309

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 7/19 dne 30. října 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Transparency International – Česká republika, o. p. s., se sídlem Sokolovská 260/143, Praha 8, zastoupené Pavlem Uhlem, advokátem, se sídlem Kořenského 15, Praha 5, na zrušení ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády a Veřejné ochránkyně práv jako vedlejších účastníků řízení,

takto:

Ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.
Rekapitulace návrhu stěžovatelky a předcházejícího řízení

1. Ústavnímu soudu byla doručena ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatelka se jí domáhá zrušení 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, neboť má za to, že jimi bylo porušeno její 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. Správní soudy svým postupem porušily rovněž právo stěžovatelky na to, aby státní moc sloužila všem občanům ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy. Svoji ústavní stížnost stěžovatelka spojila s návrhem podle ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., 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 stěžovatelka podala Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „ÚOHS“, „úřad“ nebo „žalovaný“) dne 12. 1. 2017 podnět k zahájení správního řízení z moci úřední o přezkoumání úkonů zadavatele při výběru koncesionáře a současně požádala o sdělení, jak bylo s jejím podnětem naloženo. Dne 14. 2. 2017 zaslala stěžovatelka ÚOHS přípis, v němž se opětovně dožadovala informace o tom, jak bylo s jejím podnětem naloženo. ÚOHS v reakci na tento přípis dne 17. 2. 2017 odpověděl, že vzhledem k tomu, že stěžovatelka ve lhůtě nezaplatila poplatek za podání podnětu ve výši 10 000 Kč, podnět nemohl být vyřízen.

3. Stěžovatelka následně podala 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., soudní řád správní, ve znění zákona č. 303/2011 Sb., (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 podala stěžovatelka 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 kverulantský či šikanózní charakter. Nikdo však nemá subjektivní nárok na to, aby bylo řízení z moci úřední zahájeno, a 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. Stěžovatelka 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 stěžovatelky 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 liší od případu řešeného v usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 28/18 (rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na http://nalus.usoud.cz).

6. Stěžovatelka poukazuje na okolnost, že napadené zákonné ustanovení nebylo součástí vládního návrhu, nýbrž jednalo se o pozměňovací návrh podaný usnesením garančního výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj dne 13. 1. 2016, takže k němu neexistuje důvodová zpráva a pouze z diskuse vedené na plénu v Poslanecké sněmovně lze dovodit, že motivem přijetí této úpravy byl podnět předsedy ÚOHS ke zpoplatnění podávání podnětů za účelem omezení šikanózních a nevěcných podnětů, které úřad příliš zatěžují. Je ovšem otázka, zda takovýto důvod může obstát za situace, kdy podavatel podnětu nemá přímý zájem na výsledku řízení, nýbrž projeví obecný společenský zájem, který má být v daném řízení chráněn. Přitom nerušený dialog mezi občany a správci veřejných věcí je nezbytný, jelikož občan tak realizuje možnost politicky, sociálně i právně disciplinovat veřejnou moc tak, aby sloužila skutečně všem občanům – tedy i těm, kteří daný poplatek uhradit nemohou. Podání podnětu je rovněž realizací petičního práva podle čl. 18 Listiny, přičemž jeho podstatou je okolnost, že na ně někdo reaguje. Není zde dána ani ústavněprávní licence k omezení tohoto práva. Podání podnětu je rovněž prostředkem práva podílet se na správě věcí veřejných podle čl. 21 odst. 1 Listiny, přičemž jeho zpoplatnění představuje překážku tohoto práva. Rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny spatřuje stěžovatelka v omezení subjektivního práva upozornit na protiprávní jednání s celospolečenským dopadem. Právo veřejných zakázek totiž reguluje nakládání s převážně veřejnými zdroji, a veřejnost má proto přirozené právo do těchto procesů nahlížet např. prostřednictvím veřejných rejstříků, informačního práva, mediálních komunikací atp. a tyto informace vyhodnocovat. Pokud má za to, že dochází k protiprávnímu jednání, měla by mít nástroj aktivovat proceduru, jež protiprávní stav napraví. Zpoplatnění takového práva nesmí mít rdousící efekt a nesmí je ani vyprázdnit či zpřístupnit jen úzkému okruhu osob. Veřejný zájem je zde natolik intenzivní, že lze danou situaci přirovnat ke zpoplatnění trestního oznámení. Stěžovatelka poukazuje rovněž na principy dobré správy a na Úmluvu Organizace spojených národů proti korupci (č. 105/2013 Sb. m. s.), jejíž čl. 13 zavazuje signatářské státy posilovat nástroje spolupráce s veřejností.

7. Stanovení poplatku by proto muselo projít testem nezbytnosti omezení citovaných práv s cílem ochránit právo jiné, kterým však nemůže být zájem na odbřemenění činnosti úřadu od konkrétní agendy, která je prospěšná. Nejde tak o konflikt mezi základními právy, nýbrž mezi základními právy na straně jedné a organizační potřebou státu na straně druhé. Zvolené omezení přitom nemá v platném právu obdoby, protože jiné poplatky lze promíjet; v případě soudních poplatků mohou být navíc uloženy protistraně. Jeho výše přitom činí 75 % hrubé minimální mzdy a 32 % hrubé průměrné mzdy. „Z podání podnětu se tak stává elitní ekonomická výsada přístupná pouze několika málo lidem, popřípadě organizacím.“ Stěžovatelka poukazuje rovněž na výsledky šetření zástupce Veřejné ochránkyně práv, z nichž plyne, že rozhodnutím předsedy ÚOHS se s písemnostmi nezaplaceného podnětu nesměl seznámit žádný z odpovědných pracovníků, jelikož v těchto případech se jedná o „nezákonné podněty“. Tento postup pokládá stěžovatelka za absurdní.

II.
Podmínky postoupení návrhu plénu Ústavního soudu

8. 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, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.) nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, a současně nelze

tvrzení stěžovatelky označit za zjevně neopodstatněná. Proto je třeba se návrhem na zrušení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek a jeho důvody věcně zabývat.

9. Ve světle shora uvedeného senát Ústavního soudu usnesením ze dne 21. 5. 2019 č. j. II. ÚS 1270/19-34 rozhodl o přerušení řízení o ústavní stížnosti a podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu postoupil návrh stěžovatelky na zrušení napadeného ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky.

III.
Vyjádření účastníků řízení a vedlejších účastníků řízení

10. Ústavní soud si dle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., vyžádal vyjádření účastníků řízení Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky. Ústavní soud návrh zaslal podle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu též vládě České republiky (dále jen „vláda“) a podle odstavce 3 téhož ustanovení Veřejné ochránkyni práv. Oba tyto státní orgány do tohoto řízení vstoupily jako vedlejší účastníci řízení.

11. Poslanecká sněmovna se ve vyjádření omezila na popis průběhu legislativního procesu s tím, že předmětný zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a byl řádně vyhlášen. Je věcí Ústavního soudu, aby posoudil otázku namítané protiústavnosti § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek a rozhodl o návrhu na jeho zrušení.

12. Ve vyjádření Senátu byl kromě rekapitulace obsahu ústavní stížnosti a legislativního procesu shrnut obsah diskuse senátorek a senátorů, kdy zaznívaly jak názory podporující zavedení poplatku, tak názory, jež jeho zavedení kritizovaly. Návrh zákona byl na půdě Senátu projednán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem a Poslanecká sněmovna návrh ve znění schváleném Senátem posléze přijala. Je na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení napadeného zákonného ustanovení posoudil a ve věci rozhodl.

13. Z vyjádření vlády se zejména podává, že zastává stejný postoj, jaký vyjádřila již ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 28/18. V Poslanecké sněmovně je sice projednáván poslanecký návrh, kterým by mělo být napadené zákonné ustanovení vypuštěno, vláda však k němu zaujala nesouhlasné stanovisko, neboť se obává opětovného zahlcení ÚOHS podanými podněty a prodloužení jeho rozhodovací činnosti. Podle vlády lze dané ustanovení vyložit i tak, že skutečnost, že nebyl poplatek v zákonem stanovené výši spolu s podaným podnětem složen (což vede k tomu, že „se podnět nevyřizuje“), nemá vliv na povinnost úřadu podnět přezkoumat v rámci jeho vlastní dozorové a kontrolní činnosti a následně případně zahájit řízení z moci úřední, což plyne z principu legality a oficiality. V opačném případě by se totiž úřad mohl dopustit nejen zjevně nepřípustné nečinnosti, ale zároveň i faktického popření své funkce jakožto úřadu odpovědného za ochranu hospodářské soutěže. V případě nezaplacení poplatku však podle vlády úřad není povinen podnět vyřídit v tom smyslu, aby oznamovatele o vyřízení informoval. Zakotvení poplatkové povinnosti bylo vedeno legitimním cílem, tzn. ochrana ÚOHS před přetížeností, která byla zapříčiněna účelovými až šikanózními podněty podanými ve zjevné snaze obejít povinnost navrhovatele složit kauci (ve výši nejméně 50 000 Kč a nejvíce 10 mil. Kč) a také automaticky generovanými podněty. V prostředí veřejných zakázek se jedná o vysoce konkurenční vztahy, kdy podněty k zahájení správního řízení (i návrhy na přezkoumání úkonů zadavatele) nejsou motivovány snahou hájit veřejný zájem, nýbrž soukromé zájmy soutěžitele. Cílem poplatku je proto „odfiltrovat“ podněty, jejichž smyslem není ochrana veřejného zájmu a ve svém důsledku vedou k poškozování účastníků ostatních řízení. Rovněž výše poplatku není nepřiměřená. K porušení ústavního principu rovnosti napadeným ustanovením nedošlo, neboť výše poplatku je stanovena jednotně pro všechny subjekty bez rozdílu. Návrh na zrušení ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek by tak měl být zamítnut. Na druhou stranu nemožnost osvobození od poplatku, popřípadě nemožnost prodloužení lhůty pro jeho zaplacení považuje vláda za deficit, který – ač podle ní nedosahuje ústavněprávní dimenze – by měl být zákonodárcem napraven.

14. Veřejná ochránkyně práv odkazuje na vyjádření, které poskytla již ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 28/18, kde se především pozastavila nad nesystémovou povahou přezkoumávaného poplatku. Navíc omezení počtu podnětů pro neuhrazení poplatků prý vedlo k omezení vlastní kontrolní činnosti ze strany úřadu v oblasti zadávání veřejných zakázek, neboť úřad v tomto ohledu prakticky nevykonává samostatnou kontrolní činnost. Veřejná ochránkyně práv dále upozornila na neexistenci jakýchkoliv výjimek pro ukládání předmětného poplatku. To podle jejího názoru působí potíže jak orgánům vykonávajícím veřejnou správu (když i tyto musí poplatek zaplatit), tak zástupcům občanské společnosti a fyzickým osobám, pro něž poplatek může mít až diskriminační charakter. Omezení možnosti podávat podněty vede rovněž k nepřiměřenému omezení realizace petičního práva. Vedlejší účastnice nad rámec svého dřívějšího vyjádření uvádí, že integrální součástí petičního práva je i odpověď v dané věci, což samozřejmě neznamená, že petentovi bude vyhověno. Zákonnou úpravu, která ukládá petentovi povinnost uhradit téměř ekvivalent čisté minimální mzdy, označuje vedlejší účastnice za nemravnou. Omezení petičního práva z důvodu optimalizace výkonu státní správy nepředstavuje Listinou předpokládaný důvod. Veřejným zájmem je totiž záruka transparence a férovosti zakázkového prostředí, a nikoliv samotné fungování ÚOHS. Z připojených příloh navíc plyne, že výklad provedený ÚOHS vedl k závěru, že nevyřízením podnětu se rozumělo jeho „hození do koše“, nikoliv postup podle principů oficiality a legality. Vyrozumění stěžovatelky o tom, jak s informacemi ÚOHS naložil, přitom sestává z jedné či dvou vět. Skutečnost, jak bylo s podnětem naloženo, se jeho podavatel ostatně mohl dozvědět podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. „Důsledkem ústavně konformního výkladu je faktická obsoletnost ustanovení § 259 ZZVZ“, neboť to vede k většímu počtu žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Zavedením předmětného poplatku došlo k rapidnímu snížení množství informací pocházejících zvenčí, kdy z vyřízených 1 305 podnětů v roce 2016 se jejich počet snížil na 93 v roce 2017, takže se jedná o pokles o více než 93 %. Tím dochází k potlačení transparentnosti a férovosti zakázkového prostředí v důsledku rezignace jedinců a organizací na jimi vnímané problémy. S tím souvisí rovněž absence vlastní kontrolní činnosti ÚOHS, který dokonce vyžaduje zaplacení tohoto poplatku údajně i od správních orgánů, které nedávají obecné podněty, nýbrž postupují podle zvláštních právních předpisů. Ze všech těchto důvodů by měl Ústavní soud návrhu vyhovět a napadené ustanovení zrušit.

15. K ústavní stížnosti se vyjádřil rovněž Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (poznámka Ústavního soudu: sice není účastníkem řízení v této plenární věci, nicméně je vedlejším účastníkem řízení o ústavní stížnosti, jež bylo přerušeno právě za účelem posouzení návrhu na zrušení předmětného zákonného ustanovení plénem), který 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.

IV.
Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

16. Ústavní soud se předně zabýval tím, zda jsou v dané věci splněny všechny procesní předpoklady k projednání návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, které stanoví zákon o Ústavním soudu.

17. Podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 83/2004 Sb., je návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy oprávněn podat ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 tohoto zákona.

18. Ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., zase stanoví, že spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

19. Ústavní soud v rámci posouzení oprávněnosti navrhovatele k podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení podle § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu hodnotil, zda uplatněním tohoto ustanovení nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, tedy zda jím mohlo dojít k porušení namítaných základních práv. O takovéto uplatnění napadeného ustanovení by šlo tehdy, pokud by v ústavní stížnosti tvrzené porušení základních práv a svobod bylo následkem jeho použití ve věci navrhovatele, přičemž k odstranění tohoto porušení by nemohlo dojít jinak než vyloučením jeho použití při opětovném rozhodování či postupu ve věci ze strany soudu či jiného orgánu veřejné moci [srov. usnesení ze dne 7. 2. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 10/94 (U 5/3 SbNU 321) nebo nález ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), z poslední doby pak opakovaně citované usnesení ze dne 23. 10. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 28/18]. Jinak řečeno, ve věci navrhovatele musí být dána možnost promítnutí případného derogačního nálezu do výsledku řízení o ústavní stížnosti, byť mohou existovat i skutečnosti, které vyhovění ústavní stížnosti navzdory použití neústavního právního předpisu neumožní [typicky ochrana práv jiných osob, které jednaly v důvěře v neústavní zákon, viz např. nález ze dne 18. 12. 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983); zamezení tomu, aby nepoužití neústavního zákona nemělo pro navrhovatele nepříznivější následky než jeho použití; např. nález ze dne 6. 3. 2012 sp. zn. IV. ÚS 1572/11 (N 45/64 SbNU 551); nutnost zamezit ohrožení schopnosti státu plnit své funkce (např. s ohledem na dopad na státní rozpočet) či ohrožení jiného srovnatelně důležitého veřejného zájmu; např. nález ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.)].

20. V nyní posuzované věci byl předmět řízení vymezen žalobou na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, spočívajícím v podmínění vyřízení podnětu uhrazením poplatku podle ustanovení § 259 ZZVZ. Jednalo se tak o podstatně jinou procesní situaci, než za které rozhodoval Ústavní soud opakovaně zmiňovaným usnesením sp. zn. Pl. ÚS 28/18, kdy se tehdejší stěžovatel domáhal vůči státu 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. Případný závěr o neústavnosti napadeného ustanovení by v nyní projednávané věci mohl vést k vyhovění žalobě navrhovatelky a stejně tak by mohl mít vliv na posouzení důvodnosti její ústavní stížnosti ve dříve uvedeném smyslu. Jak se totiž podává ze shora uvedeného, důvodem, pro který žalovaný ÚOHS na podaný podnět nijak nereagoval, byla právě existence nyní napadeného zákonného ustanovení. Po jeho případném zrušení Ústavním soudem tak odpadne zákonný důvod, pro který ÚOHS tento podnět nijak nevyřídil.

21. V dané věci tudíž jsou splněny podmínky návrhového oprávnění navrhovatelky podle ustanovení § 64 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 74 zákona o Ústavním soudu.

V.
Průběh legislativního procesu a posouzení jeho ústavní konformity

22. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

23. Ústavní soud na základě veřejně přístupných tisků Poslanecké sněmovny a Senátu (vše dostupné na www.psp.cz, www.senat.cz) zjistil následující skutečnosti.

24. Vládní návrh zákona o zadávání veřejných zakázek byl poslancům rozeslán jako tisk č. 637/0 dne 27. 10. 2015. Organizační výbor k projednání návrhu zákona doporučil jako zpravodaje JUDr. Ing. Jiřího Pleticha s tím, že dále navrhuje, aby návrh zákona byl projednán výborem pro veřejnou správu a regionální rozvoj. První čtení o návrhu zákona proběhlo dne 25. a 26. 11. 2015 na 36. schůzi a návrh zákona byl přikázán k projednání výborům (usnesení č. 976). Návrh zákona projednaly postupně (a opakovaně) hospodářský výbor, výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj a ústavněprávní výbor. K návrhu zákona přijaly pozměňovací návrhy. Druhé čtení proběhlo dne 27. 1. 2016 na 39. schůzi, kdy návrh zákona prošel obecnou a podrobnou rozpravou. Podané pozměňovací návrhy byly zapracovány jako tisk č. 637/6. Třetí čtení proběhlo během 42. schůze dne 4. a 9. 3. 2016, přičemž návrh zákona byl schválen (usnesení č. 1100).

25. Návrh zákona byl následně Poslaneckou sněmovnou postoupen Senátu dne 14. 3. 2016, přičemž v senátní evidenci jde o tisk č. 220/0. Jako garanční výbor byl určen výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Dále byl návrh citovaného zákona přikázán výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a ústavně-právnímu výboru. Všechny tři jmenované výbory k návrhu zákona přijaly pozměňovací návrhy. Senát se následně návrhem zákona zabýval na své 21. schůzi dne 6. 4. 2016 a usnesením č. 380 návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.

26. Poslanecká sněmovna pak dne 19. 4. 2016 na své 44. schůzi přijala návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu (usnesení č. 1181).

27. Zákon byl doručen prezidentu republiky dne 21. 4. 2016 a ten jej podepsal. K vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů došlo dne 29. 4. 2016 v částce č. 51 pod číslem 134/2016 Sb. a zákon nabyl účinnosti 1. 10. 2016.

28. Na základě uvedeného Ústavní soud konstatuje, že zákon č. 134/2016 Sb., jehož součástí je i nyní napadené ustanovení § 259, byl přijat při dodržení kvora a dodržení většiny hlasů stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy, byl řádně podepsán a vyhlášen ve Sbírce zákonů; byl tedy vydán Ústavou předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence.

VI.
Věcný přezkum Ústavního soudu

29. Jak bylo uvedeno shora, stěžovatelka spojila ústavní stížnost s návrhem na zrušení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek. Toto zákonné ustanovení zní následovně:

„§ 259

(1) Za podání podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední Úřad 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.

(2) Podalo-li podnět více osob společně, vybere se poplatek podle odstavce 1 pouze jednou.

(3) Poplatek je splatný s podáním podnětu na účet Úřadu.

(4) Nebyl-li s podáním podnětu poplatek ve lhůtě dle odstavce 3 zaplacen, podnět se nevyřizuje.

(5) Poplatek se nevrací.

(6) Osvobození od poplatku ani prodloužení lhůty pro zaplacení poplatku není přípustné.

(7) Zákon o správních poplatcích se nepoužije.“

30. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Současně platí (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny), že státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích

a způsoby, které stanoví zákon. Podle čl. 11 odst. 5 Listiny lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona.

31. Z právě uvedeného ústavního principu právního státu přímo vyplývají požadavky předvídatelnosti a bezrozpornosti práva a zákaz libovůle; současně platí zásada primátu jednotlivce před státem, kdy stát slouží všem občanům, a nikoliv občané státu. Požadavek jednoznačnosti zákona a jeho vnitřního souladu platí o to více v případě, kdy zákon stanoví poplatkovou povinnost (čl. 11 odst. 5 Listiny), jak je tomu v nyní přezkoumávané věci. Z čl. 4 odst. 1 Listiny se totiž podává, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Tato poplatková povinnost proto musí být zákonem stanovena zcela jednoznačně, srozumitelně, konzistentně a předvídatelně.

32. Jak bude však vyloženo dále, v konfrontaci právě s těmito ústavními principy napadené zákonné ustanovení neobstojí.

33. Podle ustanovení § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek platí, že „[ř]ízení o přezkoumání úkonů zadavatele se zahajuje na písemný návrh stěžovatele … nebo z moci úřední“. Pokud proto ÚOHS získá důvodné podezření, že ze strany zadavatele došlo k porušení zákona, je povinen zahájit správní řízení. Zákon pak v souladu se smyslem zásady oficiality blíže neupravuje zdroje, ze kterých je ÚOHS oprávněn informace o pochybení zadavatele získat. Půjde tak především o informace získané v rámci kontrolní činnosti vykonávané samotným ÚOHS, příp. na základě podnětu od jakékoliv fyzické nebo právnické osoby, popř. i jiného správního orgánu (např. Policie České republiky), ale také z dalších zdrojů (typicky z médií, z návrhu, jenž nesplňuje zákonem požadované náležitosti, apod.).

34. S ohledem na presumpci racionality zákonodárce se nabízí rovněž srovnání s ustanovením § 42 správního řádu, podle něhož platí: „Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.“ Toto ustanovení totiž obsahuje obecnou úpravu zahajování řízení z moci úřední správním orgánem, která je ovšem ve srovnání s citovaným § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek podrobnější a konkrétnější. Pokud by proto zákonodárce do zákona o zadávání veřejných zakázek nezačlenil nyní napadené ustanovení § 259, bylo by namístě postupovat právě podle § 42 správního řádu.

35. Ústavní soud měl možnost se k obdobné problematice v minulosti již částečně vyjádřit, když při přezkumu tzv. jiného zásahu orgánu veřejné moci ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu (tzn. postupu úřadu při přezkoumávání souladu zakázky se zákonem) uvedl, že nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení (které lze zahájit pouze z jeho vlastního podnětu) zahájí či nikoliv, neboť jeho činnost je ovládána též principem oficiality, podle kterého má tento orgán právo i povinnost řízení zahájit, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, a bez ohledu na to, jak tuto skutečnost zjistil. Na druhou stranu však neexistuje žádné ústavně zaručené základní subjektivní právo, aby vůči jinému bylo zahájeno řízení, v rámci něhož by byl za tvrzené porušení předpisů stíhán [srov. k tomu usnesení sp. zn. II. ÚS 586/02 ze dne 8. 10. 2002 (U 34/28 SbNU 433)].

36. V usnesení sp. zn. II. ÚS 2990/13 ze dne 23. 10. 2013 Ústavní soud vyložil ustanovení § 42 správního řádu tak, že podnět tam zakotvený je nutno chápat „jen“ jako podnět pro další činnost (opět tedy podle Ústavního soudu neexistuje právo stěžovatelů na to, aby jiná osoba byla stíhána za správní delikt). Na druhou stranu je však správní řízení ovládáno zásadou oficiality i legality, podle níž je orgán povinen stíhat všechny delikty, o nichž se dozví. Jinými slovy, neexistuje právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající povinnost správního orgánu řízení zahájit. Možnost zahájit správní řízení z moci úřední (byť na základě vnějšího podnětu ve smyslu § 42 správního řádu) slouží totiž primárně k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá otázka správním orgánem autoritativně vyřešena, a nikoliv k realizaci individuálních subjektivních práv fyzických a právnických osob (srov. k tomu též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010 sp. zn. 5 Ans 5/2009; veškerá judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz).

37. Judikatura nicméně na druhou stranu rovněž připouští, že úkony, resp. postupy při šetření podnětů k zahájení řízení podle § 42 správního řádu a sdělení výsledku takového šetření mohou před-

stavovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., je-li jím zasaženo do práv oznamovatele (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016 sp. zn. 2 As 225/2016). Obsahuje-li totiž podnět tvrzení, z něhož podatel (navrhovatel) dovozuje, že je namístě správní řízení zahájit, je nezbytné, aby se správní orgán ve sdělení podateli, že správní řízení zahajovat nebude, alespoň stručně věcně vypořádal s důvody, proč se tak rozhodl, a to s ohledem na princip dobré správy (srov. k tomu rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 6. 2017 sp. zn. 31 A 81/2014).

38. Nyní napadené zákonné ustanovení stanoví poplatek za podání podnětu k zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z moci úřední (odst. 1). Zákonodárce zaplacením tohoto poplatku podmínil vyřízení podnětu (odst. 4). Tímto vyřízením přirozeně nelze rozumět pouhé sdělení, jímž ÚOHS podle ustanovení § 42 správního řádu sdělí tomu, kdo podnět podal, zda bylo podle § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek zahájeno řízení z moci úřední, nebo nikoliv. Toto sdělení je pouhou informací o způsobu vyřízení podnětu. Místo toho je podstatou vyřízení podnětu seznámení se s jeho obsahem a s tím spojené apriorní posouzení jeho důvodnosti, které nezřídka nebude možné bez toho, aby si Úřad pro ochranu hospodářské soutěže podle § 258 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek nevyžádal příslušnou dokumentaci. Jestliže tedy § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek stanoví, že se podnět v případě nezaplacení poplatku nevyřizuje, znamená to, že ÚOHS se jím pro účely případného zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z moci úřední vůbec nemá zabývat. Ten, kdo podá podnět, si zároveň má být vědom, že v důsledku nezaplacení poplatku nedojde k vyřízení podnětu, což mu dále s ohledem na to, že jde o následek vyplývající přímo ze zákona, nebude oznamováno.

39. V kontextu daného poplatku z hlediska čl. 11 odst. 5 Listiny Ústavní soud také připomíná, jaký je obvyklý smysl poplatků stanovených zákonem. Poplatky lze totiž obecně vymezit jako jeden z veřejnoprávních příjmů, které veřejnoprávní subjekty ukládají jednotlivcům takovým způsobem, aby se jimi alespoň částečně kryly náklady spojené s činnostmi vyvolanými činností těchto jednotlivců. Jak výstižně vyložil K. Engliš (Finanční věda, Fr. Borový v Brně, 1929, s. 74 a násl.), poplatky i daně jsou autoritativně stanovené příspěvky podřízených hospodářství, „avšak daně pouze se zřetelem k únosnosti, poplatky též se zřetelem k individuálnímu prospěchu“. Proto také „vrchní účel poplatků není nikdy výnos“. Podobně M. Bakeš konstatuje (BAKEŠ, M. a kol. Finanční právo. 3. vyd., C. H. Beck, 2003, s. 87), že „zatímco daně jsou většinou platby neekvivalentní, za které není poskytována přímá protihodnota, a zároveň platby, které mívají spíše periodický charakter, jsou poplatky většinou vybírány jednorázově, a to v souvislosti s nějakým protiplněním ze strany státu či jeho orgánů, kraje, obce apod. Mají tedy většinou povahu určitého ekvivalentu za poskytnutí služby, vydání povolení, rozhodnutí soudu apod.“.

40. Argumentace navrhovatelů napadené zákonné úpravy se tedy zcela míjí s obvyklou funkcí poplatků, jelikož tomu, kdo podá podnět a poplatek za něj zaplatí, neposkytuje 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 nyní projednávané věci se však zaplacením poplatku žádné řízení nezahajuje, a lze mu proto přiznat pouze určitou funkci regulatorní. V daném případě se totiž nejedná o obvyklý správní (či soudní) poplatek, který by souvisel s „jinou“ právní ochranou v intencích čl. 36 odst. 1 Listiny, nýbrž o záležitosti veřejného či obecného zájmu (v dřívější terminologii – denunciace).

41. Účelem takto vymezené poplatkové povinnosti má být zřejmě (jak se podává zejména ze shora citovaného vyjádření vlády) zamezení podávání zjevně bezdůvodných či kverulantských podání, a tím snížení celkové zátěže ÚOHS spojené s vyřizováním takovýchto podnětů. Ten, kdo chce podnět podat, by měl proto s ohledem na poplatek zvážit, zda má tento podnět skutečně šanci vyústit do zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z moci úřední.

42. V této souvislosti však Ústavní soud nepřehlédl ani poznámku Veřejné ochránkyně práv obsaženou v jejím vyjádření. Ochránkyně s odkazem na jí prováděná šetření (resp. na šetření jejího zástupce) totiž uvedla, že v roce 2017 úřad nerealizoval žádnou kontrolu v oblasti veřejných zakázek, v roce 2018 (myšleno patrně ke dni podání vyjádření Ústavnímu soudu) započal kontrol pouze pět, a to až po zahájení šetření ze strany Veřejné ochránkyně práv. Jak bylo přitom poznamenáno shora (což uvádí

sám úřad ve výroční zprávě), počet jím prošetřených podnětů po zavedení poplatků výrazně klesl z počtu 1 305 podnětů v roce 2016 na 93 podnětů v roce 2017. Bez ohledu na frekvenci samostatné kontrolní činnosti ze strany úřadů je pak možno podle Ústavního soudu konstatovat, že podněty jsou nenahraditelným informačním zdrojem pro činnost úřadu, neboť ani jeho sebelepší kontrolní činnost nemůže zdaleka nahradit zájem subjektů stojících mimo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. V daném informačním rámci ovšem nic podle Ústavního soudu nenasvědčuje tomu, že by zavedení poplatku vytvářelo úřadu prostor pro lepší prověřování skutečně důvodných podnětů; ostatně sám úřad se vyjadřoval k řízení o ústavní stížnosti pod sp. zn. II. ÚS 3621/17, přičemž ke svému vyjádření připojil předmětný pozměňovací návrh (resp. sněmovní tisk i s jeho odůvodněním), k naplnění tam uváděných důvodů, jimiž byla nutnost změny původního návrhu zákona vysvětlována, se však důsledněji – i s využitím eventuální praktické reflexe – nevrátil.

43. Podle Ústavního soudu tedy posuzovaná právní úprava nevytváří prostor pro efektivnější řešení skutečně důvodných podnětů ze strany úřadu a ani nedokáže smysluplným způsobem ochránit práva a svobody samotných zadavatelů, takže shora zmíněná případná regulatorní funkce tohoto poplatku nebyla naplněna. Nadto se v odborné literatuře upozorňuje (srov. k tomu HARNACH, J. Poplatek za podnět – kaňka na novém ZZVZ. Veřejné zakázky, 2016, č. 4, s. 43–44), že prošetřování podnětu ze strany úřadu zadavatele nijak nelimituje v zadávacím řízení, v němž může bez ohledu na prošetřování pokračovat a dosáhnout i uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem. Je tomu tak díky pokračující elektronizaci veřejných zakázek, kdy zadavatel přes probíhající šetření disponuje všemi podklady. Rovněž na argument zátěže úřadu nedůvodnými podněty je nutno nahlížet kromě teoretického pohledu i poněkud prakticky. Počet pracovníků úřadu byl dimenzován na vysoký počet přezkumné činnosti podle předchozí zákonné úpravy. V mezidobí však došlo k řadě legislativních změn, čímž se přezkumná agenda úřadu redukovala (srov. k tomu v podrobnostech právě článek J. Harnacha).

44. Z ustanovení § 259 odst. 7 ZZVZ rovněž vyplývá, že na předmětný poplatek se nevztahuje zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o správních poplatcích“). To ovšem mimo jiné znamená, že od tohoto poplatku nejsou podle § 8 zákona o správních poplatcích osvobozeny ani státní orgány, územně samosprávné celky atp. Jistě přitom nelze tvrdit – nahlíženo odůvodněním pozměňovacího návrhu – že by právě tyto subjekty chtěly nedůvodně zatěžovat úřad nebo samotné zadavatele zakázek. Právě i v tomto dílčím aspektu nyní projednávané věci se tak naplno vyjevuje absurdita napadeného zákonného ustanovení a absence shora zmíněné regulatorní funkce tohoto poplatku, který musí platit i státní orgány, přičemž není ani zřejmé, čí je to příjem a na co má být použit jeho výtěžek.

45. Klíčovým problémem napadeného zákonného ustanovení (odst. 4) je následek nezaplacení poplatku z hlediska povinnosti ÚOHS zahájit řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z moci úřední podle § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek. Zákon totiž na jedné straně předpokládá, že ÚOHS bude zkoumat všechny rozhodné okolnosti, jež by mohly odůvodňovat zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele z moci úřední, na straně druhé však vylučuje, aby se za tímto účelem zabýval těmi podněty, u nichž nedošlo k zaplacení poplatku. Mezi oběma zákonnými povinnostmi úřadu tak vzniká značný rozpor, a napadené zákonné ustanovení proto odporuje shora uvedenému požadavku předvídatelnosti a bezrozpornosti zákona jakožto základnímu předpokladu právního státu, stejně jako požadavku dobré správy, založené na vstřícném přístupu a komunikaci správních úřadů s občany.

46. ÚOHS se přitom musí vždy seznámit s obsahem podnětu, a to již jen z toho důvodu, aby zhodnotil, zda jde či nejde o podnět, u něhož mohl být zaplacen poplatek. Pokud však podle § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek nemá podnět vyřizovat, pak se pro účely posouzení důvodnosti zahájení řízení z moci úřední již nesmí zabývat skutečnostmi v něm uvedenými. Ve své podstatě tak má Úřad selektovat skutečnosti, k nimž při zahájení řízení z moci úřední přihlédne nebo nepřihlédne, a to podle toho, zda se je dověděl z podnětu, u něhož nebyl zaplacen poplatek, nebo jiným způsobem. I kdyby se tedy Úřad fakticky seznámil s obsahem takovéhoto podnětu a ten se mu jevil významným, toto ustanovení mu brání v tom, aby jej vyřídil, tedy dále se jím zabýval a za tímto účelem si například vyžádal příslušnou dokumentaci. Takto ovšem vyvolává napadené zákonné ustanovení značně absurdní situaci, vedoucí až k možnému zneužití tohoto institutu v případě podání podnětu a nezaplacení příslušného poplatku. Zkráceně vyjádřeno: zaplacením poplatku je podmíněn postup správního úřadu v případě, kdy je tento povinen zahájit řízení z úřední povinnosti. Zákonodárce tak

zpoplatnil podání podnětu i v situaci, kdy je stát povinen konat *ex officio*, tzn. vykonávat jednu ze svých zákonem stanovených činností (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

47. Ustanovení § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek tak sice konkretizuje ustanovení § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek a navazuje na ně (ve vztahu k zahajování řízení z moci úřední), současně se s ním však dostává do vnitřního obsahového rozporu. Ve výsledku to totiž znamená, že se v případě nezaplacení poplatku neuplatní povinnost k zahájení řízení z moci úřední, resp. k jeho zahájení může dojít jen za předpokladu, že by takovýto podnět byl podán znovu a řádně (třeba i stejnou osobou) nebo že by předmětné skutečnosti zjistil ÚOHS jinak při své úřední činnosti. Rozlišování skutečností, k nimž ÚOHS může přihlédnout podle způsobu, jakým byly získány, by ovšem bylo velmi problematické, snadno ovlivnitelné a jen těžko ověřitelné. ÚOHS by si způsob k tomu, aby se zabýval skutečnostmi uvedenými v podnětu, za jehož podání nebyl zaplacen poplatek, pravděpodobně mohl nějakým způsobem najít. Z podstaty jeho dozorových oprávnění, především možnosti zahájit řízení o přezkoumání úkonů z moci úřední podle § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek, se totiž může zabývat jakýmkoliv zadávacím řízení i bez podnětu. Vláda ve svém vyjádření dokonce připouští, že se má úřad v rámci své dozorové a kontrolní činnosti zabývat i obsahem podnětů, které nevyřizuje, což by však zcela popřelo smysl povinnosti podnět nevyřizovat, jak výslovně plyne z napadeného zákonného ustanovení.

48. Takto nejednoznačné, nepředvídatelné a ve vztahu k jiným zákonným ustanovením vnitřně rozporné vymezení povinností ÚOHS nicméně vede k tomu, že úřad bude buď vyřizovat všechny podněty, v důsledku čehož ovšem nebude respektovat § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek; anebo si bude podněty, jimiž se bude zabývat navzdory nezaplacení poplatku, fakticky sám vybírat. Takovýto „nejednoznačný“ závěr, ústící v možnou libovůli správního úřadu, je ovšem v podmínkách právního státu nepřijatelný a koliduje s čl. 11 odst. 5 Listiny, jelikož při zákonem stanoveném poplatku musí být zcela jednoznačně seznatelné, jaký je jeho smysl a co bude následovat po jeho uhrazení.

49. Nejednoznačnost toho, jakou okolností se ÚOHS může (či dokonce musí) zabývat, proto naráží na požadavky předvídatelnosti a bezrozpornosti práva a zákazu libovůle, plynoucí ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. ÚOHS v případě nezaplacení poplatku podle § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek na jedné straně nesmí podnět vyřizovat, na straně druhé má podle § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek povinnost zabývat se i jeho obsahem, jestliže by z něj mohly vyplynout skutečnosti vedoucí k zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Ten, kdo podal podnět, tak fakticky platí poplatek za to, aby ÚOHS navzdory uvedené nejednoznačnosti obsahu § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek dostál své zákonné povinnosti zabývat se všemi rozhodnými okolnostmi, tedy aby na straně státu nevznikl neústavní stav, kdy zákon po ÚOHS vyžaduje (a současně) i zakazuje určitý postup. Protiplněním za poplatek je tak vlastně jistota, že ÚOHS bude postupovat v souladu se svými ústavními a zákonnými povinnostmi, což ovšem v právním státě musí být dáno vždy. Ústavnost a zákonnost postupu ÚOHS nesmí být faktickým objektem poplatku. Řešení uvedeného rozporu obecně ve prospěch dozorových a kontrolních oprávnění, které ve svém vyjádření naznačila vláda, by zase činil následek nezaplacení poplatku za podnět zcela bezpředmětným. Při tomto výkladu by se ÚOHS bez ohledu na § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek vždy zabýval všemi podněty a vyhodnocoval jejich obsah. Pakliže však podnět musí být vyřízen bez ohledu na zaplacení poplatku, znamená to, že tento poplatek nemá z hlediska vyřízení podnětu žádný smysl.

50. Provedený výklad relevantní zákonné úpravy proto vede k závěru, že s poplatkem podle § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek buď není spojeno žádné protiplnění, nebo toto protiplnění spočívá v zamezení vzniku neústavního stavu, který by nastal v důsledku nutnosti současného použití vzájemně rozporných ustanovení § 249 a § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek. V prvním případě je totiž neústavnost poplatku založena tím, že ten, kdo jej zaplatí (tzn. ten, kdo splní svou zákonnou povinnost), se nakonec domůže téhož jako ten, kdo tuto povinnost nesplní, za což mu ovšem podle napadeného ustanovení nehrozí žádné sankce. Takto stanovený poplatek tak vlastně sám „sankcionuje“ toho, kdo poplatek zaplatil, tím, že jej zaplatil, což je zjevně nepřípustný následek poplatkové povinnosti, příčící se ústavnímu zákazu libovůle podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ve druhém případě je protiplněním zajištění ústavnosti a zákonnosti postupu orgánu veřejné moci, tedy něco, co musí být v právním státě zaručeno bezpodmínečně a bezvýjimečně – stát nemá vybírat zvláštní popla-

tek za to, aby konal tam, kde je k tomu zákonem povinován. Poplatková povinnost, jejímž protiplněním by mělo být právě respektování základních principů právního státu, tak odporuje zákazu libovůle podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a je v rozporu s povinností orgánů veřejné moci podle čl. 2 odst. 3 Ústavy uplatňovat státní moc jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Takovýto poplatek nelze po nikom vynucovat. Proto se Ústavní soud nezabýval samotnou výší předmětného poplatku.

51. Pro úplnost nutno dodat, že zjištěná neústavnost se týká celého ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, a nejen jeho odstavce 4. Následek předvídaný tímto odstavcem totiž nelze oddělit od zbytku zákonné úpravy předmětné poplatkové povinnosti bez toho, aby se zásadním způsobem nezměnil její obsah. Odstraněním odstavce 4 by fakticky vznikl nový poplatek za vyřízení podnětu, který by byl splatný okamžikem podání podnětu, přičemž v případě jeho nezaplacení by byl po poplatníkovi vymáhán standardním způsobem podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. Takovýto mnohem přísnější následek však zákonodárce nestanovil. Bylo by proto nepřípustným zásahem do pravomoci zákonodárce, pokud by Ústavní soud derogačním zásahem ve svém důsledku „vytvořil“ nový, dokonce více zatěžující poplatek.

VII.
Závěr

52. Vzhledem k tomu, že napadené zákonné ustanovení je ze shora popsaných důvodů v rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 a čl. 11 odst. 5 Listiny, se Ústavní soud již dále nezabýval namítaným porušením dalších ústavních kautel (čl. 18, čl. 21 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny), jelikož by to bylo nadbytečné.

53. Ústavní soud podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., vyhověl návrhu stěžovatelky a rozhodl, že se ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudce Vladimír Sládeček a k jeho odůvodnění soudci Kateřina Šimáčková, Vojtěch Šimíček a David Uhlíř.