

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy 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 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, 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.**

O d ů v o d n ě n í :

**I. Rekapitulace návrhu stěžovatele a předcházejícího 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 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 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. Správní soudy svým postupem porušily rovněž právo stěžovatele na to, aby státní moc sloužila všem občanům ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy. 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“, „úřad“ nebo „žalovaný“) 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 nezaplátil 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 podatel 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 kverulatoří 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 poplatek 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 liší od případu řešeného v usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 28/18.

6. Stěžovatel 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 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 podatel 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 stěžovatel 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 je na úzký okruh osob. Veřejný zájem je zde natolik intenzivní, že lze danou situaci přirovnat ke zpoplatnění trestního oznámení. Stěžovatel poukazuje rovněž na principy dobré správy a na Úmluvu OSN proti korupci, 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.“ Stěžovatel 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 stěžovatel 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] nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, a současně nelze tvrzení stěžovatele 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 stěžovatele 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 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 odst. 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-li poplatek v zákonem stanovené výši spolu s podaným podnětem složen (což vede k tomu, že „se podnět nevyřizuje“), nemá tato okolnost 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 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 transparency 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 stěžovatele 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. *„Důsledkem ústavně konformního výkladu je faktická obsoletnost ustanovení § 259 ZZVZ“*, neboť to vede k většímu počtu žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb. Zavedením předmětného poplatku došlo k rapidnímu snížení množství informací pocházejících zvenčí, když 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 ÚS*: 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 plénum], 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 kaucí 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 ob stojí 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 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 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 náleze 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. náleze 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. náleze 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 navrhovatele a stejně tak by mohl mít vliv na posouzení důvodnosti jeho 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 navrhovatele 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 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](http://www.psp.cz), [www.senat.cz](http://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 ústavněprávnímu 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 kvóra 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, stěžovatel spojil 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 účtě 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, 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](http://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 představovat 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 na místě 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 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, vyvolané 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 mýjí 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 - denunciaci).

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 1305 podnětů v roce 2016 na 93 podnětů proti 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 argument zátěže úřadu nedůvodnými podněty 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, čím 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 tohoto zákona. 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 základního 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 takového 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. Zákodárce 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 řízením 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 zakazu 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 dostal 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 nepřipustný následek poplatkové povinnosti, přičítací 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 poplatek 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 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 odst. 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 daňového řádu. Takovýto mnohem přísnější následek však zákonodárce nestanovil. Bylo by proto nepřipustným 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 popsanych 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, 2 Listiny), jelikož by to bylo nadbytečné.

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

***P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.***

V Brně dne 30. října 2019

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu

## Odlíšné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 7/19

V souladu s ustanovením § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podávám toto nesouhlasné odlíšné stanovisko k výroku nálezu v návaznosti na podané odůvodnění i k tomuto odůvodnění, a to z následujících důvodů:

### I. Úvod

1. Především je třeba konstatovat, že řízení o veřejných zakázkách lze považovat za velice specifické správní řízení, primárně v dané úpravě ani tak nejde o to „*smysluplným způsobem ochránit práva a svobody samotných zadavatelů*“ (bod 43.), ale smysl zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon“), spočívá především v zajištění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti nakládání s veřejnými prostředky. Zpravidla v něm běží o značné finanční částky, a proto existují různé, nezřídka neopodstatněné snahy o revizi rozhodnutí. Lze tak chápat úmysl zákonodárce, který se pokouší zabránit zahlcení podněty k revizi a podnět zpoplatňuje. Primárním důvodem zřejmě nebude výše částek, o které v řízení jde, ale zejména složitost předmětu řízení a tedy také relevantní časové, odborné a administrativní nároky na příslušné státní zaměstnance Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). Ostatně, jak se uvádí i v odůvodnění, po zavedení poplatku počet podnětů rapidně poklesl (z 1 305 na 93 za rok), v tomto směru se tedy nové ustanovení osvědčilo.

2. Tento svůj úmysl zákonodárce realizoval schválením ust. § 259 zákona. Přijaté řešení není možná ideální a zcela běžné, to nicméně nemusí nutně znamenat, že je neústavní. Jde o zvláštní konstrukci: sice se mluví o podnětu, ale jde o specifické, zpoplatněné podání. Po zaplacení poplatku sice vzniká nárok na „vyřízení“ podnětu právě podle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „spr. řád“), tj. buď (jen pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá) dojde na sdělení, že řízení správní úřad zahájil nebo sdělí, že neshledal důvody pro jeho zahájení. Ani zaplacení poplatku tak osobě podávající podnět nezaručuje zahájení řízení *ex officio*. Zpoplatnění podnětu není z ústavněprávního hlediska nemožné. Právo podněcovatele, aby správní orgán jednal „podle podnětu“, aniž zaplatil poplatek, s nímž zákon takové jednání spojuje, tudíž dovodit nelze, natožpak jako právo základní. Ostatně poplatky se nezřídka vybírají i za některé jednoduché, čistě administrativní úkony, což však není tento případ (srov. též dále zejména sub III.).

3. Podnět je pouhým nekvalifikovaným podáním, které nemá stejné účinky jako podání návrhu (žádosti) podle § 44 an. spr. řádu. Ostatně, jak správně uvádí Nejvyšší správní soud v rozhodnutí, které (zprostředkovaně) vedlo k zahájení daného řízení u Ústavního soudu (č. j. 3 As 184/2017-73, dále jen „rozhodnutí NSS“): „Na rozdíl od návrhu (či žádosti), jímž navrhovatel (žadatel) hájí výlučně svá práva a na základě něhož se zahajuje správní řízení, jehož je automaticky účastníkem, podnět k zahájení řízení z moci úřední může dát kdokoli, přičemž není rozhodné, zda je jeho záměrem hájit vlastní práva, zájmy jiných osob, anebo má podnět

čistě jen kverulatomní či šikanozní charakter“ (bod 19.). Taková úprava se tedy může zdát přísnou (*lex dura, sed lex*), ale někdy potřebnou. Proto se – stejně jako Nejvyšší správní soud – domnívám, že nemusí být sama o sobě nutně považována za protiústavní (bod 4). V tomto směru – zejména nereagováním na závěry Nejvyššího správního soudu – považuji argumentaci ve zpravodajské zprávě za nedostatečnou.

4. V odůvodnění se v podstatě argumentuje ve dvou směrech. Jednak se namítá – a zřejmě se míří na ustanovení § 259 zákona – nesrozumitelnost, resp. že poplatková povinnost „*musí být zákonem stanovena zcela jednoznačně, srozumitelně, konzistentně a předvídatelně*“ (bod 31.) anebo, že ustanovení je „*nejednoznačné, nepředvídatelné ve vztahu k jiným zákonným ustanovením vnitřně rozporné vymezení povinností ÚOHS*“ (bod 48.), a vůbec se provádí značně diskutabilní výklad § 249 a § 259 zákona i vztahu ke spr. řádu. Dále se poukazuje, že zákonná úprava poplatku se zcela míjí s obvyklou funkcí poplatků, protože „*neposkytuje žádnou ekvivalenci*“ (bod 39.), resp. že „*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 (...) regulatorní funkce tohoto poplatku nebyla naplněna*“ (bod. 45.).

## II. K výkladu zákona o zadávání veřejných zakázek (a správního řádu)

5. Především nerozumím „*srovnání*“ § 42 spr. řádu a § 249 zákona. Z ničeho nelze dovodit přímou vazbu mezi těmito paragrafy a již vůbec ne, že by § 42 spr. řádu byl ve vztahu k § 249 „*podrobnější a konkrétnější*“ (bod 34.). Jakási volná vazba tak spočívá jen v tom, že řízení je možné též zahájit z moci úřední (ať už z vlastní iniciativy nebo na základě podnětu). Ani závěry, že „*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.*“ (bod 47.), nelze akceptovat. Jak snad již vyplývá z výše uvedeného, ustanovení § 259 odst. 4 zákona (nebyl-li zaplacen poplatek, podnět se nevyřizuje) nijak nekonkretizuje ustanovení § 249 zákona, které toliko stanoví, že řízení lze zahájit na žádost nebo *ex offio* (a vůbec se nespecifikuje z iniciativy koho, resp. na základě jakého podnětu), a proto se s ním ani nemůže dostat do vnitřního „*obsahového*“ rozporu. Navíc obecně neexistuje žádná „*povinnost*“ zahájit řízení z moci úřední (poněkud jiná situace nastává v přezkumném řízení podle § 94 an. spr. řádu).

6. Pokud jde o nejednoznačnost, resp. nesrozumitelnost napadeného ustanovení, takový závěr nesdílím. Souvislost § 259 zákona a § 42 spr. řádu je přitom zcela zjevná. Ustanovení § 259 zákona představuje zvláštní úpravu (*lex specialis*) ve vztahu k obecné regulaci v § 42 spr. řádu, resp. jde v podstatě o částečnou modifikaci obecné úpravy (§ 42 spr. řádu) ve zvláštním zákoně (§ 259 zákona). Ostatně obdobný závěr uvádí i Nejvyšší správní soud (bod 4., resp. bod

17. rozhodnutí NSS). Specifikum se projevuje v povinnosti zaplatit za podnět poplatek (a jeho některé aspekty jsou dále konkretizovány v § 259 odst. 1 až 3 a 5 až 7 zákona) a dále v tom, že nebyl-li s podáním podnětu poplatek zaplacen, podnět se nevyřizuje (§ 259 odst. 4 zákona). Jestliže byl poplatek řádně a včas zaplacen, dále se již postupuje podle § 42 spr. řádu. Tedy platí, že pokud ten, kdo podal podnět, požádá o sdělení o vyřízení podnětu, tak je správní orgán povinen mu do 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, sdělit, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední.

7. Proto vcelku nechápu úvahy v bodě 38., kde se mj. uvádí: „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 podle § 258 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek nevyžádal příslušnou dokumentaci.“ Odkaz na § 249 zákona není příliš jasný, tam se toliko uvádí, že řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se zahajuje na písemný návrh stěžovatele nebo z moci úřední. Jak již bylo uvedeno (bod 6.), vazba obou ustanovení tkví jen v tom, že řízení je možné též zahájit z moci úřední. Je pak vhodné upozornit, že řízení o návrhu stěžovatele je jiným řízením než „vyřizování“ podnětu (srov. § 250 – § 257 zákona) a je také jinak zpoplatněno (§ 255 zákona). Ustanovení § 259 se zdá spíše úpravou navazující na slova „nebo z moci úřední“ obsažená v § 249 zákona *in fine*. Kromě zahájení řízení *ex officio* z vlastní iniciativy (a to třeba i na základě podnětu, který nebyl „vyřízen“, protože nebyl zaplacen poplatek) tak nabízí zpoplatněný podnět. Není ovšem pravdou, že vyřízením podnětu není sdělení úřadu podle § 42 spr. řádu. Sdělení úřadu o zahájení či nezahájení řízení je právě konečným stadiem vyřizování podnětu, neboť mu předcházelo „shledávání či neshledávání“ důvodů pro zahájení řízení. To přirozeně znamená v dané 30 denní (pořádkové) lhůtě posoudit obsah příslušného spisového materiálu ve světle podaného podnětu. Pravdivé nicméně je, že úřad může – (nejen) při přezkoumávání zpoplatněného podnětu – také vyžadovat dokumentaci podle § 258 zákona (k tomu srov. též sub III.).

8. I když zákon v § 259 odst. 7 stanoví, že zákon o správních poplatcích se nepoužije, automaticky to podle mého názoru nemusí znamenat, že správní orgány jsou povinny uhradit poplatek za podnět. Pokud jsou totiž správní orgány povinny vzájemně spolupracovat v zájmu dobré správy (§ 8 odst. 2 spr. řádu), jistě se tato spolupráce může projevovat i v podávání různých podnětů v rámci organizace veřejné správy (tedy jaksi interně), třeba i podnětů k zahájení řízení *ex officio*. Přestože správní řád upravuje pouze některé podněty správních úřadů (§ 95 odst. 1, § 136 odst. 4, § 148 odst. 5 a § 165 odst. 1), mám za to, že nelze ignorovat podněty od jakéhokoli správního úřadu či orgánu samosprávy, ani případně podněty od jiného orgánu veřejné moci.

9. Nepovažuji za korektní ani závěr, že „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)“ (bod 46.). Jak již bylo naznačeno, z napadeného ustanovení, ale ani z § 42 spr. řádu zjevně nevyplývá povinnost



„státu“, tedy správního orgánu, konat *ex officio*, ať tím Ústavní soud myslí cokoliv (neboť není zřejmé, co to má znamenat, pokud se snad nemyslí zahájení řízení *ex officio*). Srov. též rozhodnutí NSS: „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.“ (bod 19.) a „Skutečnost, že žalovaný postupoval v projednávané věci v souladu s uvedeným ustanovením (tj. § 259 zákona) tak nejenže nemůže způsobovat porušení práv obsažených v čl. 2 odst. 3 Ústavy či čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, ale naopak se jedná o postup, který je s nimi v souladu.“ (bod 17.)

### III. K úpravě poplatku za podání podnětu

10. Problematikou poplatku za podání podnětu se Ústavní soud zabývá v bodech 39. – 41., 43. – 46. V bodě 42. Ústavní soud poněkud mimo souvislosti a nadbytečně parafrázuje část vyjádření Veřejné ochránkyně práv, která konstatuje, že ÚOHS v roce 2017 neprovedl žádnou kontrolu v oblasti veřejných zakázek, aby uzavřel, že nic „*nenasvědčuje tomu, že by zavedení poplatku vytvářelo úřadu prostor pro lepší prověřování skutečně důvodných podnětů*“, i když v témže bodě uvádí zcela zjevný pokles (o 93 % !) počtu podnětů po zpoplatnění podnětu.

11. Nicméně jak již bylo naznačeno výše, ke snížení počtu podnětů a tedy i „vytvoření prostoru pro prověřování“ podnětů zavedení poplatku naopak skutečně vedlo. Lze pak připustit, že účelem poplatkové povinnosti může být i ochrana institucí před přetížením (bod. 18. rozhodnutí NSS). Jak je správně z odborné literatury citováno, účelem poplatku není výnos, ale určité protiplnění (bod 39.), nelze však souhlasit se závěrem, že dotčený poplatek neposkytuje žádnou ekvivalenci, neboť není spojen se zahájením právního řízení (bod 40.). Zaplacení poplatku sice vskutku není (vždy) spojeno se zahájením správního řízení, ale jak již bylo uvedeno – a nález to i bezelstně přiznává (bod 38.) – při vyřizování podnětu musí ÚOHS, resp. jeho zaměstnanec posuzovat spisový materiál a může nejen vyžadovat, ale následně i prostudovat dokumentaci podle § 258 zákona, aby posoudil, zda jsou dány důvody pro zahájení řízení *ex off*. Nepochybně tak dochází k určitému „protiplnění“, které spočívá ve výkonu kvalifikované (odborné), nikoliv toliko běžné administrativní činnosti, byť jejím výsledkem nemusí být zahájení řízení *ex off*.

12. Lze konstatovat, že pro poplatek je typické, že se jím podmiňuje vyhovění požadavku jistého chování správního orgánu (jako je vydat osvědčení, výpis z evidence, pořídit opis apod.). Žádá-li se tedy něco od orgánu veřejné moci, zpravidla se taková žádost zpoplatňuje, ať již vzhledem k nákladům, které takový orgán typově stíhají, anebo proto, aby takové žádosti byly navrhovateli pojímány jako vážné, a naopak nevážné (frivolní, z rozmaru, konkurenčně škodičské) rozhodující orgán neproduktivně nezatežovaly. O tom, že takové úkony lze regulérně zpoplatnit, není – obecně – pochyb, a není pochyb, že takové zpoplatňování se také reálně děje a obstojí i v ústavněprávní rovině (obdobně platí i ohledně poplatků soudních). Podnětem podle § 259 zákona se žádá, aby správní orgán provedl konkrétní skutkové a právní šetření; tedy nic zvláštního, resp. odlišného. Funkce poplatku je tedy zachována, jeho

ekvivalentem je záruka, že zpoplatněným podnětem se ÚOHS bude – na odůvodnitelné bázi – zabývat.

13. Pro úplnost je možné připomenout, že zákonodárce má dán široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní a poplatků. Obdobně jako při posuzování právní úpravy daní, také při zkoumání zákonem uložených poplatků Ústavní soud cítí potřebu jisté zdrženlivosti, resp. minimalizace zásahů (srov. např. sp. zn. Pl. ÚS 1/08 nebo Pl. ÚS 29/08).

#### *4. Závěr*

14. Přes všechny uvedené výhrady a poznámky si netroufám striktně konstatovat, že návrh na zrušení napadeného ustanovení měl být v každém případě zamítnut. Relevantní otázkou ovšem zůstává, jakým (jiným) způsobem by Ústavní soud při přezkumu postupoval a jak by tento postup odůvodnil. Domnívám se totiž, že by bylo mj. potřebné se vypořádat s argumentací Nejvyššího správního soudu, tj. posuzovat, zda výše poplatku skutečně není zjevně nepřiměřená, zda nevádí nevratnost poplatku apod. V žádném případě by však Ústavní soud neměl uvažovat o porušení petičního práva či práva na účast na správě věcí veřejných (čl. 18 a 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), neboť s napadeným ustanovením tyto články nijak nesouvisí.

V Brně dne 30. října 2019

Vladimír Sládeček

## **Odlíšné stanovisko soudců Vojtěcha Šimíčka, Kateřiny Šimáčkové a Davida Uhlíře proti odůvodnění nálezu**

1. Uplatňujeme vůči odůvodnění nálezu podle ustanovení § 14 zákona o Ústavním soudu odlišné stanovisko. Máme totiž za to, že protiústavnost napadeného zákonného ustanovení neplyne jen z jeho rozporu s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 a čl. 11 odst. 5 Listiny, nýbrž že toto ustanovení porušuje rovněž čl. 18 a čl. 21 Listiny. Argumenty, které plénum vedly ke zrušení napadeného ustanovení, jsou sice relevantní, avšak nikoliv dostačující a nabízíme proto argumenty další. Poněkud zjednodušeně vyjádřeno byla totiž jeho protiústavnost shledána ve vnitřním rozporu zákona (kolize § 249 a § 259 ZZVZ), což je však situace, která je běžně řešitelná ústavně konformní interpretací zákona a nikoliv nezbytně jeho derogací. Rovněž poukaz na porušení vlastnického práva (čl. 11 odst. 5 Listiny) v této věci není zcela případný, jelikož se zde jedná o případ tzv. konkrétní kontroly norem a stěžovatel předmětný poplatek neuhradil a jeho majetková sféra tak v daném řízení nijak zasažena nebyla.

2. Není rovněž důvod zakrývat, že následující doplňující argumentace představuje podstatu původního konceptu zpravodajské zprávy, kterou však většina pléna neakceptovala.

3. Podstata námitek stěžovatele spočívá v tvrzeném omezení petičního práva, jak je zakotveno v čl. 18 odst. 1 Listiny, podle něhož platí, že „[p]etiční právo je zaručeno; ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi“. Toto právo dává stěžovatel do kontextu s právem občanů *podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců* podle čl. 21 odst. 1 Listiny.

4. Petici, ať už je jakkoliv označená a ať má jakoukoliv formu, v současnosti nelze chápat (historicky) toliko v jejím užším pojetí jako stížnost či prosbu o nápravu bezpráví adresovanou nositeli moci (srov. k tomu MOHL, R. *Lehre vom Petitionsrechte in konstitutionellen Staaten, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Mohr Siebeck, 1847, svazek 4, s. 140), nýbrž jde o prostředek k realizaci politického přesvědčení [srov. k tomu např. § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož přípravný výbor připojí k návrhu na registraci politické strany nebo hnutí mimo jiné petici alespoň jednoho tisíce občanů požadujících jejich vznik, nebo § 61 odst. 2 písm. d) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vyžadující petici podepsanou alespoň tisícem oprávněných voličů podporujících kandidaturu nezávislého senátorského kandidáta] nebo o způsob prosazení veřejného zájmu [srov. § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) nebo § 13 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů].

5. V současném pojetí má tedy petiční právo dvojí funkci: představuje (1.) základní právo sloužící k ochraně subjektivních práv a jako takové plní *funkci ochrany práv a zájmů*. Současně slouží petiční právo jako prostředek (2.) *integrace a participace* (MICHAEL, L., MORLOK, M. *Grundrechte*, 6. vyd., Nomos Verlag, Baden-Baden, 2017, s. 465). Petiční právo se tak neomezuje na prosazování vlastních individuálních zájmů, nýbrž tyto motivy mohou být i čistě altruistické. Jeho podstatou je právo na sdělení výsledku, jakým způsobem bylo s peticí naloženo, což předpokládá alespoň stručné odůvodnění. Pouze takto totiž může být dosaženo požadované integrační funkce petičního práva (tamtéž, s. 467).

6. Nedomníváme se, že je zde nutno rozvíjet teoretické úvahy, zda ústavodárce v čl. 18 odst. 1 Listiny tím, že použil středník namísto čárky, naznačil, že část věty za středníkem představuje toliko konkretizaci obsahu petičního práva, anebo zda tím petiční právo emancipoval a nad jeho rámec výslovně zakotvil též právo podávat žádosti, návrhy nebo stížnosti (byť v tomto případě si lze obtížně představit, co jiného by bylo materiálně obsahem

petice, než právě žádost, návrh či stížnost; zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním ostatně v ustanovení § 1 provedl zákonnou definici petice, jíž vymezil jako žádost, návrh a stížnost ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu, které patří do působnosti státních orgánů).

7. Pro nyní rozhodovanou věc je totiž podstatné, zda právu petenta podat podnět, žádost, návrh či stížnost koresponduje i na ústavní úrovni povinnost dotčeného orgánu nějakým způsobem reagovat. V tomto směru ovšem nemáme žádnou pochybnost. Jak bude totiž rozvedeno dále, pouhé podání petice (žádosti atp.) bez následné reakce orgánu veřejné moci postrádá jakýkoliv rozumný smysl a vedlo by nezřídka až k absurdním důsledkům.

8. Význam petičního práva v nejšířším slova smyslu tedy neztrácí svoji důležitost už proto, že jím stát dává též najevo, že dokáže působit i vně systému jinak formalizovaných postupů či pozitivněprávně zakotvených opravných prostředků [srov. k tomu např. SODAN, H. Art. 17 [Petitionsrecht]. In: SODAN, H., et al. (eds.). *Grundgesetz: Beck'scher Kompakt - Kommentar*. 2. vyd. München : C. H. Beck, 2011, s. 202 a násl.], neboť například ani instituty představující mezistupeň mezi peticí a soudním řízením, jakož i různé varianty ombudsmana, je nedokáží zcela nahradit. Význam petičního práva konečně zásadně vzrostl poté, co nejenže začali požívat ochrany organizátoři petice (resp. petenti), kteří za projev svého názoru, prosby či stížnosti přestali být pronásledováni [srov. k tomu např. čl. 11 rakouského Základního zákona státního z roku 1867 o obecných právech občanů státních, který zní takto: „*Každému přísluší právo petiční. (...) Petice pod společným jménem podávají se mohou jenom od korporací neb spolků zákonem uznaných.*“], ale těžištěm petičního práva se stal účinek, jenž byl (měl být) jeho realizací vyvolán – petici (zjednodušeně řečeno) nemusí být vyhověno, ale její obsah musí být věcně přezkoumán. V opačném případě by totiž petiční právo a jeho zakotvení v katalogu základních práv ztrácelo smysl [srov. k tomu náleží německého Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 4. 1953, sp. zn. 1 BvR 162/51 (BVerfGE 2,225 – *Petitionsbescheid*)]. Jak zde soud uvedl, petiční právo každému, kdo podá přípustnou petici, zaručuje „*nejen právo na to, aby její adresát petici přijal, nýbrž také věcně přezkoumal a petentovi sdělil písemně, jak ji vyřídil*“ (odst. 25). „*Spolkový ústavní soud je názoru, že každá řádná petice musí být zodpovězena a že se tato odpověď nesmí omezit na pouhé potvrzení přijetí, nýbrž musí být přinejmenším zřejmé vzetí na vědomí obsahu petice a způsob jejího vyřízení. Pokud by měl platit opačný názor [...], byla by petičnímu právu odebrána jeho praktická hodnota. Akceptování takového „zdánlivého práva“ [Scheinrecht] v katalogu základních práv by potom bylo stěží pochopitelné*“ (odst. 27).

9. Určitým vývojem – jak bylo naznačeno shora – prošla i judikatura Ústavního soudu. V nálezu sp. zn. I. ÚS 21/94 ze dne 23. 6. 1994 (N 35/1 SbNU 255) Ústavní soud uvedl, že každému je zaručen nikým nerušený výkon petičního práva ve smyslu čl. 18 Listiny, přičemž podle čl. 3 odst. 3 Listiny platí, že nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod. Listina však podle tehdejšího výkladu Ústavního soudu nezakládala záruky meritorního vyřízení nebo reakce příslušného orgánu a přirozeně nezakládá ani právo, že petici bude vyhověno. Stanoví podle citovaného nálezu toliko povinnost, že peticím nesmí být bráněno, tzn. orgán má povinnost je přijmout. Ústavní soud tehdy petici chápal toliko jako určitý podnět (vyjádření názoru), jde-li o věci veřejné, tedy jako zvláštní formu svobody projevu. K dikci § 5 odst. 3 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, podle něhož platí, že státní orgán, který petici přijal, je povinen její obsah posoudit a do 30 dnů písemně odpovědět tomu, kdo ji podal s tím, že v odpovědi uvede stanovisko k obsahu petice a způsob jejího vyřízení, pak Ústavní soud uvedl, že tuto zákonnou lhůtu nelze podřadit pod čl. 18 Listiny, neboť ten má jen pořádkový charakter.

10. Tento přístup ovšem našel již v tehdejší odborné literatuře kritickou odezvu, kterou lze - zjednodušeně vyjádřeno - shrnout otázkou, jaký by při tomto způsobu výkladu měla petice bez jejího věcného hodnocení a povinnosti odpovědi vlastně smysl (srov. k tomu např. FILIP, J. K pojmu základního práva nebo svobody z hlediska jednoho nálezu Ústavního soudu.

*Právník*, 1995, č. 8, roč. 134, s. 771–782) a upozorňovala rovněž na okolnost, že podřazení petičního práva pod svobodu projevu s sebou přináší komplikace v tom, že jako jeho limit by bylo nutno chápat nejen Listinou výslovně předvídaný čl. 18 odst. 2 a 3 (peticí se nesmí zasahovat do nezávislosti soudů a nesmí se vyzývat k porušování základních práv a svobod), ale také čl. 17 odst. 4 Listiny, podle nějž právo na informace lze zákonem omezit, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, pro ochranu veřejného zdraví a mravnosti (srov. k tomu např. JIRÁSEK, J. *Čl. 18 Petiční právo*. In KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1124–1125).

11. Od shora popsánoho dřívějšího přístupu se Ústavní soud následně odklonil již v usnesení sp. zn. II. ÚS 20/98 ze dne 23. 4. 1998 (U 33/10 SbNU 463), kde petici pojal jako kvalifikovaný případ svobody projevu, který je ovšem spojen s povinností orgánu na obsah petice reagovat. Na tomto postoji – to znamená na povinnosti na petici reagovat – pak Ústavní soud setrval i v nálezu sp. zn. III. ÚS 346/06 ze dne 19. 12. 2007 (N 229/47 SbNU 995), když se ovšem, vzhledem k okolnostem tehdy projednávaného případu, primárně zabýval relací mezi výkonem petičního práva a možným zásahem do práva na ochranu osobnosti a dobré pověsti.

12. Poukaz vlády v jejím vyjádření na nález sp. zn. I. ÚS 21/94 je tak zjevně nepřipadný. Lze totiž konstatovat, že původní právní názor, obsažený v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 21/94, byl pozdější judikaturou Ústavního soudu již překonán a tento posun přivítala a plně reflektuje rovněž česká ústavně právní doktrína (viz např. MOLEK, P. *Politická práva*, Praha: Wolters Kluwer, 216, zejm. s. 227, anebo BARTOŇ, M. a kol. *Základní práva*, Praha: Leges, 2016, s. 458 a násl.). Ostatně, ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu výslovně počítá s možností překonat právní názor vyslovený v nálezu, jestliže se pro odchylný názor vysloví alespoň devět přítomných soudců pléna. Tuto možnost, která by podstatu petičního práva definitivně vyjasnila, však v nyní projednávané věci většina pléna nevyužila.

13. Na základě uvedeného se domníváme, že petiční právo patří dnes již nezpochybnitelně mezi základní politická práva. To se vyvíjelo z pozice, sloužící k uplatňování proseb a stížností (pozn.: rozdíl mezi „stížností“ a „prosbou“ spočívá v tom, zda se žádost týká jednání minulého anebo budoucího; viz např. MANSSEN, G. *Staatsrecht II – Grundrechte*, 14. vyd., C. H. Beck 2017, s. 247), až po stav, kdy patří k jedněm z nástrojů umožňujících realizaci politického přesvědčení nebo prosazení některého z aspektů veřejného zájmu (viz shora zmíněné funkce *ochrany práv a zájmů* a *integrace a participace*). Ztotožňujeme se proto s názorem stěžovatele i Veřejná ochránkyně práv, který zdůrazňuje propojenost petičního práva s právem občanů participovat na správě věcí veřejných v intencích čl. 21 odst. 1 Listiny. S tímto vývojem, vedoucím k tomu, že petiční právo doplňuje soubor ostatních prostředků ochrany práva a společenské participace, přestala podstata pozitivněprávního zakotvení petičního práva představovat primárně ochranu petentů (oznamovatelů), a jeho těžiště se přesunulo k zajištění co možná nejvyššího efektu (právě) participace na správě veřejných věcí. Dodáváme ovšem, že shora uvedené samozřejmě neznamená (a samotné povaze petičního práva je zcela cizí) existenci práva na vyhovění žádosti nebo stížnosti.

14. Právě uvedená východiska se projevují mimo jiné i v rovině podústavního práva, podle nějž příslušné úřady mají explicitní povinnost se podněty fyzických osob, právnických osob i ostatních orgánů věcně zabývat a podatelé v rámci principu dobré správy věcně odpovědět, lhostejno, zda na základě podnětu zjistily pochybení (a zahájily řízení z moci úřední) či nikoliv. Nyní přezkoumávané zákonné ustanovení je nicméně založeno na zcela opačném přístupu, kdy se v důsledku nezaplacení poplatku ÚOHS podaným podnětem vůbec nezabývá („*podnět se nevyřizuje*“), a to zcela nezávisle na jeho obsahu a důvodnosti.

15. Dospíváme proto k dílčímu závěru, že i podání podnětu podle ustanovení § 259 zákona o veřejných zakázkách může být – s ohledem na jeho obsah (kterým je zjevně žádost, návrh nebo stížnost) - vykládáno jako výkon petičního práva. Podle ustanovení § 248 zákona o zadávání veřejných zakázek je totiž úkolem ÚOHS vykonávat „*dozor nad dodržováním pravidel stanovených tímto zákonem a zadávacími podmínkami*“, přičemž obsahem podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední z povahy věci nemůže být nic jiného, než poukázat právě na (domnělé) porušení těchto pravidel. Jinak řečeno, podavatel takového podnětu jím žádá (resp. navrhuje, případně si stěžuje) prošetřit, zda v konkrétním případě nedošlo k protizákonnosti a porušení zadávacích podmínek.

16. Poté, co jsme dovodili, že napadené zákonné ustanovení je provedením petičního práva, uvádíme, že toto právo je zakotveno v čl. 18 Listiny, tzn. je zařazeno do hlavy druhé Listiny označené jako Lidská práva a základní svobody, a není tak v dispozici zákonodárce ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny. Proto jeho případné omezení musí obstát v přísnějším – Ústavním soudem standardně používaném – testu proporcionality, který se neomezuje toliko na ochranu podstaty a smyslu základního práva (svobody), nýbrž jeho omezení je poměřováno též kritériem vhodnosti.

17. Toto poměrování je standardně a v souladu se setrvalou judikaturou zdejšího soudu (významně inspirovanou rozhodovací činností Spolkového ústavního soudu), naplňováno pomocí třech, případně čtyř kroků:

a) musí být sledován *legitimní cíl*,

b) zkoumá se *způsobilost* (vhodnost) daného opatření tohoto cíle dosáhnout, tj. zda-li zákonodárcem zvolené opatření je schopno dosáhnout sledovaného cíle;

c) zvažuje se *potřebnost* tohoto opatření ve vztahu k ostatním v úvahu připadajícím opatřením (tzn. poměřuje se, zda-li zákonodárcem zvolené řešení při pluralitě možných - a srovnatelně efektivních - řešení je nejšetnější k dotčeným základním právům);

d) hodnotí se *vyvažování* dotčených základních práv (proporcionalita v užším smyslu), tzn. se zkoumá, zda negativa spojená se zákonodárcem přijatým opatřením negativně nepřeváží sledovaný pozitivní efekt (poměrování v kolizi stojících ústavních práv a hodnot).

18. Ze samotného odůvodnění pozměňovacího návrhu poslanců Ladislava Okleščka, JUDr. Ing. Lukáše Pletichy, Ing. Josefa Uhlíka, Bc. Jana Klána, Mgr. Václava Horáčka, Ing. Jany Fischerové CSc., Ing. Karla Fiedlera k vládnímu návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek (sněmovní tisk č. 637/0), který Ústavnímu soudu zaslal v rámci svého vyjádření k ústavní stížnosti stěžovatele úřad, vyplývá, že poslanecký pozměňovací návrh, kterým bylo do (návrhu) zákona o zadávání veřejných zakázek včleněno právě nyní přezkoumávané ustanovení, byl údajně motivován cílem zabránit alespoň nejkřiklavějším případům zneužívání institutu podnětu, tedy zabránit tomu, aby byly podávány podněty nemající jiný cíl, než například nedůvodně zdržovat probíhající zadávací řízení. Úřad se tak bude moci podle předkladatelů soustředit na vyřizování podnětů podaných z racionálních důvodů. Nadto, aby mohly být skutečnosti uvedené v podnětu prošetřeny, musí si úřad přinejmenším vyžádat od zadavatelů veřejné zakázky dokumentaci k zadávacímu řízení. Tím ale podle odůvodnění pozměňovacího návrhu dochází v zásadě automaticky k zásahu do oprávněných zájmů zadavatelů, kteří bez zadávací dokumentace nemohou pokračovat v zadávacím řízení. Možno tedy shrnout, že smyslem přezkoumávaného ustanovení bylo (a je) snížit zátěž úřadu i zadavatelů před podněty sledujícími ve svém důsledku narušení soutěže, nikoliv její kultivaci.

19. Ve výročních zprávách ÚOHS (výroční zprávy jsou dostupné na <http://www.uohs.cz>) se přitom uvádí, že v roce 2016 přijal úřad 1.305 podnětů ve smyslu § 42 správního řádu (zákon i s přezkoumávaným ustanovením nabylo účinnosti 1. 10. 2016, ale statistická data uváděná

úřadem stav před účinností speciální úpravy podle § 259 ZZVZ k § 42 správnímu řádu a po její účinnosti v rámci roku 2016 neuvádějí), v roce 2017 pak bylo podnětů v oblasti zadávání veřejných zakázek, u nichž byl zaplacen poplatek, pouze 93 (srov. k tomu tabulka na straně 40 výroční zprávy za rok 2017; pro úplnost lze dodat, že například v roce 2014 a 2015 se úřad zabýval 988, respektive 1014 podněty – srov. k tomu graf na straně 36 výroční zprávy za rok 2016). Z uvedených číselných údajů je zřetelný znatelný pokles podnětů na poli veřejných zakázek, jimiž se ÚOHS zabýval.

20. Nahlíženo čistě technicky (možná až technicistně) tedy zákonodárcem zvolené řešení je způsobilé dosáhnout sledovaného cíle, přičemž pokud by bylo cílem daného opatření „odbřemnit“ úřad výhradně od podnětů kverulantské, frivolní či až šikanózní povahy (což by se však muselo projevit ve zcela jiné podobě poplatkové povinnosti), neměli bychom o jeho legitimitě zásadnějších pochybností, jak vyžadují první a druhý krok testu proporcionality. Jak nicméně poukazuje stěžovatel a Veřejná ochránkyně práv, je otázka, zda samotná organizační potřeba státu může být v tomto případě vnímána tak intenzivně, že dokáže legitimovat omezení základního práva, jelikož se zde skutečně nejedná o oboustranný konflikt mezi základními právy, nýbrž mezi základními právy na straně jedné a zjednodušením a odbřemněním činnosti státního orgánu na straně druhé, přičemž veřejným zájmem není samotné fungování ÚOHS, nýbrž transparence a férovost zakázkového prostředí. Nelze ostatně přehlédnout, že konstrukce napadeného zákonného ustanovení vůbec není nastavena jako obrana proti kverulantským podáním, nýbrž zcela paušálně. Pokud by se totiž jednalo skutečně o cílenou reakci na kverulantská podání, pak bylo namístě zakotvit např. možnost vrácení uhrazeného poplatku či jeho prominutí, což však *de lege lata* není možné. Jinak řečeno, koncepce napadeného zákonného ustanovení by musela být zcela odlišná.

21. Samotní předkladatelé v odůvodnění pozměňovacího návrhu uváděli, že smyslem a cílem dané legislativní úpravy nebylo plošné snížení podnětů v oblasti veřejných zakázek, jimiž se úřad bude zabývat, nýbrž omezení těch, které nejsou – řečeno slovy odůvodnění pozměňovacího návrhu – podávány z racionálních důvodů; zákonodárci tak údajně nešlo o „prosté“ snížení počtu podnětů, nýbrž o změnu jejich obsahové struktury. Zákonodárcem zvolené řešení ovšem podle Ústavního soudu k tomuto cíli nevede, respektive není možné ověřit, zda k němu je vůbec způsobilé směřovat. Podle čl. 5.3.4 Organizační směrnice Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. 8/2017, o nakládání s podněty, které nesplňují podmínky podle § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, totiž platilo, že pokud nedošlo k uhrazení poplatků podle § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek, asistent podle této směrnice podnět bez dalšího odložila, aniž jej předávala k dalšímu řízení a prošetření příslušnému pracovníkovi úřadu.

22. Od ledna roku 2018 byla citovaná směrnice nahrazena jinou vnitřní směrnicí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to směrnicí č. 8/2018 o nakládání s podněty, které nesplňují podmínky podle § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Podle čl. 5.3.4 navazující směrnice se podnět, u něhož nebyl poplatek zaplacen, nevyřizuje. Podle čl. 5.3.5. kopii podnětu, u něhož nebyl poplatek uhrazen, asistent předá vedoucímu Oddělení kontroly, monitoringu veřejných zakázek a bid riggingu. Zákon tak úřadu umožňuje výklad (a postup), podle něž se s podnětem v rozporu se shora zmíněnými principy v podstatě ani neseznámí, respektive záleží jen na jeho vnitřní úpravě, zda vůbec a pokud ano, jakým způsobem se s ním seznámí. Právní řád přitom sice zná například výjimky z principu legality ve prospěch zásady oportunitity [srov. k tomu např. § 172 odst. 2 písm. c) trestního řádu], nicméně děje se tak za zákonem dostatečně přesně vymezených podmínek s možností přezkumu takového rozhodnutí, jímž bylo k prolomení zásady legality ve prospěch zásady oportunitity přistoupeno. Nic z toho však v daném případě splněno není. Nezaplacení poplatku tak bez dalšího nemůže vést k tomu, že se podnět nevyřizuje, když ani – vzhledem k různému zacházení s podnětem (resp. jeho

kopii) - sám úřad nemá jasno v tom, co se „nevyřizováním“ podnětu vlastně myslí (tedy zda jen to, že se oznamovateli v rozporu s § 42 správního řádu neodpovídá, anebo že se úřad s podnětem, u něhož nebyl zaplacen poplatek, ani neseznámí). Právě na tuto praxi kriticky upozorňuje ve vyjádření Veřejná ochránkyně práv.

23. I kdyby pak odpověď na danou otázku byla taková – čemuž napovídá i nová směrnice úřadu – že nevyřízením podnětu se má na mysli toliko skutečnost, že každý podnět se věcně prošetří, byť tomu, kdo jej podal, se nedostane sdělení podle § 42 správního řádu, pak ani taková interpretace (i když ji navrhuje např. vláda ve svém vyjádření) nemůže podle našeho přesvědčení představovat ústavně konformní řešení. Sice přímo neodporuje zásadě legality a oficiality, avšak odporuje pojetí petičního práva a práva podávat stížnosti a podněty podle čl. 18 Listiny, jak je vykládá Ústavní soud ve shora nastíněné judikatuře a jak se podává rovněž z tuzemské i zahraniční doktríny. Omezení tohoto základního práva plynoucí z napadeného ustanovení § 259 zákona o zadávání veřejných zakázek totiž neodpovídá bez dalšího žádné z výjimek podle čl. 18 odst. 2 a 3 Listiny (ani předkladatelé pozměňovacího návrhu ostatně netvrdili, že by podněty směřované úřadu zasahovaly do nezávislosti soudů nebo že by vyzývaly k porušování základních práv a svobod) nebo eventuálnímu omezení svobody spadajícímu pod opatření v demokratické společnosti nezbytná (čl. 17 odst. 4 Listiny), ani pozitivnímu výčtu činností a profesí jmenovaných čl. 44 Listiny. Jistě totiž nelze přijmout, že by paušální poplatek bylo lze za každé situace považovat za opatření nezbytné k ochraně práv a svobod druhých. Naopak, v právě projednávaném případě se musí prosadit záruka, která poskytuje vyšší standard ochrany práva, tedy taková, která zužuje možnost zásahu do něj [srov. k tomu nálezný sp. zn. I. ÚS 722/05 ze dne 7. 3. 2007 (N 42/44 SbNU 533)].

24. K výkladu, který nabízí vláda, podotýkáme, že jej považujeme za rozumný a v zásadě i ústavně konformní. Jeho problém však spočívá v tom, že směřuje ke zcela odlišnému výsledku, než vyplývá z dikce a smyslu nyní napadeného zákonného ustanovení. Jestliže totiž logika tohoto ustanovení je založena na tom, že při nezaplacení poplatku se podnět vůbec „nevyřizuje“, je zcela očividné, že dovozovat z něho jednoznačnou povinnost ÚOHS navzdory této okolnosti podnět přezkoumat v rámci jeho dozorové a kontrolní činnosti a následně případně zahájit řízení z moci úřední je podobné, jako by tato povinnost byla dovozena ze zjištění plynoucích např. z nahodilého sledování médií a sociálních sítí. V tomto směru pro stručnost odkazujeme na odůvodnění samotného nálezu, ve kterém je tato nelogičnost a vnitřní nekonzistence zákonné úpravy podrobně vysvětlena.

25. Jakkoliv si jsme vědomi toho, že nelze vyloučit, že podáním konkrétního podnětu může být zasaženo do práv určitého subjektu účastnícího se hospodářské soutěže, při bližším rozboru dospíváme k závěru, že zákonodárcem zavedený poplatek takovému zásahu stejně v zásadě zabránit nemůže. I jen v rámci diskuse při projednávání návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek zaznělo (srov. například senátor M. Vystrčil, stenozáznam ze dne 6. 4. 2016 z prvního dne 21. schůze), že by se měl podle jeho názoru poplatek do budoucna odvozovat od objemu veřejné zakázky, „protože ten, kdo dělá největší problémy a kde se podněty nejvíce podávaly, to se týkalo zakázek v řádu stamilionů. A proto ty 10 000 pořád si myslím, není žádná velká částka. (...) Na druhé straně v případě menších zakázek to může být částka nepřiměřeně vysoká.“ Senátor R. Martínek k tomu ještě dodal, že podnět je masivně zneužíván firmami, které nepostupují řádně a nesloží kauci podle zákona; buď podnět podávají samy nebo si na to někoho najmou. Rovněž ÚOHS ve vyjádření k návrhu poukazuje na zanedbatelnou výši předmětného poplatku ve srovnání s výší kauce a na okolnost, že většina podaných podnětů je motivována snahou hájit soukromé zájmy některého soutěžitele. Jak však správně uvádí stěžovatel, napadené zákonné ustanovení vytváří situaci, v níž se z podání podnětu s ohledem na jeho výši i nastavení (poplatek nelze prominout, nikdy se nevrací) stala určitá ekonomická výsada, jelikož s ohledem na velmi specifické prostředí soutěžitelů a jejich ekonomické



možnosti dochází k omezování nikoliv primárně kverulantských podnětů (kterými je třeba rozumět především podněty zne/užívané jako prostředky konkurenčního boje), nýbrž podnětů pocházejících od ekonomicky a sociálně slabších subjektů, typicky tzv. neziskových organizací.

26. Sám zákonodárce si tedy již při projednávání návrhu zákona byl problematičností přezkoumávaného poplatku vědom, a to dokonce nejen z pohledu zásady legality, oficiality či z nepřiměřeného zásahu do petičního práva, ale právě z pohledu nastoupení chtěného (a tvrzeného) účinku. Jedinou měřitelnou veličinou, která je se zpoplatněním podnětu prokazatelně spojena, je přitom pokles podnětů, jimiž se úřad věcně zabývá.

27. Dále uvádíme, že i kdybychom připustili, že posuzované ustanovení umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, tedy plošného snížení počtu podnětů, jimiž se úřad musí zabývat [což by ovšem v daném kontextu porušovalo princip vztahu jednotlivce a státu, neboť by šlo o výklad ve prospěch státní moci na úkor základních práv a svobod – srov. k tomu např. nálezn sp. zn. I. ÚS 22/99 ze dne 2. 2. 2000 (N 14/17 SbNU 103)], pak zákonodárcem zvolené řešení je značně diskriminační. Konstatuje-li vláda ve svém vyjádření opak, když výslovně uvádí, že k porušení principu rovnosti nedochází, neboť výše poplatku je stanovena pro všechny subjekty bez rozdílu, pak Ústavní soud připomíná existenci konceptu tzv. nepřímé diskriminace. Takto chápané pojetí diskriminace vychází z toho, že „určitá obecná právní úprava, která formálně neobsahuje žádnou zakázanou diskriminační klasifikaci, ve skutečnosti vyvolává diskriminaci při své aplikaci. Takováto norma, ačkoliv je v obecné rovině formálně v pořádku, a aplikuje se ‚rovně‘, má a musí mít v realitě na své adresáty nerovný dopad, přičemž tento nerovný dopad se odvíjí právě již od formulace kritéria podaného normou“ [srov. k tomu KÜHN, Z. Nepřímá diskriminace. In BOBEK, M., BOUČKOVÁ, P., KÜHN, Z. (eds.) *Rovnost a diskriminace*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 52–53 a z judikatury například nálezn sp. zn. I. ÚS 1891/13 ze dne 11. 8. 2015 (N 138/78 SbNU 159) nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, čj. 9 Afs 55/2012].

28. Rovněž v právě projednávaném případě je zde dána formálně neutrální norma (obecná povinnost uhradit poplatek 10.000 Kč), na jejímž základě však může být fakticky diskriminována určitá skupina adresátů. Navíc, tato nekonceptčnost zákonné úpravy vede dokonce k tak absurdnímu závěru, že od tohoto poplatku osvobozeny ani státní orgány, územně samosprávné celky atp., jak je upozorněno v bodu 44 nálezu.

29. Nemůžeme rovněž pominout, že podle judikatury Ústavního soudu platí [srov. např. odst. 40 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8. 8. 2017 (338/2017 Sb.)], že regulační funkce poplatku se naplní jedině tehdy, když bude poplatníkovi požadované plnění odepřeno z důvodů jeho neochoty poplatek uhradit, a nikoliv z důvodu, že jej uhradit nemůže – to znamená, že poplatek představuje plnění nad jeho finanční možnosti. Právě uvedená teze se v intencích přezkumu § 259 ZZVZ uplatní ve dvojjediném významu. Kromě toho, že poplatek nemá být (dalším) trestem například za špatné sociální poměry, měl by být nejen podle judikatury Ústavního soudu (srov. právě citovaný nálezn), ale také podle ustáleného teoretickoprávního pohledu, dávkou ukládanou za zvláštní činnost veřejné moci konanou v zájmu poplatníka (srov. k tomu Ústavním soudem zmiňované „požadované plnění“). V institutu podnětu se však primárně o zájem poplatníka nejedná. K ochraně individuálních zájmů sám zákon o zadávání veřejných zakázek – zjednodušeně řečeno – obsahuje specifická řízení a prostředky (srov. např. § 258 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek), jejichž nevyužití brání stěžovateli, jemuž měla být postupem zadavatele veřejné zakázky způsobena újma, v podání podnětu. Tedy i z tohoto hlediska nutno poplatek za podnět podle § 259 ZZVZ hodnotit kriticky.

30. O neústavnosti zákonodárcem zvoleného řešení nasvědčuje nepřímo konečně i skutečnost – byť argument komparace má zásadně toliko interpretační význam [srov. k tomu

nález sp. zn. IV. ÚS 376/11 ze dne 14. 1. 2013 (N 12/68 SbNU 177)] – že nám není znám žádný případ evropské země s podobným systémem regulace veřejných zakázek, kde by příslušný kontrolní úřad vybíral poplatek za podnět, na základě něhož je možno zahájit řízení z moci úřední. U návrhových řízení se pak zpravidla vybírá poplatek, jehož výše se odvíjí od rozsahu veřejné zakázky; za poplatek se pak poskytuje náhrada i tehdy, je-li zjištěna alespoň částečná důvodnost podané stížnosti (srov. k tomu například právní úprava kontroly veřejných zakázek v Rakousku).

31. Jak se podává ze shora uvedeného, petiční právo (a to i v jeho širším pojetí, tedy včetně práva podávat žádosti, návrhy a stížnosti) představuje ústavně zaručené základní právo a jako takové je pod soudní ochranou. Jakkoliv bylo již vyloženo dříve, obsahem tohoto práva nemůže být povinnost zahájit konkrétní právní řízení (nejedná se totiž o návrh, nýbrž toliko o podnět), případně dokonce podanému podnětu vyhovět. Povinností dotčeného správního úřadu je však se tímto podnětem zabývat a přiměřeným způsobem na něj zareagovat. Pokud by tomu tak totiž nebylo, jednalo by se o „zdánlivé právo“, jak bylo naznačeno výše. Přiměřenost této reakce však podléhá soudní ochraně, což ovšem napadená zákonná úprava v podstatě zcela vylučuje. Tím, že se podle ní „podnět nevyřizuje“, totiž úřad nevydává žádné rozhodnutí (a to ani v materiálním smyslu) a v podstatě se tak reálně nemůže dopustit ani tzv. jiného zásahu nebo nečinnosti, které by byly následně potenciálně přezkoumány příslušnými žalobami podanými ke správním soudům v intencích úpravy obsažené soudního řádu správního. Není totiž limitován žádnou lhůtou, v rámci které by případně zahájil správní řízení z moci úřední a iniciátorovi podnětu ani nesděljuje, jak s tímto podnětem naložil.

32. Jinak řečeno, napadené zákonné ustanovení právně i fakticky zcela vylučuje soudní přezkum činnosti úřadu při nakládání s obdrženými podněty a vyjímá tak tento segment činnosti úřadu z jakékoliv možnosti soudní kontroly. Právě následná rozhodnutí správních soudů by přitom mohla přispět ke kultivaci činnosti a postupu úřadu.

33. Protiústavnost napadeného ustanovení shledáváme konečně též v jeho rozporu s čl. 21 odst. 1 Listiny. Podle něho platí, že občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců. Ústavodárce tak zdůrazňuje, že právo občanů podílet se na správě veřejných věcí nelze redukovat pouze na jejich účast v procesu voleb, nýbrž jedná se o právo daleko širší. Nejde totiž o nic menšího než o participaci občanů na výkonu veřejné moci, při němž stát nemá být vnímán jako produkt odcizení, nýbrž jako instituce blízká občanům, která ztělesňuje jejich zájmy a hodnoty, dokáže je chránit a v maximální možné míře napomáhat jejich spokojenému a šťastnému životu.

34. V roce výročí 30 let od Listopadových událostí snad není přehnaně patetické ani připomenout, že jedním z tehdejších základních požadavků byl právě návrat vlády zpět lidu, což byla zjevná reakce na naprosté odcizení instituce státu v době komunistického režimu. Jak k tomu napsal Fr. Šamalík, *„totalitní režim zrušil oddělení společnosti a státu, podrobil občanskou společnost státu a vyloučil platnost jakýchkoli práv a svobod existujících před státem a nezáviselých na státu. V této zvrhlé extrémní formě politické společnosti nebyly společenské organizace autonomním projevem zájmů, ale dodatečným nástrojem jejich meliorace a kontroly. Proto se hlavním úkolem detotalizace a deetatizace stala obnova autonomie individua a občanské společnosti, kteří v této kvalitě jsou (mají být) zároveň i zábranou rozpínivosti státu“* (Občanská společnost v moderním státě, Doplněk, 1995, str. 146).

35. Napadené zákonné ustanovení proto vnímáme optikou právě citovaného základního práva občanů podílet se na správě veřejných věcí. Netřeba zdůrazňovat, že cílem zákona o zadávání veřejných zakázek (viz také důvodová práva) je zajištění souladu tuzemské právní úpravy s evropskou právní úpravou, nastavení pravidel, které by zabránily korupci, zaručovaly hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, rychlou realizaci potřebných veřejných projektů

a férovou soutěž dodavatelů, přičemž si dále klade za cíl maximální možné snížení administrativní náročnosti procesu zadávání veřejných zakázek při současném zajištění transparentnosti. Předmětný zákon se přitom týká zadavatelů (§ 4), kterými jsou stát (jeho organizační složky), státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky nebo jejich příspěvkové organizace, a jiné právnické osoby pouze tehdy, pokud byly založeny nebo zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a jiný veřejný zadavatel ji převážně financuje, může v ní uplatňovat rozhodující vliv nebo jmenuje nebo volí více než polovinu členů v jejím statutárním nebo kontrolním orgánu.

36. Je tak zřejmé, že zadávání veřejných zakázek u tohoto typu zadavatelů představuje jeden z projevů správy veřejných věcí, do které nepochybně patří i hospodaření se státním majetkem, resp. majetkem samosprávných celků. Tento aspekt je třeba vykládat v širším kontextu principů dobré správy, které jsou v současnosti již výslovně zakotveny (zejména) v úvodních ustanoveních správního řádu (srov. § 2-8) a jsou rovněž obsahem řady soudních rozhodnutí a doporučujících dokumentů, ať již zpracovaných Veřejným ochráncem práv anebo evropskými institucemi (k tomu podrobněji viz např. *Principy dobré správy*, sborník příspěvků, Masarykova univerzita, 2006). Mezi tyto principy se nesporně řadí i otevřenost a vstřícnost a s určitou nadsázkou lze uvést, že byly součástí již starověkého etického kodexu úředníka (viz Naučení vezíra Ptahotepa, cit. podle BALÍK, S. *Maximy vezíra Ptahotepa – starověký etický kodex úředníka*, tamtéž, str. 21 a násl.).

37. Rovněž ve 21. století by proto mělo být bráno jako úplná samozřejmost, že veřejná správa je povinna se stěžovateli a dodavateli nejrůznějších podnětů komunikovat a přistupovat k nim vstřícně a zdvořile tak, aby se ani náznakem nepodobala blahosklonnosti příslovečného „podavatele zpráv“, kterému se obžalovaný „jen snažil omlouvat, že tu je. „Vím“, pravil, „že mé návrhy dnes ještě nemohou být vyřízeny. Ale přesto jsem přišel, říkal jsem si, že tu přece mohu čekat, je neděle, vždyť mám čas a tady neruším.“ „Nemusíte to tak dlouze omlouvat,“ řekl podavatel zpráv, „vaše svědomitost je přece docela chvályhodná, zabíráte zde sice zbytečné místo, ale přesto vám nechci, dokud mě to nebude obtěžovat, nikterak bránit, abyste bedlivě sledoval, jak se vyvíjí vaše záležitost. Když člověk vidí lidi, kteří své povinnosti hanebně zanedbávají, naučí se mít trpělivost s lidmi, jako jste vy“ (KAFKA, F. *Proces*, Lidové noviny, 1997, s. 60).

38. Jinak řečeno, ze zásady primátu občana před státem plyne rovněž závěr, že stát nesmí podmiňovat komunikaci se svými občany (i ve formě podávání podnětů k zahájení řízení z moci úřední) bezkriteriálním a paušálním zaplacením nevratného poplatku jen za to, že se občan domnívá, že došlo k porušení zákona a státní orgán by proto měl začít konat. Toto pojetí vztahu mezi státem a občanem se totiž skutečně více podobá vztahu popsaneho Franzem Kafkou než vztahu, obvyklému v občanské společnosti, založené na úctě k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

39. Dospíváme proto k závěru, že napadené ustanovení § 259 zákona o veřejných zakázkách je v rozporu také s čl. 18 a čl. 21 Listiny.

V Brně dne 30. října 2019

Vojtěch Šimíček

Kateřina Šimáčková

David Uhlíř