

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Ludvíka Davida a soudce Vojtěcha Šimíčka (zpravodaj) a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatele **Oživení, o. s.**, se sídlem Muchova 232/13, Praha 6, zastoupeného Mgr. Pavlem Černohousem, advokátem se sídlem Lublaňská 398/18, Praha 2 – Vinohrady, proti rozsudku Městského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2017, č. j. 54 C 283/2016-40, za účasti Městského soudu v Brně, jako účastníka řízení, a **České republiky – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kapitána Jaroše 1926/7, Brno, jako vedlejšího účastníka řízení,

t a k t o :

- I. Rozsudkem Městského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2017, čj. 54 C 283/2016-40, bylo porušeno právo stěžovatele na přístup k soudu, zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Tento rozsudek se proto ruší.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti a průběh předchozího řízení

1. Ústavnímu soudu byla doručena ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a ustanovení § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatel se jí domáhá zrušení v záhlaví citovaného rozsudku Městského soudu v Brně (dále jen „městský soud“), neboť má za to, že jím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 a násl. Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo petiční podle čl. 18 odst. 1 Listiny. Svou ústavní stížnost stěžovatel spojil s návrhem podle ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu na zrušení ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“).

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného spisu Městského soudu v Brně, sp. zn. 54 C 283/2016, se zejména podává, že městský soud v záhlaví citovaným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatele, jíž se domáhal po žalované České republice – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (v řízení o ústavní stížnosti vedlejší účastník, dále také „Úřad pro ochranu hospodářské soutěže“ nebo jen „Úřad“) zaplacení částky 10.000 Kč s úrokem z prodlení (výrok I.) a stěžovateli uložil zaplatit vedlejšímu účastníkovi náhradu nákladů řízení ve výši 600 Kč (výrok II.). Stěžovatel se žalované částky domáhal z titulu bezdůvodného obohacení. Žalovaná totiž od stěžovatele přijala poplatek ve výši 10.000 Kč na základě § 259 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek, podle něhož Úřad za podání

podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední od toho, kdo podnět podal, vybere poplatek ve výši 10.000 Kč, za každou veřejnou zakázku, ve vztahu k jejímuž zadávání je v podnětu uvedeno pochybení. Zároveň je v § 259 odst. 4 a odst. 5 zákona o zadávání veřejných zakázek uvedeno, že nebyl-li s podáním podnětu poplatek ve lhůtě podle odst. 3 zaplacen, podnět se nevyřizuje a poplatek nevrací, a to ani v případě, že by namítané jednání uvedené v podnětu bylo skutečně správním deliktem. Podle ustanovení § 2991 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“) platí, že kdo se na úkor jiného bez spravedlivého důvodu obohatí, musí ochuzenému vydat, oč se obohatil. Bezdůvodně se obohatí zvláště ten, kdo získá majetkový prospěch plněním bez právního důvodu, plněním z právního důvodu, který odpadl, protiprávním užitím cizí hodnoty, nebo tím, že za něho bylo plněno, co měl po právu plnit sám.

3. Na základě těchto ustanovení a zjištěného skutkového stavu městský soud dospěl k závěru, že nezjistil protiústavnost ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek, neboť mezi stranami není sporné, že stěžovatel zaplatil úřadu částku 10.000 Kč a plnil tak na základě spravedlivého právního důvodu a vedlejší účastníci proto nevzniklo bezdůvodné obohacení. Povinnost vybrat částku 10.000 Kč stanovuje přímo zákon, který Úřadu ukládá povinnost vybírat poplatky za podání podnětů k zahájení správního řízení z moci úřední, a proto se Úřad nemohl na úkor stěžovatele bezdůvodně obohatit.

4. Stěžovatel v ústavní stížnosti nejprve upozorňuje na okolnost, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu [např. nálezn. sp. zn. IV. ÚS 3441/11 ze dne 27. 3. 2012 (N 61/64 SbNU 723) a další] ústavně zaručenému právu na spravedlivý proces odpovídá povinnost obecných soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit, to znamená mimo jiné vypořádat se s argumentačním tvrzením stěžovatele. Městský soud v Brně však prý tomuto požadavku nedostál a spokojil se jen s citací příslušných zákonů s lakonickým tvrzením, že dospěl k jednoznačnému závěru, že neshledal protiústavnost ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek. V odůvodnění svého rozsudku se ovšem městský soud vůbec nevypořádal s žádnou z námitek uvedených stěžovatelem v žalobě. Stěžovatel přitom usiloval o to, aby řízení u městského soudu bylo přerušeno a aby ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek bylo předloženo k posouzení Ústavnímu soudu z hlediska ústavnosti tohoto ustanovení. Městský soud ani tomuto návrhu nevyhověl, aniž by ovšem tento svůj postoj jakkoliv zdůvodnil. Podle stěžovatele tím byl porušen i čl. 90 a čl. 95 Ústavy.

5. Městský soud dále údajně porušil i stěžovatelovo právo obracet se ve věcech veřejného (společného) zájmu na orgány veřejné moci podle čl. 18 odst. 1 Listiny. Toto právo přitom patří do základních lidských práv a svobod, které lze přímo namítat a vymáhat, tedy k jejichž provedení není potřeba zákona. Podle výkladu Ústavního soudu je nelze omezovat toliko na právo pouhé kritiky; petičním právem se tak nezakládá jen čistě formální možnost obrátit se na orgán veřejné správy, ale k jeho pojmovým znakům patří povinnost příslušného orgánu petici přijmout, z věcného hlediska ji přezkoumat a vyřídit ji. Petici tedy nelze přejít bez vyřízení, byť petent nemá právo na vyhovění, ale má právo na řádné řízení o petici a na odpověď. Podstatou petičního práva je pak podle stěžovatele vždy neformálnost ve smyslu absence lhůty či poplatku při jeho uplatnění [stěžovatel tento svůj závěr podporuje odkazem na GRINC, Jan *Má petiční právo smysl?* In: ANTOŠ, Marek – WINTR, Jan *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010, s. 202 – 210]. Ustanovení § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek ovšem těmto zásadám podle stěžovatele odporuje, neboť nesložil-li petent poplatek ve výši 10.000 Kč, jeho podnět se nevyřizuje, tzn. nedojde ani k obsahovému posouzení podnětu, natožpak k vyrozumění, jak Úřad s podnětem naložil. Takové omezení ovšem podle stěžovatele neobstojí už proto, že Úřad jako správní orgán musí podněty vyřizovat z moci úřední. Stěžovatel tedy hodnotí jako zcela absurdní, aby občan platil

jakoukoliv částku za to, že pomáhal ústřednímu správnímu úřadu plnit jeho úkoly, ke kterým je podle zákona povinen. Ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek tak odporuje principům veřejné správy jako služby veřejnosti. Nelze rovněž přehlížet, že v rámci předmětného ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek se nepřipouští ani žádné osvobození od daného poplatku či alespoň prodloužení lhůty k jeho zaplacení, a to přesto, že autorem podnětu může být jakákoliv fyzická či právnická osoba, ale také například orgán činný v trestním řízení. Z uvedených důvodů tak ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek neodporuje podle stěžovatele jen právu podle čl. 18 Listiny, ale také principům právního státu podle čl. 1 Ústavy.

6. II. senát Ústavního soudu dospěl k závěru, že podáním návrhu na zrušení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek, jakož i uplatněním tohoto ustanovení [§ 74 zákona o Ústavním soudu] nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, a současně nelze tvrzení stěžovatele označit za zjevně neopodstatněná. Proto rozhodl podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu o postoupení návrhu stěžovatele na zrušení napadeného ustanovení plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky.

7. Plénum Ústavního soudu však usnesením ze dne 23. 10. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 28/18 (dále též „plenární usnesení“), návrh na zrušení citovaného zákonného ustanovení odmítlo a II. senát proto mohl v řízení pokračovat, o čemž účastníky zpravil usnesením ze dne 6. 11. 2018.

III. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení

8. Městský soud v Brně ve svém vyjádření rekapituluje průběh předchozího řízení a konstatuje, že neshledal protiústavnost ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek a protože tedy stěžovatel „plnil na základě spravedlivého právního důvodu“, nevzniklo žalovanému bezdůvodné obohacení a žaloba proto musela být zamítnuta.

9. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže k otázce zpochybňované ústavnosti § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek sdělil, že je jím pouze upravena realizace výkonu petičního práva v širším smyslu a nikoliv jeho omezení. Samotná částka 10.000 Kč je hraniční částkou např. bagatelních sporů a nikomu prý proto nebrání v přístupu k Úřadu. Je však způsobilá žádoucím způsobem „odfiltrovat“ podněty šikanózní či obstrukční povahy. K danému řízení vedlejší účastník uvádí, že stěžovatel poplatek uhradil „sám aktivně“ a „celý spor byl tedy čistě soukromoprávním“ a jeho předmětem bylo uplatnění soukromoprávního nároku stěžovatele, odvíjejícího se od vlastnického práva. Do petičního práva proto nevydáním bezdůvodného obohacení nemohlo dojít.

10. Stěžovatel práva repliky nevyužil.

IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

11. Rozhodující II. senát, vázán právním názorem pléna Ústavního soudu, obsaženém v plenárním usnesení (viz zejména bod 22.), uvádí, že stěžovatel v nyní projednávané věci vymezil žalobou předmět řízení jako nárok navrhovatele vůči státu na vydání bezdůvodného obohacení podle § 2991 občanského zákoníku ve výši 10.000 Kč se zákonnými úroky z prodlení, jež mělo státu vzniknout vybráním neústavního poplatku podle napadeného ustanovení. Městský soud tento procesní postup stěžovatele plně akceptoval, byť podanou žalobu nakonec neshledal důvodnou, a to právě s odkazem na ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek. Pokud by ovšem za této (značně ojedinělé) situace, kdy ze strany stěžovatele a ani městského soudu nevznikly pochybnosti ohledně přípustnosti

tohoto procesního postupu, Ústavní soud následně ústavní stížnost odmítl, případně by výhradně z daného procesního důvodu zrušil napadený rozsudek městského soudu a zavázal by jej pouze k odmítnutí návrhu (resp. zastavení řízení) pro chybějící věcnou příslušnost rozhodovat o podané žalobě, došlo by - ve svých důsledcích - k odepření přístupu k soudu.

12. Podstatou základního práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny je totiž právo každého, kdo tvrdí, že došlo k porušení jeho práv, na zahájení soudního řízení, v jehož rámci se soud při splnění všech podmínek řízení věcně vyjádří k uplatňovanému nároku a věcně o něm rozhodne. K porušení tohoto práva proto dochází naopak, není-li dopředu *a priori* zřejmé a předvídatelné, jaká se navrhovateli nabízí procesní cesta k projednání jeho návrhu a pokud jednotlivá procesní řešení ve svém souhrnu vytvářejí faktickou „past“ pro uplatnění tvrzených práv. V nyní projednávaném případě by tato „past“ nastala tehdy, když by Ústavní soud plenárním usnesením konstatoval, že se městský soud vůbec neměl žalobou stěžovatele zabývat věcně, přičemž by současně, i přes vědomí tohoto pochybení městského soudu, nevyhověl ústavní stížnosti s poukazem na to, že za dané situace nelze stěžovateli poskytnout soudní ochranu vůbec.

13. Proto Ústavní soud vychází ze závěru obsaženého v bodu 25. opakovaně zmiňovaného plenárního usnesení, podle něhož *„navrhovatel se mohl domáhat soudní ochrany před tvrzeným zásahem do jeho petičního práva podle čl. 18 odst. 1 Listiny, k němuž mělo dojít následkem zaplacení poplatku podle napadeného ustanovení. V tomto ohledu mu nezbývalo než žádat o jeho vrácení, přičemž rozhodnutí o tomto návrhu či jiný zásah správního orgánu by byly přezkoumatelné ve správním soudnictví. Soudní řízení správní by poskytovalo prostor pro posouzení ústavněprávní argumentace navrhovatele, včetně možnosti předložit otázku souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem Ústavnímu soudu.“*

14. Jak se podává z obsahu spisu v nyní projednávané věci, stěžovatel poté, co byl Úřadem dne 18. 11. 2016 vyrozuměn o výsledku šetření podnětu (Úřad na jeho základě zahájil správní řízení z moci úřední), vyzval Úřad rovněž dne 18. 11. 2016 k uhrazení bezdůvodného obohacení. V návaznosti na tuto výzvu ovšem Úřad stěžovateli dne 29. 11. 2016 (č. j. ÚOHS-V0218/2/16-46884/2016/441/MLr) sdělil, že nárok na vrácení uhrazené částky neuznává. Proto stěžovatel dne 2. 12. 2016 podal žalobu na vydání bezdůvodného obohacení ve výši 10.000 Kč.

15. Za této situace Ústavní soud konstatuje, že se stěžovatel skutečně bránil proti tvrzenému zásahu do svého petičního práva tak, jak se podává z citovaného plenárního usnesení, když nejprve požádal o vrácení zaplaceného poplatku a následně podal žalobu k soudu. Jakkoliv se z plenárního usnesení podává, že pro tuto svoji obranu nezvolil správný žalobní typ, nelze pominout, že ani městský soud neměl zjevně žádné pochybnosti o tom, že daný nárok lze vyřešit v rámci řízení o žalobě na vydání bezdůvodného obohacení. Pokud teprve *ex post* z plenárního usnesení vyplynulo, že takový postup nebyl možný, nezbývá nyní rozhodujícímu senátu než konstatovat, že městský soud pochybil, když tento procesní postup akceptoval a nezhodnotil možnost, spočívající v posouzení žaloby stěžovatele - z hlediska jejího obsahu - jakožto žaloby brojící proti nezákonnému rozhodnutí, případně jinému zásahu správního orgánu, spočívajícímu v nevrácení uhrazeného poplatku a v postupu podle ustanovení § 104b o. s. ř. Podle tohoto zákonného ustanovení totiž platí, že náleží-li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, soud řízení zastaví a současně navrhovatele poučí o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví (odst. 1), případně rozhodne o postoupení věci věcně příslušnému soudu, který rozhoduje věci správního soudnictví (odst. 2).

16. Z důvodu korektnosti je nicméně vhodné dodat, že toto pochybení městského soudu se vyjevilo teprve následně v důsledku právních závěrů obsažených v plenárním usnesení, jelikož z obsahu napadeného rozsudku je patrné, že se městský soud meritornímu přezkumu uplatněného nároku nijak nevyhýbal. Hrozba zmíněné „procesní pasti“ tedy nevznikla bezprostředně v důsledku napadeného rozhodnutí městského soudu, nýbrž teprve souběhem rozdílných právních náhledů obsažených v plenárním usnesení Ústavního soudu a v napadeném rozsudku městského soudu. Pokud by totiž plénum Ústavního soudu akceptovalo procesní postup městského soudu a vyjádřilo se k ústavní konformitě napadeného zákonného ustanovení, byly by tím současně vypořádány i všechny podstatné stížnostní námitky. Nelze však připustit, že by se stěžovateli nedostalo soudní ochrany jen proto, že jeho návrh byl – podle názoru pléna Ústavního soudu – chybně přijat k meritornímu posouzení městským soudem.

17. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadený rozsudek městského soudu zrušil. Úkolem městského soudu bude v dalším řízení postupovat podle ustanovení § 104b o. s. ř. tak, aby stěžovateli zůstala zachována možnost soudního přezkumu postupu Úřadu, spočívajícímu v nevrácení zaplaceného poplatku, v rámci správního soudnictví.

P o u č e n í : P r o t i r o z h o d n u t í Ú s t a v n í h o s o u d u s e n e l z e o d v o l a t (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 27. listopadu 2018

Ludvík David
předseda senátu