečností. Jasná (pochybnosti nevzbuzující) slova zákona samozřejmě předčí (překonají) jakékoliv očekávání, ať už vzniklo jakkoliv. Rovněž ohlášení relevantní změny praxe vylučuje veškeré očekávání založené na předchozích postupech. Obecně mohou být očekávání rozdělena do dvou skupin. Za prvé se jedná o očekávání procedurálního charakteru, kdy je přislíben určitý procedurální postup, který jinak není povinný. Druhým případem legitimního očekávání je očekávání meritorního či příznivého rozhodnutí orgánu veřejné moci. Procedurální očekávání jsou chráněna tím, že je vyžadováno, aby byl přislíbený postup dodržován. Očekávání týkající se meritorního rozhodnutí jsou zpravidla chráněna procesně např. tím, že je dotčené osobě rozšířena možnost vznášet námitky, než je její očekávání vyvráceno. Dotčené osoby tedy nemají nárok na příznivé rozhodnutí, ale musí být ochráněna jejich důvěra v to, že rozhodující orgán dostojí svým povinnostem.

33. Aby však bylo možno vůbec uvažovat v intencích legitimního očekávání a ev. vysvětlit, z jakých důvodů se Úřad od svého předchozího rozhodnutí odchýlil, je třeba především vyjasnit otázku, zda se o skutkově shodné či obdobné případy skutečně jednalo.

34. **V odkazovaném případě** Úřad rozhodl dne 30. 3. 2021 ve věci ÚOHS-S0033/2021/VZ tak, že konstatoval porušení ZZVZ ze strany zadavatele veřejné zakázky („Prodloužení splavnosti VC Otrokovice – Rohatec – Zhotovitel stavby“) a uložil nápravné opatření. Rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0072, R0073, R0074/2021/VZ ze dne 28. 6. 2021 bylo na základě tří rozkladů rozhodnuto o zrušení tohoto rozhodnutí a věc byla Úřadu vrácena k novému projednání. Úřad nově rozhodl dne 27. 10. 2021 tak, že ve výroku I konstatoval, že zadavatel porušil některá ustanovení ZZVZ, ve výroku II návrh částečně zamítl, ve výroku III uložil zadavateli nápravné opatření a ve výroku IV zakázal zadavateli uzavřít smlouvu. Proti tomuto rozhodnutí Úřadu podal rozklad pouze zadavatel, přičemž výrok II nabyl samostatně právní moci. Předseda Úřadu rozhodnutím sp. zn. ÚOHS-R0178/2021/VZ dne 21. 1. 2022 o rozkladu rozhodl tak, že všechny tři výroky zrušil a správní řízení zastavil (zadavatel přezkoumávané úkony sám zrušil). Jak jsem zjistil z příslušného správního spisu, složená kauce ve výši 2 383 229 Kč byla navrhovateli vrácena dne 25. 1. 2021.

35. **V nyní projednávaném případě** vydal Úřad dne 5. 12. 2023 rozhodnutí č. j. ÚOHS-S0514/2023/VZ, kterým ve výroku I rozhodl o porušení některých ustanovení ZZVZ zadavatelem, ve výroku II uložil zadavateli nápravné opatření ve formě zrušení zadávacího řízení a ve výroku III uložil zákaz uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku. Toto rozhodnutí bylo na základě rozkladu zadavatele dne 5. 2. 2024 zrušeno v celém rozsahu rozhodnutím předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0165/2023/VZ a vráceno Úřadu k novému projednání. Důvodem zrušení rozhodnutí Úřadu bylo to, že *„Úřad tím, že napadeným rozhodnutím rozhodl tak, jak je v něm uvedeno, rozhodl v rozporu se zákonem, neboť nejasnost, kterou Úřad v zadávacích podmínkách shledal, v daném případě dána vůbec není, neboť sporné ustanovení zadávací dokumentace je jasné“.* Dalším rozhodnutím Úřadu ze dne 21. 5. 2024 byl návrh výrokem I zamítnut a výroky II až III bylo správní řízení zastaveno, a to z důvodu zjevné bezpředmětnosti (výrok II), a proto, že zadavatel přijal požadované opatření k nápravě (výrok III). Toto rozhodnutí bylo poté potvrzeno rozhodnutím předsedy Úřadu ze dne 23. 7. 2024 sp. zn. ÚOHS-R0100/2024/VZ.

36. Po srovnání obou rozhodnutí (resp. skutkových okolností obou případů) však musím konstatovat, že identická nejsou, a proto z nich nelze dovodit žadatelem prezentované závěry.

37. Na základě uvedené rekapitulace obou případů je třeba zásadní rozdíl spatřovat ve skutečnosti, že v odkazovaném případě Úřad svým rozhodnutím uložil nápravné opatření a až poté reagoval zadavatel, zatímco v nyní projednávaném případě žádné nápravné opatření uloženo nebylo, neboť bylo rozhodnutím předsedy Úřadu zrušeno pro nesprávné právní posouzení věci, a v dalším řízení Úřad správní řízení částečně zastavil a částečně návrh zamítl.

38. Praxe při nakládání s kaucemi je u srovnatelných případů i nadále stejná. Kauce podle § 255 odst. 3 ZZVZ připadne státu tehdy, kdy je pravomocným rozhodnutím návrh, byť i jen zčásti zamítnut, a současně neexistuje Úřadem uložené nápravné opatření (tedy nebylo dáno za pravdu navrhovateli), na jehož základě zadavatel zadávací podmínky upravil či zrušil zadávací řízení. V opačném případě, tedy když je návrh zčásti zamítnut a současně je uloženo nápravné opatření a poté zadavatel sám učiní „nápravné opatření“ (např. podle § 49 ZZVZ) podle Úřadem uloženého, avšak ještě nepravomocného nápravného opatření, kauce státu nepřipadne a vrátí se navrhovateli, neboť je zjevné, že zadavatel postupoval nezákonně a existoval důvod pro uložení nápravného opatření.

39. **K dalšímu odkazu** žadatele na rozhodnutí předsedy Úřadu sp. zn. ÚOHS-R0040/2024/VZ, č. j. ÚOHS-16073/2024/162 ze dne 19. 4. 2024, podle něhož zadavatel přijetím opatření k nápravě „*de facto vyhověl návrhu navrhovatele*“, mohu pouze sdělit, že v něm nespatřuji relevantní argumentaci ve prospěch vrácení kauce žadateli v tomto případu.

40. Uvedeným rozhodnutím bylo zastaveno správní řízení při současném zrušení rozhodnutí Úřadu, který výrokem I rozhodl o tom, že zadavatel při zadávání veřejné zakázky nedodržel pravidla stanovená v § 48 odst. 2 písm. a) a c) ZZVZ ve spojení se zásadou transparentnosti, přičemž uvedený postup zadavatele mohl ovlivnit výběr dodavatele. Výrokem II jako opatření k nápravě nezákonného postupu zadavatele Úřad zrušil rozhodnutí zadavatele ze dne 1. 6. 2023 o vyloučení navrhovatele ze zadávacího řízení, a současně i všechny následující úkony zadavatele učiněné v zadávacím řízení, a to včetně oznámení o rozhodnutí zadavatele o výběru dodavatele ze dne 22. 6. 2023. Dále výrokem III Úřad zadavateli podle § 263 odst. 8 ZZVZ uložil zákaz uzavřít smlouvu v zadávacím řízení na veřejnou zakázku a výrokem IV zadavateli uložil povinnost uhradit náklady řízení.

41. Uvedený případ nelze srovnávat s nyní projednávaným. Je totiž zřejmé, že v odkazovaném případě zaprvé nebyl v žádné části návrh zamítnut, a zadruhé naopak bylo Úřadem uloženo, byť nepravomocně, nápravné opatření a následně zadavatel svým postupem způsobil zastavení správního řízení v celém rozsahu, což mezi oběma případy činí podstatný rozdíl. V nyní projednávaném případě nebyl navrhovatel po meritorním vrácení věci ve zbylé věcně projednatelné části návrhu úspěšný, zatímco v odkazovaném případu byl navrhovatel (i když bylo řízení zastaveno) ve výsledku úspěšný, a to v důsledku postupu zadavatele po nepravomocně uloženém nápravném opatření.

42. Závěrem k této námitce žadatele shrnuji, že dle ustálené rozhodovací praxe Úřadu, aprobované soudní judikaturou, je pro vrácení či propadnutí kauce podstatné, zda byl navrhovatel alespoň v části návrhu úspěšný, tedy zda Úřad vedle částečného zamítnutí návrhu zadavateli uložil, i když nepravomocně, nápravné opatření, na jehož základě poté tento zadavatel sám učinil kroky, kterými nápravné opatření přijal. Pokud však Úřadem žádné nápravné opatření uloženo nebylo,

jako v tomto případě, nelze mít za to, že návrh byl částečně úspěšný, i když zadavatel svými kroky způsobil zastavení řízení. V situaci, kdy po podání návrhu zadavatel postupuje tak, jak právě navrhuje navrhovatel v návrhu (např. učiní nápravné opatření podle § 49 ZZVZ), se stává tato část návrhu bezpředmětnou, neboť ve správním řízení již nemůže být uloženo odpovídající nápravné opatření (navrhovatel také může tuto část návrhu vzít zpět). O této části tedy nutně musí být rozhodnuto tak, že se správní řízení zastaví. K projednání pak zůstává zbylá část návrhu, o které se rozhodne věcně, a to potom určí, jak bude naloženo se složenou kaucí.

K námitce (ne)použití analogie

43. Podle žadatele se rozhodnutí o vrácení kauce svou povahou blíží rozhodnutí o nákladech řízení v civilním soudním řízení (§ 146 odst. 2 o. s. ř.), protože v obou případech jde o přenesení finančního břemena v závislosti na tom, kdo procesně zavinil určitý stav.

44. Jakkoli je zjevné, že se touto argumentací žadatele Úřad v napadeném rozhodnutí nezabýval, považuji ji za natolik nepřípadnou, že se k ní vyjádřím pouze v krátkosti. Je pravdou, jak žadatel v rozkladu uvádí, že Úřad v minulosti konstatoval, že občanský soudní řád představuje nejbližší aplikovatelný předpis pro řešení procesních otázek, které správní řád, soudní řád správní ani ZZVZ výslovně neupravují. Tento závěr však Úřad vyslovil výhradně v otázce procesního nástupnictví, a nikoli pro otázku procesního zavinění. Uvedl, že *„[v]zhledem k tomu, že správní řád ani zákon úpravu procesního nástupnictví neobsahují a neobsahuje ji ani soudní řád správní, je na místě sledovat mechanismus, jakým s procesním nástupnictvím nakládá zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jako „o. s. ř.“), neboť se jedná o nejbližší aplikovatelný předpis.“*

45. Otázku kaucí a jejich osud po pravomocném rozhodnutí Úřadu poměrně podrobně upravuje ZZVZ. Není jediného důvodu, aby se při posuzování, zda kauce připadne do státního rozpočtu, či se vrátí navrhovateli, postupovalo podle jiného právního předpisu, který se dané problematiky vůbec nedotýká.

46. Analogie se obvykle uplatní v případě tzv. mezer v zákoně (analogia legis) či tzv. mezer v právu (analogia iuris). Analogia legis znamená, že na skutkovou podstatu zákonem neřešenou se aplikuje právní norma, která je obsažena ve stejném zákoně a která upravuje skutkovou podstatu nejpodobnější. Analogia iuris pak znamená, že není možné postupovat podle analogie zákona, a výjimečně lze aplikovat právní zásady příslušného právního odvětví, případně dokonce obecné právní zásady, které obsahuje celý právní řád. V každém případě je však analogická aplikace práva přípustná jen tehdy, jestliže nelze obvyklým právním výkladem dojít k přijatelnému řešení.

47. V textu § 255 ZZVZ však je náležitá opora, resp. zákonný podklad, pro připadnutí kauce státu. O tzv. pravé mezeře lze hovořit pouze tam, kde již není prostor pro výklad a vzniká otázka (ne)přípustnosti analogie (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 13. 9. 2016 č. j. 5 As 194/2014-36, bod 19.). Analogie je aplikací práva přesahující nejširší možný jazykový význam ustanovení právních předpisů (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2007 sp. zn. I. ÚS 318/06). V nálezu ze dne 20. 2. 2020 sp. zn. III. ÚS 2316/18 Ústavní soud konstatoval, že *„Proces výkladu a použití běžného zákona bývá stižen vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí - z hlediska řádně vedeného soudního řízení - neakceptovatelné ‚libovůle‘, spočívající buď v nerespektování jednoznačně*

znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně přijímanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].“

48. V projednávaném případě použití analogie nepřichází v úvahu právě proto, že výklad Úřadu nejširší jazykový význam § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ nepřesáhl.

49. Podle žadatele je v napadeném rozhodnutí navíc přehlížena ústavněprávní rovina věci, zejména ochrana vlastnického práva podle čl. 11 Listiny, přestože i Úřad je povinen právní předpisy vykládat ústavně konformně.

50. K této argumentaci jen v krátkosti uvádím, že z judikatury Ústavního soudu vyplývá povinnost (soudů) při aplikaci právního předpisu interpretovat jeho konkrétní ustanovení ústavně konformním způsobem, jenž má přednost před možným zrušením pro jeho protiústavnost. V nyní projednávané věci se o ústavně konformní výklad jedná. Jak již bylo shora uvedeno, ustanovení ZZVZ týkající se problematiky propadnutí kauce jsou poměrně jasná a Úřad podle nich postupuje tak, aby dostál jak základnímu účelu institutu kauce, tak aby nedocházelo v konkrétních případech k porušování práv navrhovatele, který kauci složil. K tomu je Úřad vázán jak svou vlastní rozhodovací praxí, která je podle mého přesvědčení jednotná, zákonná a správná, tak i judikaturou správních soudů. Je pravdou, že tato judikatura, konkrétně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2024 č. j. 6 As 208/2022-29, se v převážné míře dotýká situací, kdy došlo k zastavení správního řízení zaviněním navrhovatele, nicméně je třeba vzít v úvahu výklad soudu v citovaném rozsudku, podle kterého „*[z] kritérií, která zákonodárce stanovil pro vracení kauce zřetelně vyplývá kombinace odrazovací a regulační funkce kauce. Ta se vrací, pokud* ***buď vůbec nedojde k meritornímu přezkumu návrhu, nebo jestliže žalovaný návrh meritorně přezkoumá a vyhoví mu, byť jen z některých uplatněných důvodů****. V těchto případech buď nedošlo k zátěži žalovaného spojené s meritorním přezkumem návrhu (a souvisejícímu prodloužení řízení a nejistoty jiných účastníků), nebo k této zátěži došlo, ale byla převážena důvodností návrhu. V případě, že dojde k meritornímu přezkumu návrhu, rozhoduje o vrácení kauce úspěch ve věci, a nikoliv skutečnost, zda lze návrh účastníka považovat za účelový, obstrukční, či šikanózní.*“ (pozn.: zvýrazněno předsedou Úřadu)

51. Z jemu předcházejícího rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2022 č. j. 31 Af 10/2021-104 pak vyplývá následující interpretační závěr k § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ - „*Připadnutí kauce státu nevyžaduje, aby návrh byl zamítnut podle § 265 písm. a) ZZVZ v plném rozsahu. Kauce připadá státu i v případě, kdy žalovaný sice zastavil řízení o části návrhu z jiného důvodu než uvedeného v § 255 odst. 3 ZZVZ, avšak o zbývající části návrhu žalovaný rozhodl způsobem uvedeným v § 255 odst. 3 ZZVZ“.*

52. Lze tedy shrnout, že pokud navrhovatel podal návrh, který byl zčásti zamítnut podle § 265 písm. a) ZZVZ, Úřad se musel zabývat i meritem věci. Fakt, že (jen) o části návrhu bylo rozhodnuto jiným způsobem než uvedeným v § 255 odst. 3 ZZVZ, nic nemění na tom, že Úřad se návrhem musel zabývat (i) meritorně, a proto došlo k prodloužení zadávacího řízení, právní nejistoty účastníků zadávacího řízení a zátěži Úřadu spojené s meritorním rozhodováním o bezdůvodných návrzích (právě k minimalizaci těchto jevů byl institut kauce přijat). Je tak v souladu se smyslem a účelem zákona (§ 255 odst. 3 a 6 ZZVZ), že kauce připadá státu.

53. Porušení čl. 11 odst. 1 Listiny z toho důvodu, že institut kauce není upraven zcela jednoznačně, srozumitelně, konzistentně a předvídatelně, v dané věci neshledávám. Jak vyplývá z cit. rozsudku Nejvyššího správního soudu, právní úprava kauce, včetně případů, kdy kauce připadá státu, tyto požadavky naplňuje. Skutečnost, že muselo dojít k interpretaci § 255 odst. 3 ZZVZ, sama o sobě neznamená, že by dané ustanovení bylo nesrozumitelné nebo bylo nejednoznačné. Použití výkladových metod je jediným možným způsobem, jak zjistit obsah dané normy. Závěr, že kauce připadne státu také v případě, kdy Úřad návrh zamítne podle § 265 písm. a) ZZVZ pouze zčásti, zatímco ve zbytku řízení zastaví, tak nepředstavuje nepřípustně extenzivní výklad, který by se ocital mimo zákonný podklad institutu kauce.

V. ZÁVĚR

54. Po zvážení všech aspektů dané věci a po zjištění, že Úřad postupoval v souladu se ZZVZ a správním řádem, jsem dospěl k závěru, že nenastaly podmínky pro zrušení nebo změnu napadeného rozhodnutí. Úřad v daném případě sice svým rozhodnutím ze dne 5. 12. 2023 uložil zadavateli nápravné opatření, to však bylo rozhodnutím předsedy Úřadu (jak je popsáno již výše) zrušeno pro nesprávné právní posouzení věci, a je tedy nutno na něj hledět, jako by vůbec uloženo nebylo. Protože v dalším řízení Úřad správní řízení částečně zastavil a částečně návrh zamítl, lze konstatovat, že navrhovatel nebyl ve věci úspěšný, a proto bylo rozhodnuto v souladu s rozhodovací praxí Úřadu týkající se nakládání s kaucemi.

POUČENÍ

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

otisk úředního razítka

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

Adresát:

1. Mgr. Tadeusz Zientek, advokát, Stodolní 31, 702 00 Ostrava

Vypraveno dne:
viz otisk razítka na poštovní obálce nebo časový údaj na obálce datové zprávy