ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Radka Malenovského v právní věci

žalobců: a) **GEMA ART GROUP a.s.,** IČO 26437741,
sídlem Haštalská 760/27, 110 00 Praha 1

b**) Gardenline s.r.o.,** IČO 27263827,
sídlem Na Vinici 948/13, Předměstí, 412 01 Litoměřice

oba zastoupeni JUDr. Mariannou Svobodovou, advokátkou
sídlem Václavská 316/12, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**
sídlem třída Kpt. Jaroše 1926/7, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 12. 2020 č. j. ÚOHS-39587/2020/321/TMi, sp. zn. ÚOHS-R0202/2020/VZ,

takto:

I. Žaloba **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalovaný rozhodnutím z 3. 6. 2020 č. j. ÚOHS-16392/2020/512/JHé v řízení zahájeném na návrh žalobců - ve věci přezkoumání úkonů zadavatele Národního muzea učiněných při zadávání

veřejné zakázky *„Realizace stálé přírodovědecké expozice s tématem „Příroda“ a „Evoluce“ v Historické budově Národního muzea“* v otevřeném řízení - rozhodl: *„I. Správní řízení vedené ve věci návrhu navrhovatele* (žalobců – poznámka soudu) … *ze dne 27. 3. 2020 se v části návrhu citovaného navrhovatele, týkající se údajného porušení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek… zadavatelem – Národní muzeum… – když nevyloučil vybraného dodavatele – umdasch Story Design a.s… – z účasti v zadávacím řízení na veřejnou zakázku … podle § 257 písm. e) citovaného zákona, zastavuje, neboť předmětná část návrhu nebyla Úřadu a zadavateli doručena ve lhůtě podle § 251 odst. 2 citovaného zákona. II. Návrh navrhovatele* (žalobců - poznámka soudu) … *ze dne 27. 3. 2020 na zahájení správního řízení o přezkoumání úkonů zadavatele – Národní muzeum… – učiněných při zadávání veřejné zakázky … se vyjma části návrhu citovaného navrhovatele, týkající se údajného porušení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek,… zadavatelem, když nevyloučil vybraného dodavatele – umdasch Story Design a.s… – z účasti v zadávacím řízení citovanou veřejnou zakázku… podle § 265 písm. a) citovaného zákona zamítá, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření.“*. Předseda žalovaného rozhodnutím z 8. 9. 2020 č. j. ÚOHS-27928/2020/323/VVá prvostupňové rozhodnutí potvrdil a rozklad žalobců zamítl.

2. Žalobci se žalobou domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného z 9. 12. 2020 č. j. ÚOHS-39587/2020/321/TMi, sp. zn. ÚOHS-R0202/2020/VZ (dále jako „napadené rozhodnutí“) a rozhodnutí žalovaného z 26. 10. 2020 č. j. ÚOHS-34126/2020/510/Mko. Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 10. 2020 č. j. ÚOHS-34126/2020/510/Mko nevyhověl žádosti žalobců o vrácení kauce (složené žalobci v souvislosti s jejich návrhem ve věci přezkoumání úkonů zadavatele ve smyslu bodu 1. odůvodnění tohoto rozsudku). To z důvodu, že v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele žalovaný sice zčásti (rozhodnutím z 3. 6. 2020) zastavil řízení pro opožděnost části návrhu žalobců, tj. jiným rozhodnutím než podle 255 odst. 3 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jako „ZZVZ“); avšak ve zbytku návrh žalobců žalovaný zamítl podle § 265 písm. a) ZZVZ pro meritorní nedůvodnost, a proto byly splněny podmínky pro připadnutí kauce státu. Předseda žalovaného napadeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí z 26. 10. 2020 a rozklad žalobců zamítl.

II. Obsah žaloby

3. Žalobci v žalobě namítli zejména následující. Žalovaný rozhodnutí založil na nesprávném výkladu § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ. Při rozhodování o kauci má žalovaný odlišné postavení oproti dozoru nad zadáváním veřejných zakázek a zvláštními postupy podle § 248 a násl. ZZVZ, při kterém jde o dozor nad dodržováním veřejnoprávních omezení v rámci kontraktačního procesu pro veřejné zadavatele a další subjekty, které mají za cíl ochranu hospodářské soutěže. Při dozoru může převážit extenzivní výklad pravidla či analogie. Při rozhodování o kauci je ale situace jiná, neboť žalovaný rozhoduje o zásahu do vlastnického práva navrhovatelů (složitelů kauce) podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jako „Listina“), který může být jen na základě zcela jednoznačného ustanovení zákona. Ustanovení § 255 odst. 6 ZZVZ stanoví, že pokud žalovaný rozhodne o návrhu jinak, než je uvedeno v § 255 odst. 3 ZZVZ, kauce se vrací; zákon nestanoví, že by se toto pravidlo nemělo aplikovat, když je jiným způsobem rozhodnuto jen o části návrhu. Přitom též rozhodnutí o části návrhu je rozhodnutí jiným způsobem než podle § 255 odst. 3 ZZVZ. Kauce připadá státu jen u nedůvodnosti celého návrhu po jeho úplném přezkumu (včetně u zpětvzetí návrhu po nepravomocném rozhodnutí). Žalovaný zčásti zastavil řízení z jiného důvodu než podle § 255 odst. 3 ZZVZ, tedy rozhodl *„jiným způsobem“* než jak je uvedeno v 255 odst. 3 ZZVZ, a proto musí žalobcům vrátit kauci. Důvodová zpráva stanoví úmysl zákonodárce ke kauci tak, aby nedocházelo k účelovým návrhům v neodůvodněných případech nebo jinak nezpůsobilými dodavateli - nikoliv aby byl omezen přístup způsobilých dodavatelů k řízení. Tento účel je naplněn již primárně nutností složit kauci spolu s návrhem na zahájení řízení. Navíc část návrhu, o němž bylo řízení zastaveno žalovaným, byla podstatnou částí návrhu žalobců, která je pro ně stěžejní. Argumentace žalovaného o možném účelovém připojení části, jež není podána ve lhůtě, řeší jen hypotetické dopady pro jiná řízení; žalobci argumentaci k porušení § 48 odst. 8 ZZVZ nepřipojili k návrhu účelově (s cílem dosáhnout vrácení kauce). K

připadnutí kauce státu může dojít jen na základě jednoznačného ustanovení zákona; extenzivní výklad žalovaného nerespektuje čl. 11 odst. 5 Listiny.

III. Vyjádření žalovaného

4. Žalovaný se k žalobě vyjádřil následovně. Cíl kauce (zamezení podávání nedůvodných návrhů) chrání i hospodářskou soutěž - zamezuje průtahům v zadávacím řízení. Nedůvodnost návrhu je kritériem, zda složená kauce propadne či bude vrácena. K omezení vlastnického práva navrhovatelů dochází na základě zákona - § 255 odst. 3 ZZVZ. Kauce není daní ani poplatkem, a proto se čl. 11 odst. 5 Listiny neuplatní. Poplatek je nenávratná platba a má ekvivalentní protiplnění od státu. Sice kauce též částečně slouží jako úhrada činnosti žalovaného, ale slouží i k omezení zatížení žalovaného na závažné případy. Od poplatku se odlišuje i tím, že se vrací u opodstatněnosti návrhu. Jazykový výklad nedává jednoznačnou odpověď. Je možný výklad žalobců, ale je možný i výklad, podle něhož podmínkou propadnutí kauce je, že návrh je alespoň zčásti zamítnut podle § 265 písm. a) ZZVZ. Smyslem kauce je zamezení podávání nedůvodných návrhů, a proto je zapotřebí výkladu, že pokud žalovaný návrh meritorně posoudí - a to i jen zčásti - jako nedůvodný, kauce propadá.

IV. Replika žalobce

5. Žalobce reagoval na vyjádření žalovaného zejména následovně. Je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba výklad co nejméně zasahující do základního práva - *in dubio pro libertate* (obzvlášť u poplatků). Ekvivalencí kauce je provedení řízení o návrhu; kauce plní funkci poplatku, a proto spadá pod čl. 11 odst. 5 Listiny. Výklad žalovaného je v rozporu s jazykovým výkladem.

V. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní - dále jako „s. ř. s.“) i řízení předcházející jeho vydání. Soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

7. V § 249 až 267 ZZVZ je upraven institut řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Podle § 255 ZZVZ: *„(1) Ve lhůtě pro doručení návrhu je navrhovatel… povinen složit na účet Úřadu kauci ve výši… (3) Kauce připadne státu, jestliže Úřad a) pravomocným rozhodnutím návrh zamítne podle § 265 písm. a), nebo b) pravomocným rozhodnutím rozhodne o zastavení řízení, pokud vzal navrhovatel návrh zpět poté, co bylo v témže správním řízení nepravomocně rozhodnuto o zamítnutí návrhu podle § 265 písm. a). (4) V případě, že navrhovatel vzal svůj návrh před vydáním rozhodnutí ve věci samé zpět, připadne státu 35 % kauce, nejméně však 30 000 Kč; zbývající část kauce Úřad vrátí navrhovateli… (6) Pokud Úřad rozhodne jiným způsobem, než je uvedeno v odstavci 3, nebo zastaví řízení z jiného důvodu než podle odstavce 3, vrátí kauci …“*. Podle § 265 ZZVZ: *„Úřad návrh zamítne, pokud a) nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření, b) návrh nebyl podán oprávněnou osobou, nebo c) návrh nesměřuje proti postupu, který je zadavatel povinen dodržovat podle tohoto zákona.“*. Podle § 257 ZZVZ: *„Úřad zahájené řízení usnesením zastaví, … e) návrh nebyl doručen Úřadu a zadavateli ve lhůtách…“*.

8. Podstatou souzené věci je výklad § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ. Žalobci zastávají výklad, podle něhož v případě, kdy žalovaný zastaví řízení o části návrhu z jiného důvodu než uvedeného v § 255 odst. 3 ZZVZ [zde podle § 257 písm. e) ZZVZ], tak je žalovaný povinen žalobcům vrátit kauci (podle § 255 odst. 6 ZZVZ), i když o zbývající části návrhu žalovaný rozhodl z důvodu uvedeného v § 255 odst. 3 ZZVZ (zde žalovaný zbývající část návrhu žalobců zamítl podle § 265 písm. a) ZZVZ) [dále jako „výklad žalobců“].

9. Žalovaný v napadeném rozhodnutí aplikoval výklad, podle něhož pokud žalovaný zastaví řízení o části návrhu z jiného důvodu než je uveden v § 255 odst. 3 ZZVZ, avšak o zbývající části návrhu

žalobců žalovaný rozhodne z důvodu uvedeného v § 255 odst. 3 ZZVZ, tak kauce připadá státu [dále „výklad žalovaného“].

V. a) Metoda jazykového výkladu

10. Výklad začíná u slov. Doslovné znění ZZVZ nedává spolehlivou odpověď, jelikož neuvádí výslovně, zda platí právní norma zastávaná žalobci či žalovaným. Neuvádí výslovně, zda v případě, kdy žalovaný zastaví řízení o části návrhu z jiného důvodu než uvedeného v § 255 odst. 3 ZZVZ – a o zbývající části návrhu rozhodne způsobem uvedeným v § 255 odst. 3 ZZVZ - tak zda žalovaný je či není povinen vrátit kauci. Text (doslovné znění) § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ je (v určitém směru) nejasný potud, že umožňuje (jazykovým výkladem) obojí výklad (výklad žalobců i žalovaného); je tak nesprávná námitka žalobců o *„extenzivním“* výkladu žalovaného. Ostatně jazykový výklad je jen východiskem pro objasnění smyslu a účelu předpisu a právní norma se ne vždy musí krýt s vyjádřením v textu zákona, i když se text může jevit jako jednoznačný a určitý [srov. např. nález Ústavního soudu – dále jako „ÚS“ - sp. zn. I. ÚS 138/06, Pl. ÚS 87/06 (bod 31.)].

V. b) Metoda teleologického výkladu

11. Soud přistoupil k výkladu teleologickému. Smysl a účel právního předpisu lze dovodit zejména z autentických dokumentů vypovídajících o vůli a záměrech zákonodárce, mezi něž patří i důvodová zpráva k návrhu zákona (viz např. stanovisko ÚS sp. zn. Pl. ÚS-st.-1/96). Podle důvodové zprávy k § 255 ZZVZ: *„Účelem kauce je omezení administrativního zatížení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pouze na závažné případy porušení zákona. Kauce je tedy pojistným mechanismem proti podávání účelových či šikanózních návrhů... kauce nebude navrhovateli vrácena, jen když Úřad návrh zamítne, jelikož nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření…Toto ustanovení se snaží zabránit obstrukčním podáním…Pokud Úřad nezamítne rozhodnutím návrh nebo zastaví řízení z jiného důvodu, než že navrhovatel vzal návrh zpět poté, co byl rozhodnutím Úřadu zamítnut, vrátí kauci ...“.*

12. Rovněž z důvodové zprávy k § 255 ZZVZ lze rekonstruovat primární smysl a účel institutu kauce - odrazovat od podávání účelových, obstrukčních či šikanózních (tj. nelegitimních) návrhů na přezkoumání úkonů zadavatele, jejichž cílem tedy je zdržování zadávacího řízení (jehož je přezkumné řízení součástí). Obdobný smysl a účel kauce byl dovozen judikaturou k obdobnému ustanovení v zákoně č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (ve znění od 1. 4. 2012) - k § 115 odst. 2 až 4. Podle judikatury *„Kauce je druhem peněžité záruky zabezpečující skutečnost, že návrh na zahájení řízení nebude podáván bezdůvodně za účelem prodlužování zadávacího řízení, jehož je přezkumné řízení součástí, a právní nejistoty účastníků zadávacího řízení… bránit případnému zneužití řízení o přezkoumání cestou podávání účelových návrhů, neboť skutečným důvodem zahájení řízení nemusí být vždy zrušení zadávacího řízení...“* [srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu – dále jako „NSS“ - z 1. 7. 2016 č. j. 8 As 158/2015-34, z 29. 8. 2018 č. j. 10 As 331/2017-104 (bod 18., 27.), z 28. 6. 2017 č. j. 3 As 133/2016-61 (bod 30.), z 19. 6. 2014 č. j. 1 As 61/2014 – 42 (bod 19.)].

13. Nelze však přehlédnout ani regulační funkci kauce v tom smyslu, že ekonomicky motivuje účastníky, aby před podáním návrhu pečlivě uvážili, do jaké míry mohou být se svým návrhem úspěšní a nepodávali bezdůvodné návrhy (srov. přiměřeně i např. nález ÚS z 30. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 7/19, bod 41.). Nemusí se tedy vždy nutně jednat o institut návrhu zneužívající subjekty. Účelem institutu kauce tak rovněž je omezit nadměrné zatěžování Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže – a) jednak tam, kde to neslouží k možné ochraně práv navrhovatele (účelové, obstrukční či šikanózní návrhy), b) jednak tam, kde zadavatel zákon neporušil (ne každý návrh, který byl zamítnut jako nedůvodný, musí být účelový, obstrukční či šikanózní). Regulační účel kauce omezit nadměrné zatěžování žalovaného plyne i z důvodové zprávy: *„Účelem kauce je omezení administrativního zatížení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže pouze na závažné případy porušení zákona.“.*

14. Z uvedeného plyne, že účelem kauce je úsilí o neprodlužování zadávacích řízení, právní nejistoty účastníků zadávacího řízení a úsilí o omezení zatížení žalovaného na skutečné porušení zákona.

15. Z vyloženého smyslu a účelu též vyplývá, proč právě jen u rozhodnutí uvedených v § 255 odst. 3 ZZVZ kauce připadá státu. Zamítnutí návrhu podle § 265 písm. a) ZZVZ předchází meritorní rozhodování o návrhu (žalovaný nezjistí důvody pro uložení nápravného opatření), což značí nežádoucí důsledky, k jejichž minimalizaci byl institut kauce přijat - prodloužení zadávacího řízení, právní nejistoty účastníků zadávacího řízení a zátěž žalovaného spojenou s meritorním rozhodováním o bezdůvodných návrzích. Projednání a rozhodnutí merita věci si (obvykle) vyžádá podstatně delší čas ve srovnání s rozhodnutím o návrhu jiným způsobem než uvedeným v § 255 odst. 3 ZZVZ, tedy nevyhověním návrhu převážně z formálních důvodů [viz např. zamítnutí návrhu podle § 265 písm. b) a c) ZZVZ].

16. I když je o části návrhu rozhodnuto jinými způsobem než uvedeným v § 255 odst. 3 ZZVZ, podstatné je, že žalovaný se návrhem musel zabývat (i) meritorně (byť nikoli v plném rozsahu), a proto došlo k prodloužení zadávacího řízení, právní nejistoty účastníků zadávacího řízení a zátěži žalovaného spojené s meritorním rozhodováním o bezdůvodných návrzích, k jejichž minimalizaci byl institut kauce přijat.

17. Z vysvětleného smyslu a účelu institutu kauce tak plyne následující interpretační závěr § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ. Připadnutí kauce státu nevyžaduje, aby návrh byl zamítnut podle § 265 písm. a) ZZVZ v plném rozsahu. **Kauce připadá státu i v případě, kdy žalovaný sice zastavil řízení o části návrhu z jiného důvodu než uvedeného v § 255 odst. 3 ZZVZ, avšak o zbývající části návrhu žalovaný rozhodl způsobem uvedeným v § 255 odst. 3 ZZVZ**.

V. c) Argument a minori ad maius a metoda ústavně konformního výkladu

18. Stejný interpretační závěr plyne i z argumentu od menšího k většímu, tj. *a minori ad maius* a z principu ústavně konformního výkladu. Výklad žalobců znamená, že na jedné straně těm, kteří postupují v souladu se zákonem potud, že podají své návrhy včas a žalovaný jejich návrh zamítne výlučně z věcných důvodů [podle § 265 písm. a) ZZVZ], tak kauce propadne státu. Na straně druhé podle výkladu žalobců ti z navrhovatelů, kteří si dostatečně pečlivě nepohlídají zákonné lhůty k podání návrhů a návrh podají v části opožděně - v důsledku čehož žalovaný řízení zčásti zastaví (a o zbytku návrhu rozhodne meritorně) – by byli zvýhodněni oproti navrhovatelům postupujícím v souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* v tom smyslu, že by jim žalovaný vracel kauci. Takový výklad žalobců by byl nerozumný. Pokud nemá právo na vrácení kauce ten, kdo si hlídal zákonné lhůty, tím spíše toto právo nemá ten, kdo takto bděle zčásti nepostupoval, když podal v části opožděný návrh. Lze poukazát i na právní zásadu, že nikdo nesmí těžit (mj.) z protiprávního stavu, který vyvolal nebo nad kterým má kontrolu (viz i *„nemo auditur propriam turpitudinem allegans“*); při výkladu žalobců by navrhovatelé těžili (vrácením kauce) z toho, že nerespektovali zákonné lhůty k podání návrhu. Výklad žalobců by zakládal rozlišování v právech na neobjektivních a neracionálních kritériích, tedy šlo by o rozlišování v ochraně vlastnického práva (vrácení či propadnutí kauce) protiústavní. Výklad žalobců znamená rozpor s čl. 1 věty první Listiny (*„… rovní … v právech.“*), čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny (*„Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“*) a čl. 37 odst. 3 Listiny (*„Všichni účastníci jsou si v řízení rovni.“*). Existuje-li více výkladů, je nutno zvolit souladný s ústavním pořádkem (viz např. nález ÚS z 26. 3. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 48/95) – zde jen výklad žalovaného je v souladu s ústavním pořádkem.

V. d) Námitka žalobců o naplnění úmyslu zákonodárce (zabránit účelovým návrhům) již zaplacením kauce

19. Je třeba správně reflektovat regulační, preventivní účel (funkci) kauce ve smyslu individuální i generální prevence. Zakotvení povinnosti kauce a jejího propadnutí (státu) – obdobně jako u soudního poplatku – má za účel preventivně působit na všechny možné navrhovatele. V důsledku preventivního působení kauce řada subjektů návrh nepodá – a) jednak ti, kteří by (bez

povinnosti složit kauci) návrh podali výlučně s nelegitimním (obstrukčním, účelovým, šikanózním) záměrem, b) jednak ti, kteří si pečlivě a zodpovědně zváží šanci vyhovění návrhu a pro i jim zřejmou nedůvodnost návrhu tento nepodají z ekonomické motivace (nepřijít o peníze v důsledku propadnutí kauce). Dojde tím k naplnění preventivního (regulačního) smyslu a účelu kauce – mj. omezit zátěž žalovaného na skutečné porušení zákona zadavatelem. Jinak řečeno, je třeba rozlišovat zákonem sledovaný preventivní účel institutu (hrazení a propadnutí) kauce, který neznamená, že by každý z podaných návrhů musel být nutně šikanózní (apod.), aby kauce legitimně a legálně propadla (státu). Již z uvedených důvodů nelze přisvědčit námitce žalobců, že úmysl zákonodárce ohledně kauce – aby nedocházelo k podávání účelových návrhů v neodůvodněných případech – *„je naplněn již primárně samotnou nutností složit kauci spolu s návrhem na zahájení řízení“*. Právě naopak. Z povahy preventivního působení na potenciální navrhovatele plyne, že pokud by sice byla zakotvena podmínka zaplacení kauce - ale kauce by se později navrhovatelům vracela – tak by potencionální navrhovatelé (uvažující o podávání účelových, obstrukčních, šikanózních či bezdůvodných návrhů) zaplacením kauce neriskovali, že o své peníze (kauci) definitivně přijdou. Institut kauce by nepůsobil dostatečně účinně preventivně na navrhovatele (aby je odradil od podávání nelegitimních a bezdůvodných návrhů). Právě pro důsledné (úspěšné) naplnění preventivního účinku na potenciální navrhovatele kauce zákon zakotvil i propadnutí kauce.

20. Ostatně teleologie – kdy právní norma zákonodárcem zamýšlená primárně proti subjektům zneužívajícím zákon (dobrodiní zákona) je přijata na širší (veškerý) okruh navrhovatelů - v právním řádu vzácná není. Kupříkladu zavedení soudního poplatku za řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. sice sledovalo cíl zamezení zneužívání dobrodiní zákona (ve formě osvobození od soudních poplatků), avšak dopadá i na žalobce s dobrou vírou (tj. nikoli jen na např. notorické „sudiče“). Takový cíl byl shledán i Ústavním soudem legitimním a úprava proporcionální [srov. např. nález ÚS z 21. 5. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3283/18 (bod 23.), z 23. 4. 2019 sp. zn. I. ÚS 1415/18 (bod 22.)]. Teoreticky by každý ze žalobců v řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. mohl namítat, že jeho žaloba není šikanózní, a že proto nemá být povinen platit poplatek za žalobu; avšak zákon stanovil poplatkovou povinnost všem žalobcům. Obdobné úvahy platí i o § 108 odst. 1 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon) zakotvujícím povinnost insolvenčního navrhovatele složit zálohu na náklady insolvenčního řízení. Rovněž povinnost složit zálohu byla zákonem (č. 64/2017 Sb.) přijata kvůli zamezení podávání tzv. šikanózních (věřitelských insolvenčních) návrhů (jejichž záměrem bylo zejména poškodit jiného soutěžitele na pověsti, možnosti ucházet se o veřejné zakázky apod.). Avšak povinnost zaplatit zálohu byla stanovena insolvenčním navrhovatelům bez ohledu na (ne)prokázání šikanózního záměru insolvenčního navrhovatele, přičemž i taková regulace byla Ústavním soudem shledána ústavně souladnou (viz nález ÚS z 28. 6. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 104/20 – bod 44. až 46., 49., 53.). Podobné úvahy platí i o institutu jistoty na náklady řízení incidenčního sporu dle § 202 odst. 3 (vtělený novelou č. 69/2011 Sb. do) insolvenčního zákona, jehož účelem je – i - zamezit účelovému popírání pohledávek [viz např. rozsudek Nejvyššího soudu – dále jako „NS“ - z 24. 7. 2014 sp. zn. 29 ICdo 26/2014, usnesení NS z 30. 5. 2019 sp. zn. 29 ICdo 162/2018 (bod 20.) či usnesení ÚS z 27. 12. 2019 sp. zn. III. ÚS 2758/19 (bod 11.)]. Právní řád - založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti - s sebou přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či odvětvích (srov. např. nález ÚS z 29. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 72/06, bod 50., rozsudek rozšířeného senátu NSS z 26. 10. 2005 č. j. 2 Afs 81/2004-54).

V. e) Námitka oddělující řízení o přezkoumání úkonů zadavatele a rozhodování o kauci

21. Nelze přisvědčit žalobci, který při výkladu § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ striktně odděluje rozhodování žalovaného v řízení o přezkoumání úkonů zadavatele od rozhodování o vrácení kauce. Nejen že institut kauce (včetně § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ) je umístěn do stejné části ZZVZ - tj. regulující řízení o přezkoumání úkonů zadavatele. Riziko propadnutí kauce má preventivně působit na

potencionální navrhovatele, aby nepodávali účelové, obstrukční, šikanózní, zjevně bezdůvodné návrhy na přezkoumání úkonů zadavatele, a aby tím důsledně vzato umožnili žalovanému soustředit se pouze na závažné případy porušení zákona. Rozhodnutí o vrácení kauce proto není „toliko“ rozhodnutím o vlastnickém právu navrhovatelů, ale důsledně vzato chrání i zájem ostatních účastníků zadávacího řízení (a to i ve smyslu individuální a generální prevence) před zdržováním (prodlužováním) zadávacího řízení, tím i právní nejistoty účastníků zadávacího řízení i veřejný zájem na omezení zatížení žalovaného na závažné případy porušení zákona.

V. f) Námitka o nemožnosti užít výklad reductio ad absurdum

22. Nedůvodná je i námitka žalobců odmítající argumentaci žalovaného o možném účelovém připojení k návrhu té části návrhu, které nepředcházely řádně a včas podané námitky nebo která není podána ve lhůtě. Žalovaný (bod 21. napadeného rozhodnutí) argumentoval, že výklad žalobců by znamenal, že *„každému navrhovateli by pro zajištění vrácení kauce v každém případě stačilo k návrhu připojit část, o které nemůže Úřad meritorně rozhodnout a musí o ní správní řízení zastavit, např. dle § 257 písm. e) zákona či § 257 písm. h) zákona. Pokud by se tak stalo, ztratil by institut kauce (riziko navrhovatele ve správním řízení), který má odrazovat od podávání nedůvodných návrhu, svůj původní smysl.“*. Žalobci namítli, že tato argumentace žalovaného slouží jen k řešení hypotetických dopadů pro jiná řízení, jelikož žalobci nepřipojili svoji argumentaci k porušení § 48 odst. 8 ZZVZ účelově, tj. s cílem dosáhnout vrácení kauce. Citovaná argumentace žalovaného je však přesvědčivá a metodologicky korektní. Žalovaný uplatnil metodu výkladu *reductio ad absurdum* – tj. výklad usilující nalézt právní normu vylučující nerozumné až absurdní důsledky, který je i v judikatuře obecně uznáván (viz např. nález ÚS z 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 či rozsudek NSS z 26. 7. 2007 č. j. 2 Azs 30/2007 – 69).

V. g) Námitka principem in dubio pro libertate, in dubio mitius

23. Žalobci namítli, že je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit výklad nejméně zasahující do základního práva (svobody) – tj. podle principu *in dubio pro libertate*, *in dubio mitius*. Tato námitka však je nedůvodná. Soud odkazuje např. na usnesení ÚS z 17. 3. 2020 sp. zn. IV. ÚS 563/20 (bod 11. - 15.). K uplatnění principu *in dubio pro libertate*, *in dubio mitius* je prostor, nabízí-li se více srovnatelně přesvědčivých výkladových alternativ. Hledět je třeba ke všem standardním výkladovým metodám užitým v jejich komplexu. Stejná pravidla plynou i z judikatury NSS (srov. např. rozsudek NSS z 9. 4. 2014 č. j. 9 Afs 61/2013-110, bod 40. - 42.). Tyto principy nelze vykládat tak široce, že by jakákoli interpretace mohla být zohledněna jako dvojí výklad. Aby mohlo dojít k tvrzenému pochybení, musel by být výkladu žalovaného postaven rovnocenný konkurenční výklad práva. Žalobci postavili výklad § 255 ZZVZ jen na jazykovém výkladu (který navíc nevede k toliko jednomu interpretačnímu závěru) a odhlédli od smyslu a účelu zákona. Již proto se nejedná o kolizi dvou rovnocenných výkladů a principy *in dubio pro libertate*, *in dubio mitius* uplatnit nelze.

V. h) Námitka o propadnutelnosti kauce jen na základě jednoznačného ustanovení zákona

24. Námitce žalobců - že k připadnutí kauce státu může dojít jen na základě *„jednoznačného“* ustanovení zákona – lze přisvědčit jen potud, že k připadnutí kauce státu může dojít jen na základě zákona. Podle čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod: *„(2) Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. (3) Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“*. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny: *„Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“*. Citovaná (nejen ona) ústavní ustanovení neuvádějí ničeho o tom, že by bylo možné uplatňovat státní moc jen v případech a v mezích stanovených „jednoznačně“ zákonem. Podstatné je, co stanoví zákon a odpověď na tuto otázku lze získat až po užití metod výkladu práva a na jejich podkladě získané právní normy, která může být obsažena i ve dvojznačném textu (tj. připouštějící více výkladů) a dokonce se ani vždy nemusí ztotožňovat s doslovným zněním (srov. i bod 10. odůvodnění tohoto rozsudku). Shora bylo vyloženo, že

ZZVZ stanoví (byť nikoli jednoznačně doslovně), že kauce připadá státu i v případě, kdy žalovaný sice zastaví řízení o části návrhu z jiného důvodu než uvedeného v § 255 odst. 3 ZZVZ, avšak o zbývající části návrhu rozhodne způsobem uvedeným v § 255 odst. 3 ZZVZ.

V. ch) Námitka článkem 11 odst. 5 Listiny

25. Žalobci namítli, že na vrácení kauce dopadá čl. 11 odst. 5 Listiny, podle kterého: *„Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.“*. Nicméně zákon stanoví právní normu aplikovanou žalovaným. Ústavodárce chtěl čl. 11 odst. 5 Listiny vyloučit, aby výběr daní a poplatků závisel na libovůli správního orgánu (srov. např. rozsudek NSS z 13. 2. 2014 č. j. 5 Afs 80/2013 – 32); zákonným podkladem pro připadnutí kauce státu je § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ, o libovůli nejde.

26. Soud nesouhlasí s žalovaným, že není možné shledat dopad čl. 11 odst. 5 Listiny i na institut kauce (včetně jejího vrácení). Podle názoru soudu kauci lze připodobnit k (správnímu, soudnímu) poplatku, a to co do ekvivalenční a hlavně regulační funkce. Účelem kauce je odradit navrhovatele od podávání nelegitimní (účelových, obstrukčních, šikanózních) či bezdůvodných návrhů (ten, kdo chce návrh podat, by měl pečlivě zvážit, zda má návrh skutečně šanci na vyhovění); v jistém smyslu obdobný regulační účel plní i soudní poplatek (mj. omezení zátěže soudů na případy skutečně potřebné ochrany práv a právních zájmů žalobců). Dokonce u kauce je funkce regulační zdůrazněna ještě více, když se kauce navrhovateli vrací, jestliže byl s návrhem úspěšný; to neplatí u správních či soudních poplatků (srov. § 7 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích a § 10 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích), které se (zjednodušeně řečeno) vracejí, jestliže nedojde k meritornímu projednání věci (uskutečnění zpoplatněného úkonu), tedy bez ohledu na úspěch ve věci. Navíc ve svých důsledcích kauce plní i obvyklou ekvivalenční funkci poplatků, jelikož tomu, kdo dá návrh a kauci za něj zaplatí, poskytuje v určité míře ekvivalenci v podobě zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele (k tomu přiměřeně srov. nález ÚS z 30. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 7/19, bod 39. a 40.). V rozsudku z 19. 6. 2014 č. j. 1 As 62/2014-38 NSS sice poukázal na určité rozdíly mezi poplatkem a kaucí, ale přesto *„nemůže …souhlasit, že by toto funkční odlišení znamenalo celkovou diametrální odlišnost obou institutů.“*.

27. Žalobci namítli, že zásah do základního práva může být jen na základě *„zcela jednoznačného“* ustanovení zákona podle čl. 11 odst. 5 Listiny a odkázali na nálezy ÚS z 21. 5. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3283/18 a z 20. 2. 2020 sp. zn. III. ÚS 2316/18. Ústavní soud však v těchto nálezech nevyslovil právní názor o možnosti ukládat daně a poplatky jen na základě „zcela jednoznačného“ ustanovení zákona. Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3283/18 kritizoval soudy, že *„aniž je pro to v textu tohoto zákona náležitá opora, tak z toho dovodily povinnost platit poplatek i za odvolání“* (bod 22.) a *„…dovozování takové povinnosti bez zákonného podkladu je proto v rozporu s principem legality výkonu státní moci…“*. V textu § 255 ZZVZ však je náležitá opora, zákonný podklad pro připadnutí kauce státu (text § 255 ZZVZ umožňuje dovodit - i - normu o připadnutí kauce státu). Rozdíl oproti citovaným nálezům ÚS a nyní souzenou věcí tkví i v tom, že tehdy v zákoně (č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) absentoval text vyložitelný jako norma o zpoplatnění i odvolání. Kvůli tomu ÚS uvedl (bod 25. nálezu), že takto vzniklou *„pravou mezeru“* může odstranit jen zákonodárce. O pravé mezeře lze hovořit tam, kde již není prostor pro výklad a vzniká otázka (ne)přípustnosti analogie (viz např. usnesení rozšířeného senátu NSS z 13. 9. 2016 č. j. 5 As 194/2014-36, bod 19.). Analogie je aplikací práva přesahující nejširší možný jazykový význam ustanovení právních předpisů (viz např. nález ÚS z 13. 12. 2007 sp. zn. I. ÚS 318/06). V nálezu z 20. 2. 2020 sp. zn. III. ÚS 2316/18 (bod 23.) ÚS kritizoval analogii užitou soudy; v souzené věci analogie nepřichází v úvahu, jelikož výklad žalovaného nepřesáhl nejširší jazykový význam § 255 odst. 3 a 6 ZZVZ.

VI. Závěr a náklady řízení

28. Žalobci podali návrh, který byl zčásti zamítnut podle § 265 písm. a) ZZVZ, pročež se žalovaný musel zabývat i meritem věci. Fakt, že (jen) o části návrhu bylo rozhodnuto jiným způsobem než uvedeným v § 255 odst. 3 ZZVZ, nic nemění na faktu, že žalovaný se návrhem žalobců musel zabývat (i) meritorně, a proto došlo k prodloužení zadávacího řízení, právní nejistoty účastníků zadávacího řízení a zátěži žalovaného spojené s meritorním rozhodováním o bezdůvodných návrzích (právě k minimalizaci těchto jevů byl institut kauce přijat). Je tak v souladu se smyslem a účelem zákona (§ 255 odst. 3 a 6 ZZVZ), že kauce připadá státu a rozhodnutí žalovaného je v souladu se zákonem. Ostatně závěr o připadnutí kauce státu platí o to více z důvodu, že v drtivé většině byl návrh žalobců zamítnut podle § 265 písm. a) ZZVZ (tj. po meritorním přezkumu) a jen o drtivě menšinové části návrhu bylo rozhodnuto způsobem jiným než uvádí § 255 odst. 3 ZZVZ (viz bod 13. rozhodnutí žalovaného z 26. 10. 2020 a bod 24. napadeného rozhodnutí). Soud shledal žalobu **nedůvodnou** a podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji **zamítl**.

29. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého žalobce, který neměl ve věci úspěch, nemá vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení před soudem a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Krajský soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 8. srpna 2022

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Petra Hladíková.