



Ing. Petr Rafaj

předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže



UOHSX0096RD9

Č. j.: ÚOHS-V0218/2/16-00603/2017/441

V Brně 30. 1. 2017

Městský soud v Brně
Polní 994/39
608 01 Brno

Ke spis. zn. 54 C 283/2016

Žalobce:

Oživení, o.s.,
IČO 673 65 353,
se sídlem Muchova 13,
160 00 Praha 6

právně zastoupen Mgr. Andreou Kohoutkovou, advokátkou,
se sídlem Nedvězská 1833,
100 00 Praha

Žalovaný:

Česká republika – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
IČO 65349423,
se sídlem tř. Kpt. Jaroše 7,
604 55 Brno

Vyjádření žalovaného k žalobě na zaplacení 10 000 Kč s příslušenstvím

I.

Dne 2. 1. 2017 bylo České republice – Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „**žalovaný**“) doručeno usnesení Městského soudu v Brně (dále jen „**soud**“) č. j. 54 C 283/2016-17 ze dne 21. 12. 2016, kterým vyzval žalovaného, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho doručení vyjádřil k přiložené žalobě. Ve vyjádření je žalovaný povinen zejména uvést, zda nárok uplatněný v žalobě uznává, popřípadě v jakém rozsahu, vylíčit rozhodné skutečnosti ve věci, označit důkazy k prokázání tvrzených skutečností.

II.

Žalobce žalobou uplatnil nárok na zaplacení částky ve výši 10 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení z této částky od 24. 10. 2016 do zaplacení, přičemž právním titulem pro zaplacení příslušné částky má být údajné bezdůvodné obohacení na straně žalovaného.

Žalobce v žalobě tvrdí, že žalovaný přijal v souvislosti s podáním podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední poplatek ve výši 10 000 Kč ve smyslu ust. § 259 odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZZVZ**“ nebo též „**zákon o zadávání veřejných zakázek**“). Žalobce dále v žalobě konstatoval, že ustanovení § 259 ZZVZ je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to s čl. 18 Listiny základních práv a svobod, s čl. 1 odst. 1 Ústavy a zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**správní řád**“), a proto žalovanému vzniklo bezdůvodné obohacení.

Jinými slovy řečeno, veškerá podstatná tvrzení obsažená v žalobě se redukují na dvě:

1. žalovaný přijal poplatek ve výši 10 000 Kč dle ust. § 259 odst. 1 ZZVZ,
2. ustanovení § 259 ZZVZ je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky.

III.

Žalovaný žalobcem uplatněný nárok na zaplacení částky ve výši 10 000 Kč s příslušenstvím neuznává ani co do žalobcem tvrzeného důvodu, ani co do výše, a to z důvodů blíže rozvedených níže.

IV.

Ke skutečnosti, že žalobce poukázal na účet žalovaného 10 000 Kč jako poplatek dle ust. § 259 odst. 1 ZZVZ spojený s podáním podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední, žalovaný uvádí, že skutečně spolu s podnětem Oživení, o.s., ze dne 24. 10. 2016 na zahájení řízení byl zcela v souladu s ust. § 259 ZZVZ na účet Úřadu zaplacen poplatek 10 000 Kč.

Žalobce tedy s podáním svého podnětu dobrovolně uhradil poplatek, který s takovým podáním spojuje od 1. 10. 2016 účinný zákon o zadávání veřejných zakázek.

Generální klauzule bezdůvodného obohacení obsažená v ust. § 2991 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**občanský zákoník**“) pak stanoví, že „[k]do se na úkor jiného bez spravedlivého důvodu obohatí, musí ochuzenému vydat, oč se obohatil.“. Bezdůvodným obohacením tak je majetkový prospěch vzniklý bez spravedlivého důvodu.

Pojem „spravedlivý důvod“ použitý v občanském zákoníku přitom nemůže nikterak sloužit k zúžení pojmu „právní důvod,“ jinými slovy řečeno institut bezdůvodného obohacení nemůže sloužit k tomu, aby jakýkoli platný právní důvod byl arbitrárně poměřován hledisky spravedlnosti.¹

Žalovaný přitom chápe spor z bezdůvodného obohacení tak, že je v něm třeba zkoumat, zda bylo poskytnuto majetkové plnění, zda existoval odpovídající právní titul (právní důvod) pro jeho poskytnutí, a v návaznosti na zodpovězení těchto otázek, zda tím došlo na úkor žalobce k majetkovému prospěchu z bezdůvodného obohacení žalovaného.

Mezi žalobcem a žalovaným není sporu o to, že majetkové plnění (částka ve výši 10 000 Kč) poskytnuto bylo.

Žalovaný uvádí, že částku ve výši 10 000 Kč vybral, resp. mu byla žalobcem poukázána, a to na základě platného a účinného zákonného ustanovení (ust. § 259 odst. 1 ZZVZ). Z uvedeného tak vyplývá, že povinnost částku vybrat stanovuje přímo zákon, čehož si je samozřejmě žalobce vědom. Je přitom třeba zdůraznit, že žalobce ani netvrdí, že by se předmětné ustanovení zakládající právní důvod pro zaplacení poplatku na daný případ nevztahovalo. S ohledem na to, že povinnost zaplatit spolu s podnětem poplatek v předmětné výši stanovuje zákon, nemohlo se jednat o přijetí plnění bez právního důvodu.

Žalovaný ostatně vůbec nerozumí tomu, jak by měl dle žalobce vlastně postupovat, resp. jediné, co mu z jeho žalobní výtky plyne je, že žalovaný měl porušit zákon a nerespektovat ust. § 259 ZZVZ, který je součástí platného právního řádu, což je nepřípustné. Žalovaný jako ústřední orgán státní správy je nepochybně vázán čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Pokud tedy žalovanému ust. § 259 ZZVZ ukládá vybírat poplatky za podání podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední, žalovaný se jím musí nepochybně řídit a tyto poplatky vybírat.

Představa, že by mohl žalovaný ustanovení (jakéhokoli) zákona zcela ignorovat, se zcela vymyká koncepci právního státu.

Snaha o obcházení právním řádem nastavených pravidel je ostatně zřejmá i z žaloby. Je zcela zřejmé, že žalobce má přímo ze zákona povinnost spolu s podnětem zaplatit poplatek dle ust.

¹ Srov. Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1859.

§ 259 ZZVZ a žalovaný má přímo ze zákona povinnost takový poplatek vybrat. Žaloba pak v tomto nemůže být důvodná.

Právní řád též jasně stanovuje, kdo může napadat neústavnost části zákona, kolik podpisů je k tomu potřeba apod. Podstatou této žaloby tak není žádné pochybení a bezdůvodné obohacení žalovaného, nýbrž snaha žalobce tato pravidla pro napadení části zákona u Ústavního soudu obejít, a negovat tak vůli zákonodárce.

Žalovaný tedy uzavírá, že předmětné majetkové plnění ve výši 10 000 Kč získal na základě platného a účinného právního předpisu (k tomu rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 690/2012 ze dne 11. 4. 2012). Je vyloučeno, aby takto získané majetkové plnění představovalo bezdůvodné obohacení. Na tom nic nemění právní názor žalobce, že ustanovení § 259 ZZVZ je protiústavní.

IV.

Žalobce v žalobě uplatňuje rovněž nárok na zaplacení úroků z prodlení, které dle žalobce nastalo dne 24. 10. 2016.

Žaloba ovšem neobsahuje vylíčení rozhodujících skutkových okolností, z nichž žalobce vyvozuje nárok na zaplacení úroků z prodlení, které údajně nastalo dne 24. 10. 2016.

Žalobce tak v žalobě neuplatnil žádného tvrzení ani důkazu, ze kterého by vyplývalo, že žalovaný je v prodlení ode dne 24. 10. 2016. Žalovaný tvrdí, že ode dne 24. 10. 2016 v prodlení nebyl, neboť počínaje tímto dnem nebyl povinen ničeho žalobci vydat (k tomu srov. výše bod III. tohoto vyjádření).

V.

Žalobce navrhuje, aby soud zvážil přerušení řízení podle ust. § 109 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**občanský soudní řád**“), dle kterého *„[s]oud řízení přeruší, jestliže dospěl k závěru, že zákon jehož má být při projednávání nebo rozhodování věci použit, nebo jeho jednotlivé ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem a podal-li u Ústavního soudu návrh na zrušení tohoto zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení“*, a podle článku 95 odst. 2 Ústavy, dle kterého dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použit, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.

K tomu žalovaný uvádí následující. Účelem žaloby je evidentně pouze to, aby žalobce inicioval přezkum ústavnosti ust. § 259 ZZVZ Ústavním soudem a obešel, jak shora uvedeno, pravidla stanovená v právním řádu a tím negoval vůli zákonodárce. Žalovaný má ale za to, že tento aspekt žaloby představuje zneužití práva ze strany žalobce, neboť občanské soudní řízení, zneužívá k jakési iniciaci přezkumu ústavnosti veřejnoprávní normy. Jedná se o totéž, jako kdyby poplatník

daně na základě vlastního daňového přiznání zaplatil příslušnou daň a následně se cestou civilního sporu o vydání bezdůvodného obohacení domáhal vrácení zaplacené částky s odůvodněním, že příslušný zákon upravující danou daň pokládá za neústavní. K řešení takových případů ale přeci nemůže občanské soudní řízení sloužit. Kdybychom připustili opak, stanou se téměř všechna ostatní řízení (v naznačeném případě třeba řízení daňové včetně následného soudního řízení správního) obsoletní, protože „vše půjde ex post vyřešit žalobou na vydání bezdůvodného obohacení“. Tak jako v naznačeném případě platí, že daňový poplatník se musí proti vyměřené dani bránit v daňovém řízení (a případně v navazujícím soudním řízení správním), i v případě žalobce bylo na něm, ani využil prostředků, které právo dává, domnívá-li se, že postup žalovaného coby správního orgánu byl v rozporu se zákonem.

Jinými slovy řečeno žalovaný je přesvědčen, že vyvěrá-li právní důvod pro získání určitého plnění z veřejného práva (pravomocného správního rozhodnutí či dokonce platné a účinné veřejnoprávní normy), nemůže se žalobce prostřednictvím občanského soudního řízení domáhat přezkumu ústavnosti takového rozhodnutí či takové normy, navíc v tomto případě nikoli podzákonného charakteru. Soud by se v takovém případě měl dle přesvědčení žalovaného omezit na zjištění, zda odpovídající platný právní titul (právní důvod) pro poskytnutí plnění existoval, aniž by jej měl dále hodnotit.

Žalovaný se ostatně ani nedomnívá, že by ust. § 259 ZZVZ byl prima vista v rozporu s žalobcem uváděnými právními normami.

Především nemá valného smyslu uvažovat o rozporu zákona o zadávání veřejných zakázek se správním řádem. Oba dva předpisy jsou právními normami se stejnou právní silou, a pokud zákon o zadávání veřejných zakázek upravuje některé otázky odlišně od správního řádu coby obecné normy upravující postup správních orgánů, je namístě použít výkladového pravidla o právní normě speciální (lex specialis).

Současně je třeba upozornit, že úprava dozoru Úřadu nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek vyvěrá z tzv. „dohledové evropské směrnice“. Ta stanoví jasná pravidla, kdy se ti, jež měli či mají zájem na získání veřejné zakázky, mohou domáhat u nezávislého orgánu přezkumu postupu zadavatele. Nikde nestanoví členskému státu povinnost vytvořit podmínky, aby kdokoli mohl napadat postupy zadavatelů. Ostatně v řadě členských států EU je projednávána správnost postupu zadavatele výlučně na návrh toho, kdo měl či mohl mít zájem na získání veřejné zakázky.

Pokud jde o žalobcem namítaný rozpor s čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, tedy s právem petičním, resp. právem obracet se ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi, i zde má žalovaný za to, že žalobcova argumentace vychází z nesprávných premis.

Především dle žalovaného nelze ani petiční právo vykládat jako právo ničím neomezené či zcela absolutní, jak činí žalobce. V představě žalobce se petiční právo kryje s neomezenou možností domáhat se zahájení jakéhokoli správního řízení z moci úřední, jinými slovy s právem podat vždy

bez jakéhokoli omezení podnět k zahájení správního řízení z moci úřední, kterým se daný správní orgán musí vždy meritorně zabývat. Takto ale toto právo bezesporu konstruováno není. V českém právním řádu existuje mnoho správních řízení, která lze zahájit toliko na návrh; dokonce se jedná i o řízení v oblasti správního trestání (k tomu srov. ust. § 68 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění). Jedná se snad ve všech těchto případech o protiústavní normy, protože žádný podnět v této věci nemůže vést k zahájení správního řízení (jinými slovy řečeno vyřízení daného podnětu bude vždy stejné, a sice odložení, kdy správní orgán se omezí toliko na zkoumání toho, zda se nejedná o podnět směřující k zahájení takového řízení, které z moci úřední zahájit nelze)? Pokud není porušením petičního práva nemožnost vést v některých věcech správní řízení z moci úřední (tedy situace, kdy je právo obracet se na příslušné orgány redukováno toliko na formální právo bez jakéhokoli obsahu, neboť takový podnět nemůže nikdy vést k žádné právně významné reakci správního orgánu), nemůže jím být ani situace, kdy petiční právo není ve svém rozsahu nijak omezeno, pouze je s využitím práva spustit přezkum postupu zadavatele (minimálně v úrovni úkonů předcházejících zahájení správního řízení) spojena poplatková povinnost.

Její zavedení přitom bylo dle předkladatelů příslušného legislativního návrhu, jak je žalovanému z jeho úřední činnosti známo, motivováno odstraněním dosavadního nevyhovujícího stavu, kdy zákon o veřejných zakázkách na jedné straně spojoval s podáním návrhu na zahájení správního řízení ve věci přezkoumání úkonů zadavatele pro navrhovatele nemalé povinnosti (např. řádné a včasné podání námitek) včetně zaplacení kauce nikoli zrovna v symbolické výši, na druhé straně však umožňoval komukoli podávat bezplatně jakékoli množství podnětů směřujících ve výsledku k témuž, tj. k zablokování zadávacího řízení. V této souvislosti nelze odhlédnout ani od specifik oblasti, nad kterou žalovaný vykonává dozor, kdy je vzhledem ke konkurenčním vztahům na trhu veřejných zakázek logické, že podněty k zahájení správního řízení (stejně jako návrhy) nejsou mnohdy motivovány snahou hájit veřejné zájmy, ale soukromé zájmy daného soutěžitele, resp. podavatele podnětu (či osoby, za kterou takový podavatel být neoficiálně jedná). Dle žalovaného je tak možno uzákonění daného poplatku vnímat též jako jakési „narovnání situace“.

Ze všech shora uvedených důvodů má žalovaný za to, že důvod pro přerušování řízení dle ust. § 109 odst. 1 písm. c) občanského soudního řádu není dán a samotná žaloba o vydání bezdůvodného obohacení by měla být zamítnuta.

Ing. Petr Rafaj
předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

Obdrží:

Městský soud v Brně, Polní 994/39, 608 01 Brno