Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a soudce Ludvíka Davida a soudkyně Kateřiny Šimáčkové ve věci ústavní stížnosti stěžovatele **Transparency International – Česká republika, o.p.s.** se sídlem Sokolovská 260/143, Praha 8, zastoupeného Pavlem Uhlem, advokátem se sídlem Kořenského 15, Praha 5, proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2017, č. j. 62 A 82/2017-169, a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 3 As 184/2017-73, spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu, jako účastníků řízení a **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže,** se sídlem Brno, třída kapitána Jaroše 7, jako vedlejšího účastníka řízení,

takto:

I. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 7. 6. 2017, č. j. 62 A 82/2017-169, a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2019, č. j. 3 As 184/2017-73, byl porušen čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

II. Tyto rozsudky se proto ruší.

Odůvodnění:

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 Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu, neboť má za to, že jimi bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo petiční podle čl. 18 odst. 1 Listiny a právo podílet se na správě veřejných věcí podle čl. 21 odst. 1 Listiny. Svoji 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“ nebo „ZZVZ“).

2. Z ústavní stížnosti a z vyžádaného soudního spisu se zejména podává, že stěžovatel podal Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“ nebo „úřad“) dne 12. 1. 2017 podnět k zahájení správního řízení z moci úřední o přezkoumání úkonů zadavatele při výběru koncesionáře a současně požádal o sdělení, jak bylo s jeho podnětem naloženo. Dne 14. 2. 2017 zaslal stěžovatel ÚOHS přípis, v němž se opětovně dožadoval informace o tom, jak bylo s jeho podnětem naloženo. ÚOHS v reakci na tento přípis dne 17. 2. 2017 odpověděl, že vzhledem k tomu, že stěžovatel ve lhůtě nezaplatil poplatek za podání podnětu ve výši 10.000 Kč, podnět nemohl být vyřízen.

3. Stěžovatel následně podal ke krajskému soudu tzv. zásahovou žalobu, přičemž krajský soud v rozsudku napadeném nyní projednávanou ústavní stížností dospěl k závěru, že zásahová žaloba je přípustná, neboť v případě napadání pasivity žalovaného správního úřadu při uskutečňování kroku navazujícího na podnět, jehož podáním nebylo zahájeno správní řízení, jiná ochrana než cestou žaloby podle § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), nepřichází v úvahu. K samotné věci krajský soud uvedl, že *„nevyřízení"* podnětu nemůže znamenat, že skutečnosti, na které bylo v *„nevyřízeném"* podnětu poukazováno, mají zůstat navždy mimo dohled žalovaného. Žalovaný je tu totiž právě od toho, aby i sám, nad rámec návrhů a podnětů, vykonával trvalý a efektivní dozor v oblasti zadávání veřejných zakázek. Zpoplatnění podnětů ve smyslu § 259 ZZVZ na této povinnosti žalovaného nic nemění. *„Nevyřízením"* ve smyslu § 259 odst. 4 ZZVZ se podle krajského soudu rozumí postup, v rámci něhož žalovaný nemusí na příslušný podnět reagovat takovým způsobem, jaký předvídá § 42 správního řádu. Při nezaplacení poplatku tak podateli podnětu nevzniká právo na to, aby mu žalovaný sdělil, zda řízení z moci úřední zahájil, či nikoli, neboť § 259 odst. 4 ZZVZ je ve vztahu k § 42 správního řádu speciální právní normou. K samotné úpravě obsažené v § 259 ZZVZ krajský soud uvedl, že sdílí řadu silných pochybností ohledně její odůvodněnosti, korektnosti a srozumitelnosti, nicméně není zákonodárcem, a pokud by toto ustanovení vykládal a aplikoval jinak, *„pak by tak činil pouze coby kritiku zákonné úpravy"*, která by byla projevem nemístného aktivismu. Shora uváděné pochybnosti však krajský soud samy o sobě nevedly k pochybám o ústavnosti § 259 ZZVZ.

4. Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, kterou zamítl Nejvyšší správní soud nyní rovněž napadeným rozsudkem, přičemž uvedl, že taktéž neshledal důvod k předložení věci Ústavnímu soudu. Právo na spravedlivý proces totiž není absolutní a může podléhat řadě podmínek a omezení. Mezi ně spadá i stanovení poplatkové povinnosti. Na druhou stranu i tato omezení musí mít určité hranice, aby se nestala překážkou v přístupu k soudu či jinému orgánu. Účelem poplatkové povinnosti je přitom zejména ochrana institucí před přetížením, stejně jako zajištění toho, aby jednotlivci právo na soudní a jinou právní ochranu nezneužívali. Stanovení poplatku je legitimní, sleduje-li tento cíl a je-li přiměřené tomu, co je v řízení pro účastníka v sázce. Lze souhlasit s názorem krajského soudu o netradičním pojetí poplatkové povinnosti stanovené v § 259 ZZVZ (samotná existence poplatku, nezohlednění hodnoty veřejné zakázky, nemožnost osvobození, snížení či vrácení). Z toho však ještě nelze usuzovat na protiústavnost předmětného ustanovení. Podle názoru Nejvyššího správního soudu ani vzhledem k absolutní výši poplatku 10.000 Kč nelze hovořit o jeho zjevné nepřiměřenosti, a to zejména při uvážení charakteru podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední. Na rozdíl od návrhu (či žádosti), jímž navrhovatel hájí výlučně svá práva a na základě něhož se zahajuje správní řízení, jehož je automaticky účastníkem, podnět k zahájení správního řízení z moci úřední může dát kdokoli, přičemž není rozhodné, zda je jeho záměrem hájit vlastní práva, zájmy jiných osob, anebo zda má podnět čistě jen kverulatorní či šikanózní charakter. Nikdo však nemá subjektivní nárok na to, aby bylo řízení z moci úřední zahájeno, proto v případě jeho nezahájení nemůže být zasaženo právo podatele podnětu na spravedlivý proces. Správní orgán posoudí, zda jsou splněny podmínky pro zahájení správního řízení, a dospěje-li k názoru, že splněny jsou, řízení zahájí bez ohledu na to, jakým způsobem se o tom dozvěděl. Poplatky za návrh (žádost) nadto mohou dosahovat i mnohonásobně vyšších částek, než poplatek za podání podnětu stanovený v § 259 ZZVZ, jak ostatně demonstroval i krajský soud na poplatku za podání návrhu na zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele k žalovanému. V možnosti snížení, prominutí, či vrácení poplatku za návrh se pak odráží skutečnost, že tento poplatek je účastník řízení nucen zaplatit, aby mohl hájit svá práva v řízení před orgánem veřejné moci, na něž má na základě svého podání nárok. Soud nemá pochybnosti ani o legitimnosti cíle stanovení poplatku, jímž byla především ochrana před přetížením žalovaného a zajištění toho, aby jednotlivci institut podnětu nezneužívali. Ohledně právního

hodnocení významu slovního spojení *„podnět se nevyřizuje“*, znamená to, že ÚOHS nemusí na podnět reagovat způsobem, jaký předvídá § 42 správního řádu, avšak při zachování zásady oficiality. Ustanovení § 259 ZZVZ představuje *lex specialis* k obecné povinnosti správních orgánů, obsažené v § 42 správního řádu, přijímat podněty a vyřizovat je. Z toho plyne, že uvedenou povinnost bude mít ÚOHS až po splnění poplatkové povinnosti podatele podnětu. *„Nevyřízením“* podnětu tudíž lze rozumět to, že žalovaný nemá povinnost zabývat se podnětem a podatele podnětu následně vyrozumět, nicméně - vzhledem k zásadě oficiality - z toho nelze pro žalovaného vyvozovat *„zákaz“* zabývat se postupem zadavatele z moci úřední. Žalovaný ÚOHS tedy v dané věci nepostupoval nezákonně.

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti akceptuje závěr správních soudů, podle kterého ustanovení § 259 ZZVZ nedává možnost jiného výkladu než takového, že k podání efektivního podnětu k zahájení řízení z úřední povinnosti je třeba vždy složit poplatek 10.000 Kč, který nelze prominout. Toto ustanovení proto nelze vyložit ústavně konformním způsobem. Současně je prokázáno, že ÚOHS v této věci nezahájil řízení z úřední povinnosti, byť podání stěžovatele údajně bylo věcně důvodné, jelikož toto řízení zahájil z podnětu jiného subjektu, který poplatek složil. Je tak rovněž zřejmé, že napadené ustanovení bylo v této věci aplikováno, čímž se tato situace řeší od případu řešeného v usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 28/18.

II. Splnění podmínek řízení a další postup II. senátu

6. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), byla podána včas (§ 72 odst. 3 cit. zákona) a splňuje ostatní náležitosti vyžadované zákonem [§ 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) téhož zákona]. Nic proto nebrání v jejím meritorním projednání.

7. II. senát Ústavního soudu dospěl k závěru, že podáním návrhu na zrušení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek, jakož i uplatněním tohoto ustanovení v řízení předcházejícím podání nyní projednávané ústavní stížnosti [§ 74 zákona o Ústavním soudu] nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, a současně nelze tvrzení stěžovatele označit za zjevně neopodstatněná. Proto senát Ústavního soudu 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.

8. Protože plénum Ústavního soudu nálezem ze dne 30. 10. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 7/19, návrhu vyhovělo, bylo možno v řízení pokračovat, o čemž byli účastníci zpraveni usnesením ze dne 13. 11. 2019.

III. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

9. Nejvyšší správní soud ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že stěžovatel v řízení nenamítal nezákonnost postupu ÚOHS, neboť neměl pochybnosti o jeho souladu s napadeným zákonným ustanovením. Bylo tak zjevné, že stěžovatel brojil pouze proti neústavnosti tohoto zákonného ustanovení. Správní soudy podle čl. 95 odst. 2 Ústavy posoudily námitku protiústavnosti § 259 ZZVZ, avšak nedospěly k závěru ohledně jeho protiústavnosti. V tomto směru soud odkázal na odůvodnění napadeného rozsudku. Pokud nyní stěžovatel poukazuje na to, že v nevyřízení podnětu spatřuje porušení čl. 18 Listiny o petičním právu, tuto argumentaci stěžovatel v řízení před správními soudy neuplatnil a navíc *„tak originální pojetí petičního práva přesahovalo myšlenkový obzor senátu rozhodujícího ve věci, takže k posouzení z této strany nepřistoupil ani ex offo*.“ Postup a rozhodnutí v této věci Nejvyšší správní soud ponechává plně na zvážení Ústavního soudu.

10. Krajský soud v Brně k výzvě Ústavního soudu pouze odkázal na argumentaci, kterou použil již v rozsudku vydaném dne 7. 6. 2017 pod sp. zn. 62 A 82/2017-169.

11. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže k otázce zpochybňované ústavnosti § 259 ZZVZ zdůraznil specifika veřejných zakázek, které jsou svojí povahou soukromoprávní a kdy je dán zcela zásadní ekonomický zájem na případném přezkoumání zadávacího řízení. Je proto vhodné soustředit se zejména na taková zadávací řízení, kde lze po zásahu ÚOHS vysledovat alespoň potenciální kladný dopad na efektivní využití veřejných prostředků. Toto prostředí je vysoce specializované a je zcela odlišné od běžné agendy veřejné správy. Účelem předmětného poplatku je zracionalizování procesů, za nichž lze zpochybnit postup zadavatele a zefektivnění činnosti ÚOHS. Samotná částka 10.000 Kč není nepřiměřená a v porovnání s výší kauce je zcela zanedbatelná. Je prý zřejmé, že naprostá většina podaných podnětů je motivována právě snahou hájit soukromé zájmy daného soutěžitele. Tato částka však není nepřiměřená ani v absolutní výši, jelikož je hraniční částkou např. bagatelních sporů a nikomu proto nebrání v přístupu k úřadu. Je však způsobilá žádoucím způsobem „odfiltrovat" podněty šikanózní či obstrukční povahy. Nedochází ani k omezení ústavně zaručených základních práv a napadené zákonné ustanovení proto obstojí a nemělo by být zrušeno, protože není bariérou pro podání podnětu i ze strany osoby, která není přímo zainteresována na konkrétním zadávacím řízení.

12. Za dané situace, kdy ze shora citovaných vyjádření neplyne nic nového, co by se týkalo řízení o této ústavní stížnosti, již nebylo nutné je zasílat stěžovateli k případné replice.

IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

13. Jak se podává ze shora uvedeného, II. senát rozhoduje o ústavní stížnosti za procesní situace, kdy bylo v řízení předcházejícím jejímu podání aplikováno zákonné ustanovení, které plénum Ústavního soudu shledalo rozporným s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 a čl. 11 odst. 5 Listiny. Již z této samotné okolnosti logicky plyne výsledek řízení, tzn. vyhovění ústavní stížnosti. V daném případě se totiž jednalo o tzv. konkrétní kontrolu norem, kdy důvodem, pro který bylo napadené ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek zrušeno jako protiústavní, byla jeho předchozí aplikace správními soudy. Podle ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu platí, že spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení jednotlivých ustanovení právního předpisu, „*jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti*". Pokud by se proto tento závěr (tzn. zrušení napadeného zákonného ustanovení pro jeho protiústavnost) neměl projevit ve vyhovění ústavní stížnosti, která se stala procesním „nosičem", na jehož základě bylo zrušeno předmětné zákonné ustanovení, nedávalo by celé toto řízení žádný rozumný smysl.

14. V řízení předcházejícím podání této ústavní stížnosti ostatně nebylo sporu o tom, že protiústavní pochybení ÚOHS a poté správních soudů nespočívalo v chybné aplikaci ustanovení § 259 ZZVZ a stěžovatel ani nenamítal nezákonnost postupu úřadu či správních soudů, nýbrž v jeho tvrzené protiústavnosti. Pokud proto plénum Ústavního soudu shledalo, že tyto námitky se ukázaly jako důvodné, nemá nyní senát rozhodující o ústavní stížnosti jinou možnost než promítnout tyto závěry plenárního nálezu do rozhodnutí o ústavní stížnosti, která sloužila jako procesní prostředek, umožňující se jeho ústavností vůbec zabývat. Závěry, obsažené v plenárním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/19, jsou pro nyní rozhodující senát závazné, a to jak z hlediska samotného konstatování protiústavnosti ustanovení § 259 ZZVZ, tak i z hlediska důvodů této protiústavnosti.

15. Ohledně důvodů, pro které bylo nutno ústavní stížnosti vyhovět, proto nyní postačuje odkázat na nosné důvody opakovaně odkazovaného plenárního nálezu.

16. Těmito důvody jsou především důraz na jednoznačnost zákona a jeho vnitřního souladu, který platí o to více v případě, kdy zákon stanoví poplatkovou povinnost (čl. 11 odst. 5 Listiny). Tato poplatková povinnost proto musí být zákonem stanovena zcela jednoznačně, srozumitelně, konzistentně a předvídatelně.

17. Pokud proto plénem Ústavního soudu zrušené ustanovení § 259 ZZVZ stanovilo poplatek za podání podnětu k zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z moci úřední, přičemž zákonodárce zaplacením tohoto poplatku podmínil vyřízení podnětu, míjela se tato úprava s obvyklou funkcí poplatků, jelikož ani tomu, kdo podá podnět a poplatek za něj zaplatí, neposkytovala vůbec žádnou ekvivalenci. Tato ekvivalence je totiž dána tehdy, je-li zaplacením poplatku podmíněno zahájení právního řízení (správní, soudní), v jehož rámci se rozhoduje o právech a povinnostech jeho účastníků, případně se jedná o jinou formu kompenzace plátce poplatku (poplatek za odpady, za psy apod.). V daném případě se však zaplacením poplatku žádné řízení nezahajovalo. Podle Ústavního soudu tedy posuzovaná právní úprava nevytvářela prostor pro efektivnější řešení skutečně důvodných podnětů ze strany úřadu a ani nedokázala smysluplným způsobem ochránit práva a svobody samotných zadavatelů, takže nebyla naplněna ani případná regulatorní funkce tohoto poplatku.

18. Klíčovým problémem ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek byl následek nezaplacení poplatku z hlediska povinnosti úřadu pro hospodářskou soutěž zahájit řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z moci úřední podle § 249 tohoto zákona. Zákon totiž na jedné straně předpokládal, že úřad bude zkoumat všechny rozhodné okolnosti, jež by mohly odůvodňovat zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z moci úřední, na straně druhé však vylučoval, aby se za tímto účelem zabýval těmi podněty, u nichž nedošlo k zaplacení poplatku. Mezi oběma zákonnými povinnostmi úřadu tak vznikal značný rozpor a napadené zákonné ustanovení proto odporovalo požadavku předvídatelnosti a bezrozpornosti zákona jakožto základního předpokladu právního státu, stejně jako požadavku dobré správy, založené na vstřícném přístupu a komunikaci správních úřadů s občany. Zaplacením poplatku totiž byl podmíněn postup správního úřadu i v případě, kdy byl tento povinen zahájit řízení z úřední povinnosti. Obecně přitom platí, že stát nemá vybírat zvláštní poplatek za to, aby konal tam, kde je k tomu zákonem povinován.

19. Ústavní soud proto přistoupil ke zrušení napadených rozhodnutí, jelikož – jak se podává již z dříve uvedeného – jimi bylo aplikováno protiústavní ustanovení § 259 ZZVZ, v důsledku čehož stěžovatelův podnět nebyl nijak vyřízen. Tím se tato rozhodnutí dostala do rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny, jelikož zákonné stanovení předmětného poplatku odporovalo materiálním ústavním limitům pro zakotvení této poplatkové povinnosti z hlediska požadavků vnitřní bezrozpornosti, předvídatelnosti a vyloučení libovůle.

20. Proto se v nyní projednávané věci v důsledku derogace ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek nálezem sp. zn. Pl. ÚS 7/19 a následným zrušením napadených rozsudků správních soudů ÚOHS bude muset seznámit s obsahem podnětu stěžovatele a postupovat podle obecné úpravy (viz zejména § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek). Po zrušení povinnosti uhradit předmětný poplatek má totiž ÚOHS podle ustanovení § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek povinnost zabývat se i obsahem podnětu, zda z něj vyplývají skutečnosti vedoucí k případnému zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z moci úřední.

21. Z těchto důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyhověl a napadené rozsudky Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu zrušil pro jejich rozpor s čl. 11 odst. 5 Listiny.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 19. listopadu 2019

Vojtěch Šimíček
předseda senátu