



ČESKÁ REPUBLIKA

USNESENÍ

Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa (soudce zpravodaje) o ústavních stížnostech stěžovatelek obchodních společností a) **Stavební společnost NAVRÁTIL, s. r. o.**, sídlem Vápenice 2970/17, Prostějov, zastoupené Mgr. Vojtěchem Peštukou, advokátem, sídlem Rumunská 1798/1, Praha 2 – Nové Město a b) **EUROGEMA CZ, a. s.**, sídlem Blanická 917/19, Olomouc, zastoupené JUDr. Janou Kašpárkovou, advokátkou, sídlem Rokycanova 809/1c, Olomouc, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. března 2021 č. j. 4 As 214/2020-230, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 25. června 2020 č. j. 62 Af 26/2019-213 a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. listopadu 2018 č. j. ÚOHS-S0008/2017/KD-33378/2018/851/EDI, za účasti **Nejvyššího správního soudu, Krajského soudu v Brně a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, jako účastníků řízení, a obchodních společností 1. **ESOX, spol. s r. o.**, sídlem Libušina třída 826/23, Brno, 2. **Prostějovská stavební společnost-PROSTAS, s. r. o.**, sídlem Ječmínkova 1981/11, Prostějov, 3. **INSTA CZ, s. r. o.**, sídlem Jeremenkova 1142/42, Olomouc, 4. **REALINVEST, s. r. o.**, sídlem Kostelecká 263/16, Prostějov, 5. **POZEMSTAV Prostějov, a. s.**, sídlem Pod Kosířem 329/73, Prostějov, a 6. **SYNER Morava, a. s.**, sídlem Ve Slatinách 1, Liberec, jako vedlejších účastnic řízení, takto:

Ústavní stížnosti se odmítají.

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Stěžovatelky se ústavními stížnostmi podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), domáhají zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí [stěžovatelka a) toliko napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu, stěžovatelka b) všech rubrikovaných rozhodnutí] s tvrzením, že vůči stěžovatelce a) byla porušena její práva zaručená v čl. 11 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a byl též porušen čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), a vůči stěžovatelce b) byla porušena její práva podle čl. 3, čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 2 Listiny.

2. Ústavní stížnost stěžovatelky a) byla vedena u Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 1298/21 a ústavní stížnost stěžovatelky b) byla vedena u Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 1312/21. Usnesením Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2021 č. j. IV. ÚS 1298/21, IV. ÚS 1312/21-17 byly tyto ústavní stížnosti spojeny ke společnému řízení a nadále vedeny pod sp. zn. IV. ÚS 1298/21.

3. Z ústavních stížností a soudního spisu vedeného Krajským soudem v Brně (dále jen „krajský soud“), který si Ústavní soud vyžádal pro rozhodování o ústavních stížnostech vedených pod sp. zn. IV. ÚS 1055/21 (viz níže), se podává, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) napadeným rozhodnutím mimo jiné rozhodl ve výroku I, že stěžovatelky a) a b) a 1., 2., 3., 5. a 6. vedlejší účastnice v blíže neurčeném období přede dnem 4. 10. 2010 koordinovaly účast a nabídky do výběrového řízení pro veřejnou zakázku „EÚO ZŠ E. Valenty, Prostějov“ tak, aby z nich nejvýhodnější nabídku podala stěžovatelka a). Následně takto sladěné nabídky u zadavatele podaly jednajíce ve vzájemné shodě, čímž ovlivnily výsledek uvedeného zadávacího řízení a narušily hospodářskou soutěž na trhu pozemního stavitelství v České republice. Tím porušily zákaz stanovený v § 3 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOHS“), a dopustily se správního deliktu podle § 22a odst. 1 písm. b) téhož zákona. Podle výroku III se stěžovatelka a) a 2., 4., a 5. vedlejší účastnice dopustily výše uvedeného narušení hospodářské soutěže a porušily zákonem stanovený zákaz tím, že v blíže neurčeném období přede dnem 26. 3. 2009 koordinovaly účast a nabídky do výběrového řízení pro veřejnou zakázku „Zámek v Prostějově – zřízení víceúčelových výstavních prostor“ tak, aby nejvýhodnější nabídku dostala 5. vedlejší účastnice. Konečně pak podle výroku IV rozhodnutí se stěžovatelky a) a b) a 4. a 5. vedlejší účastnice dopustily narušení hospodářské soutěže a porušily zákonem stanovený zákaz tím, že v blíže neurčeném období přede dnem 11. 6. 2009 koordinovaly účast a nabídky do výběrového řízení pro veřejnou zakázku „Rekonstrukce Sportcentrum, dům dětí a mládeže, Olympijská 4, Prostějov“ tak, aby z nich nejvýhodnější nabídku podala 5. vedlejší účastnice, a posléze takto sladěné nabídky u zadavatele podaly. Za uvedené jednání ÚOHS uložil stěžovatelce a) pokutu ve výši 4 636 000 Kč (výrok XIX) a stěžovatelce b) pokutu ve výši 13 354 000 Kč (výrok XIII).

4. Předseda ÚOHS rozhodnutím ze dne 8. 3. 2019 č. j. ÚOHS-R192,199,200,201,202, 203,213/2018/HS-06991/2019/310/Aši zamítl rozklady obou stěžovatelek a 1. až 5. vedlejší účastnice a prvostupňové rozhodnutí ÚOHS potvrdil.

5. Krajský soud rozsudkem ze dne 25. 6. 2020 č. j. 62 Af 26/2019-213 zamítl žaloby stěžovatelek a) a b) a 1. až 5. vedlejší účastnice (výrok I) a rozhodl o nákladech řízení (výroky II až IV).

6. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 18. 3. 2021 č. j. 4 As 214/2020-230 zamítl

kasační stížnosti stěžovatelek a) a b) a 1. až 5. vedlejší účastnice (výrok I) a rozhodl o nákladech řízení (výrok II).

7. Nejvyšší správní soud k námitkám stěžovatelky a) mimo jiné uvedl, že při porovnání nabídek mezi vybraným uchazečem o veřejnou zakázku, tedy stěžovatelkou a) a ostatními uchazeči o veřejnou zakázku, je poměr jednotkových cen u jednotlivých položek rozpočtu velice podobný, a to vždy u několika stovek položek, tj. u většiny z nich. Nejvyšší správní soud považoval za vyloučené, aby se takovéto nepatrně odlišné poměry jednotkových cen položek (jak byly zjištěny ÚOHS) v nabídkách soutěžitelů u tolika jednotlivých položek v přesném poměru vyskytly náhodou. Podle Nejvyššího správního soudu je jasné, v čem konkrétně ÚOHS a krajský soud spatřovaly cenový vzorec, a nebylo proto stěžovatelce a) možno přisvědčit, že není zřejmé, co cenový vzorec znamená, a že krajský soud dostatečně vzorec nevysvětlil. Skutečnost, že stejný cenový vzorec spočívající ve stejném poměru jednotkových cen v nabídkách soutěžitelů se netýká všech nabídkových položek, na jeho existenci nic nemění, neboť téměř totožný vzájemný poměr jednotkových cen se vyskytuje natolik často a pravidelně, že jej nelze vysvětlit jinak než kooperací mezi uchazeči o veřejné zakázky. Nejvyšší správní soud konstatoval, že požadavek stěžovatelky a) na doplnění dokazování rovněž nepovažoval za opodstatněný, neboť porovnání cenových položek s ceníky RTS, a. s., dostatečně prokázalo, že shoda jednotkových cen položek mezi uchazeči není dána tím, že by uchazeči o veřejnou zakázku „EÚO ZŠ E. Valenty, Prostějov“ vycházeli z tohoto vzorového ceníku. Dospěl-li krajský soud k závěru, že ÚOHS zjištěný řetězec nepřímých důkazů svědčí o narušení hospodářské soutěže a naplnění podmínek podle § 3 odst. 1 ZOHS, jde o správný závěr, nikoli o nezákonnost či nepřezkoumatelnost jeho rozsudku.

8. Nejvyšší správní soud k námitkám stěžovatelky b) mimo jiné uvedl, že je podle § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, nepřípustná její námitka, ve které s poukazem na skutečnost, že v žádném roce své existence nedosáhla obratu přesahujícího 500 mil. Kč, označila vyměřenou pokutu za rozpornou s § 14 ZOHS, neboť ji neuplatnila v žalobě, ač tak učinit mohla. Pro úplnost a nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud k této námitce dále konstatoval, že není důvodná, neboť ÚOHS v prvostupňovém rozhodnutí vycházel při stanovení pokuty z objemu prodeje stěžovatelky b) ve výši 536 588 686 Kč, který odlišil od obratu stěžovatelky b) za rok 2017 ve výši 320 238 000 Kč, a dbal na to, aby uložená pokuta nepřekročila 10 % z celkového čistého obratu dosaženého touto stěžovatelkou za poslední ukončené účetní období. Při uložení pokuty stěžovatelce b) tak ÚOHS postupoval v souladu s § 22a odst. 1 písm. b) a odst. 2 ZOHS.

II.

Argumentace stěžovatelek

9. Stěžovatelka a) spatřuje porušení svých ústavně zaručených práv v tom, že soudní rozhodnutí potvrzují způsob, jakým ÚOHS provedl důkaz vzorovými naceněními společnostmi RTS, a. s., a ÚRS CZ a. s., který mu následně posloužil jako stěžejní podklad pro rozhodující nepřímý důkaz o cenovém vzorci účastníků řízení před ÚOHS, a to ačkoliv byl ÚOHS účastníky řízení soustavně upozorňován na nedostatky z takového důkazu plynoucí, a na možná opačná skutková zjištění učiněná na základě provedení dokazování kompletními vzorovými a specifickými ceníky společností RTS, a. s., a ÚRS CZ a. s. Zprostředkovaně touto aprobací nezákonného dokazování napadená

rozhodnutí zasáhla do ústavně zaručených práv stěžovatelky a) vlastnit majetek a podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, protože jí ÚOHS v prvostupňovém správním rozhodnutí uložil peněžitou pokutu, kterou stěžovatelka a) uhradila, a na jejíž uhrazení si musela vzít úvěr, čímž došlo k zásahu do její majetkové sféry, a také do jejího práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, protože finanční závazek v podobě úvěru na splacení uložené pokuty střednědobě ovlivňuje její podnikatelskou činnost.

10. Stěžovatelka b) tvrdí, že zákonná úprava na úseku ochrany hospodářské soutěže, zejména příliš široké pole správního uvážení vede k tomu, že ÚOHS vydává rozhodnutí, která z hlediska zákonného přezkumu se zdají v pořádku, avšak při podrobnějším zkoumání jsou v nich obsaženy prvky diskriminace a libovůle, které mohou dosáhnout takové intenzity, že je těmito hospodářská soutěž nikoliv chráněna, ale manipulována. Stěžovatelka b) napadá jednak metodiku stanovení sankce a zejména princip postupu správních úřadů a správních soudů vůči ní samotné. Nejvyšší správní soud správně podotkl, že ÚOHS při stanovení výše sankce nepřekročil široce stanovený limit podle § 22a ZOHS, když celková výše pokuty nepřekročila 10 % obratu, takže na první pohled nebylo jeho rozhodnutí možné vytknout rozpor se zákonem. Neústavnost postupu ÚOHS vyplynula až ze zjištění (které není možno učinit hned), že u ostatních soutěžitelů ÚOHS hodnotu prodeje oproti obratu v daném roce „nenadhodnocoval“ tak, jako u stěžovatelky b). Stěžovatelce b) se tato skutečnost ozřejmila teprve po sloučení soudního řízení. Takový postup ÚOHS je však podle stěžovatelky b) zjevně diskriminační. Postupoval-li by ÚOHS nediskriminačně v souladu se svojí vlastní metodikou, měl stěžovatelku b) v návaznosti na veřejně dostupnou výroční zprávu vyzvat, aby mu doložila obrat a objem prodeje bytů v Olomouci a objem prodeje v ČR ve vztahu ke specializovanému provádění pilotových základů. Od obratu by odečetl objemy prodeje na jiných trzích a tak by získal hodnotu prodeje na relevantním trhu, na němž mohla být dotčena hospodářská soutěž. Tímto postupem by dospěl k hodnotě prodeje max. 200 mil. Kč. Tím, že tak neučinil, dopustil se vůči stěžovatelce b) diskriminace oproti ostatním účastníkům správního řízení. Stěžovatelka b) dále navíc uvádí, že sankce byla pro ni na hranici likvidace – ani tuto skutečnost soudy ani ÚOHS ve svých rozhodnutích nezohlednily.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení. Dospěl k závěru, že ústavní stížnosti byly podány včas oprávněnými stěžovatelkami, které byly účastnicemi řízení, ve kterých byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností a které se dovolávají ústavně zaručených práv a svobod, které jsou svou povahou pro ně použitelné (viz bod 1, 9 a 10). Ústavní soud je k jejich projednání příslušný. Stěžovatelky jsou právně zastoupeny v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Jejich ústavní stížnosti jsou přípustné (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť vyčerpaly všechny zákonné prostředky k ochraně jejich práv.

IV.

Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

12. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). Vzhledem k tomu jej nelze, vykonává-li svoji pravomoc tak, že podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému soudnímu rozhodnutí, považovat za další, „superrevizní“ instanci v systému obecné justice, oprávněnou vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných soudů; jeho úkolem je „toliko“ přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Proto vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ je v zásadě věcí obecných soudů, a o zásahu Ústavního soudu do jejich rozhodovací činnosti lze uvažovat za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavnosti (tzv. kvalifikované vady); o jaké vady přitom jde lze zjistit z judikatury Ústavního soudu.

13. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stížen takovouto kvalifikovanou vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné „libovůle“, spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně uznávanému (doktrinálnímu) chápání dotčených právních institutů [viz např. náleze ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471); tato i všechna dále uvedená rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

14. Ústavní soud konstatuje, že napadená rozhodnutí již byla jednou předmětem přezkumu před Ústavním soudem, přičemž ústavní stížnosti proti napadeným rozhodnutím byly jako zjevně neopodstatněné usnesením ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. IV. ÚS 1055/21 odmítnuty. V nyní posuzovaném případě přitom nemá Ústavní soud důvod odchýlit se od posouzení a závěrů uvedených v tomto usnesení, protože na něj odkazuje a opakuje podstatné závěry tam uvedené.

15. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí vydanému v soudním řízení správním, není samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost, neboť Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu z hlediska dodržení ústavnosti, tj. zda v řízení (rozhodnutím v něm vydaným) nebyly porušeny předpisy ústavního pořádku, ústavně zaručená práva nebo svobody jeho účastníků, a zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy. Ústavněprávním požadavkem též je, aby soudy vydaná rozhodnutí byla řádně, srozumitelně a logicky odůvodněna.

16. Ústavní soud ve své judikatuře zastává stanovisko, podle kterého postup v soudním řízení správním, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, i výklad jiných než ústavních předpisů, jakož i jejich aplikace při řešení konkrétních případů, jsou záležitostmi správních soudů. Z hlediska ústavněprávního může být posouzena pouze otázka, zda skutková zjištění mají dostatečnou a racionální základnu, zda právní závěry správních soudů nejsou s nimi v extrémním nesouladu a zda podaný výklad práva je i ústavně konformní, resp. není-li naopak zatížen libovůlí. Takovéto pochybení v posuzované věci neshledal.

Na právních závěrech správních soudů neshledal Ústavní soud žádné vybočení z výkladových pravidel s ústavní relevancí, které by odůvodňovalo jeho případný kasační zásah. Stěžovatelky a) a b) pouze polemizují s právními závěry správních soudů, což nezakládá důvodnost ústavních stížností a svědčí o jejich zjevné neopodstatněnosti [viz náleží Ústavního soudu ze dne 9. 7. 1996 sp. zn. II. ÚS 294/95 (N 63/5 SbNU 481)].

17. Nesprávnou interpretaci hmotněprávního ustanovení při aplikaci podústavního práva (bez ohledu na to, zdali pouze namítanou nebo Ústavním soudem autoritativně konstatovanou) nelze podřadit pod ta pochybení, na která se vztahuje čl. 36 odst. 1 Listiny. Takováto interpretace může být důvodem zrušení rozhodnutí orgánu veřejné moci Ústavním soudem pouze tehdy, je-li jí zasaženo některé z ústavních hmotných subjektivních práv [viz náleží ze dne 29. 5. 1997 sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149)]. Právo na soudní ochranu nezaručuje nárok na rozhodnutí, které je pro stěžovatelky příznivé, nýbrž přístup k soudu, který jejich věc posoudí podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny, že jejich věc bude projednána veřejně, v jejich přítomnosti tak, aby se mohly vyjádřit ke všem prováděným důkazům atd. Procesní ústavní kautely tak zaručují řádně vedené soudní řízení, nikoli úspěch ve věci. Z tohoto hlediska je třeba konstatovat, že správní soudy se řádně vypořádaly se všemi v průběhu řízení vznesenými (a relevantními) námitkami stěžovatelek a) a b).

18. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že z ústavního principu nezávislosti soudů (čl. 81 Ústavy) vyplývá i zásada volného hodnocení důkazů, jež má předobraz již ve stanovených pravidlech jejich provádění; to znamená, že nezávislý a nestranný soud (čl. čl. 81 a čl. 82 odst. 1 Ústavy) rozhoduje, které skutečnosti jsou k dokazování relevantní a které z navržených (ale i nenavržených) důkazů provede, případně zda a nakolik se jeví nezbytné (žádoucí) dosavadní stav dokazování doplnit, které skutečnosti má za zjištěné, které dokazovat netřeba. Není procesní povinností správního orgánu či soudu vyhovět každému důkaznímu návrhu; oproti tomu je regulérní navržený důkaz neprovést, nemá-li skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován, relevantní souvislost s předmětem řízení, není-li navržený důkaz způsobilý ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, anebo je odůvodněně nadbytečný, jelikož skutečnost, k níž má být proveden, byla již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností ověřena nebo vyvrácena jinak [srov. náleží ze dne 24. 2. 2004 sp. zn. I. ÚS 733/01 (N 26/32 SbNU 239), ze dne 29. 6. 2004 sp. zn. III. ÚS 569/03 (N 87/33 SbNU 339), ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. IV. ÚS 570/03 (N 91/33 SbNU 377) a ze dne 16. 6. 2005 sp. zn. II. ÚS 418/03 (N 125/37 SbNU 573)].

19. Tak tomu bylo i v posuzované věci, v níž správní soudy v napadených rozhodnutích srozumitelně vyložily, jaké důkazy jsou pro posouzení věci relevantní a jaké důkazy provedou, či nikoliv [to je podstatné zejména k námitkám stěžovatelky a) – sub 9], což zejména krajský soud přesvědčivě odůvodnil i na proběhnuvším soudním jednání dne 18. 6. 2020, jak je patrné z pořázené zvukové nahrávky (č. 1. 206 spisu krajského soudu – viz sub 3), přičemž Ústavní soud shledává, že nashromážděné důkazy pro prokázání viny stěžovatelek a) a b) z uvedených správních deliktů z hledisek ústavní konformity ob stojí.

20. Ústavní soud po ústavním přezkumu napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu [zejména bodů 94 až 112 vůči stěžovatelce a) a 113 až 117 vůči stěžovatelce b)], krajského soudu i napadených správních rozhodnutí uzavírá, že jde o rozhodnutí ústavně konformní a srozumitelná, a jejich úvahy neshledal Ústavní soud nikterak nepřiměřenými

či extrémními. Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší správní soud (i předtím krajský soud) v meritu předmětné věci rozhodovaly v souladu s ustanoveními hlavy páté Listiny, napadená rozhodnutí nelze označit jako rozhodnutí svévolná, ale tato rozhodnutí jsou výrazem nezávislého soudního rozhodování, které nevybočilo z mezí ústavnosti.

21. Ústavní soud posoudil ústavní stížnosti z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Protože ze shora uvedených důvodů nezjistil namítané porušení základních práv stěžovatelek a) a b) (viz sub 1), dospěl k závěru, že jde o návrhy zjevně neopodstatněné, a ústavní stížnosti mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 27. července 2021

Pavel Šámal v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jitka Štíhová