



ČESKÁ REPUBLIKA
USNESENÍ
Ústavního soudu

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Lichovníka, soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy a soudce Vladimíra Sládečka o ústavních stížnostech korporace **Kapsch Telematic Services spol. s r. o.**, se sídlem v Praze 8, Ke Štvanici 656/3, zastoupené Mgr. Josefem Hlavičkou, advokátem se sídlem v Praze 1, Na Florenci 2116/15, proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 184/2019-203 ze dne 18. 9. 2019 a č. j. 10 As 252/2019-256 ze dne 4. 12. 2019 a rozsudkům Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 16/2019-268 ze dne 7. 11. 2019 a č. j. 62 Af 29/2019-624 ze dne 27. 2. 2020, spojené s návrhem na zrušení § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Brně**, jako účastníků řízení, a **a) Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem v Brně, třída Kpt. Jaroše 1926/7, **b) České republiky – Ministerstva dopravy**, se sídlem v Praze 1, nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, a **c) CzechToll s. r. o.**, se sídlem v Praze 7, Argentinská 1610/4, a **d) SkyToll, a. s.**, se sídlem v Bratislavě, Lamačská cesta 3/B, obou zastoupených Mgr. Robertem Klenkou, advokátem se sídlem v Praze 1, Klimentská 1207/10, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

- I. V řízení o ústavních stížnostech vedených pod sp. zn. I. ÚS 69/20 se pokračuje.**
- II. Ústavní stížnosti se odmítají.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před Ústavním soudem

1. Ústavními stížnostmi ze dne 8. 1. 2020 a 2. 4. 2020 se stěžovatelka domáhá zrušení rozsudků Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) č. j. 3 As 184/2019-203 ze dne 18. 9. 2019 a č. j. 10 As 252/2019-256 ze dne 4. 12. 2019 a rozsudků Krajského soudu

v Brně (dále jen „krajský soud“) č. j. 62 Af 16/2019-268 ze dne 7. 11. 2019 a č. j. 62 Af 29/2019-624 ze dne 27. 2. 2020, neboť tvrdí, že jimi byla porušena její ústavně zaručená práva podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Stěžovatelka dále namítá porušení čl. 96 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), čl. 1 odst. 1, 3 odst. 1 a 37 odst. 3 Listiny, čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 14 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.

2. V ústavní stížnosti ze dne 8. 1. 2020 stěžovatelka podle § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), navrhla rovněž zrušení § 257 písm. j) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“).

3. Usnesením sp. zn. I. ÚS 69/20 ze dne 28. 7. 2020 Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelky původně vedené pod sp. zn. I. ÚS 69/20 (dříve podaná ústavní stížnost) a II. ÚS 984/20 spojil ke společnému řízení, nadále vedenému pod sp. zn. I. ÚS 69/20.

II. Rekapitulace obsahu napadených rozhodnutí

4. Nejprve jsou shrnuty dvě větve správních řízení (**II. 1**) a následně odpovídající dvě větve soudních řízení správních, v rámci kterých správní soudy vydaly ústavními stížnostmi napadená rozhodnutí (**II. 2**).

II. 1 Rekapitulace správních řízení

5. Ministerstvo dopravy (dále jen „ministerstvo“) vedlo v roce 2017 jako zadavatel zadávací řízení na veřejnou zakázku s názvem „*Systém elektronického mýtného*“. Jako úspěšného uchazeče vybralo konsorcium společností – CzechToll s. r. o., se sídlem v Praze 7, Argentinská 1610/4, a SkyToll, a. s., se sídlem ve Slovenské republice, Bratislava, Lamačská cesta 3/B (dále jen „konsorcium společností“).

II. 1 a) První větev správního řízení

6. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) zahájil dne 11. 10. 2017 *ex officio* správní řízení o přezkoumání úkonů ministerstva v předmětném zadávacím řízení.¹ Dne 27. 10. 2017 bylo k návrhu stěžovatelky zahájeno u ÚOHS další správní řízení ve věci přezkumu postupu zadavatele.² V rámci správního řízení vedeného z moci úřední ÚOHS dne 23. 11. 2017 vydal předběžné opatření,³ kterým zakázal ministerstvu uzavřít smlouvu na předmět dané veřejné zakázky do pravomocného skončení řízení. Stěžovatelka následně podala několik návrhů na přezkum postupu ministerstva, na základě kterých byla zahájena další správní řízení. ÚOHS proto spojil řízení původně jím zahájené z moci úřední a řízení o návrzích stěžovatelky do jednoho společného řízení.

7. V rámci společného řízení ÚOHS nejprve vydal dne 9. 5. 2018 rozhodnutí,⁴ v němž dovodil, že zadavatel při zadávání veřejné zakázky pochybil. ÚOHS mimo jiné uložil

¹ Správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0406/2017/VZ.

² Správní řízení vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0429/2017/VZ.

³ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0406/2017/VZ-34610/2017/521/OPi ze dne 23. 11. 2017.

⁴ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0406,0429,0504/2017,0016/2018/VZ-13640/2018/521/OPi ze dne 9. 5. 2018.

nápravné opatření spočívající ve zrušení zadávacího řízení a zakázal zadavateli uzavřít smlouvu podle § 263 odst. 8 ZZVZ. Předseda ÚOHS však k rozkladu ministerstva rozhodnutím ze dne 23. 8. 2018⁵ prvostupňové rozhodnutí ÚOHS v celém rozsahu zrušil a věc vrátil ÚOHS k novému projednání.

8. Dne 20. 9. 2018 ÚOHS vydal další společné rozhodnutí⁶ (dále jen „rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018“) o několika výrocích. Výrokem I rozhodl podle § 257 písm. f) ZZVZ o zastavení správního řízení původně vedeného *ex officio* v tam specifikované části. Výrokem II zastavil řízení podle § 257 písm. b) ZZVZ v tam specifikovaných částech o návrhu stěžovatelky ze dne 22. 12. 2017. Výrokem III zastavil řízení zahájené na návrh stěžovatelky ze dne 22. 12. 2017 v tam blíže specifikované části, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření podle § 263 ZZVZ. Výrokem IV zamítl podle § 265 písm. a) ZZVZ návrh stěžovatelky ze dne 27. 10. 2017 v tam specifikované části, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření ve smyslu § 263 ZZVZ. Výrokem VI konečně zamítl návrh stěžovatelky ze dne 15. 1. 2018⁷ v tam specifikovaných částech, neboť nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření.

9. Ještě téhož dne, kdy ÚOHS vydal rozhodnutí ve společném řízení (tj. 20. 9. 2018), se ministerstvo – jakožto jediný původní účastník správního řízení vedeného z moci úřední – vzdalo práva podat rozklad proti výroku I rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018. Později téhož dne ministerstvo uzavřelo smlouvu na plnění předmětu veřejné zakázky s konsorciem společností. Stěžovatelka proti ostatním výrokům podala rozklad.

10. Rozhodnutím předsedy ÚOHS ze dne 14. 12. 2018⁸ bylo k rozkladu stěžovatelky zrušeno rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018 v rozsahu výroků II, III, IV a VI a společné řízení vedené ve věci přezkoumání úkonů zadavatele učiněných při zadávání veřejné zakázky bylo v rozsahu stejných výroků zastaveno podle § 257 písm. j) ZZVZ, neboť dne 20. 9. 2018, tedy téhož dne, kdy bylo rozhodnuto o zastavení správního řízení a kdy se ministerstvo vzdalo práva podat rozklad, zadavatel uzavřel smlouvu na celý předmět plnění veřejné zakázky.

II. 1 b) Druhá větev správního řízení

11. Dne 24. 9. 2018 podala stěžovatelka návrh na uložení zákazu plnění smlouvy uzavřené dne 20. 9. 2018 mezi ministerstvem a konsorciem společností na základě předmětného zadávacího řízení. ÚOHS tento návrh podle § 265 písm. a) ZZVZ zamítl rozhodnutím ze dne 10. 12. 2018⁹, neboť podle jeho názoru nebyly zjištěny důvody pro uložení nápravného opatření spočívajícího v zákazu plnění smlouvy.

12. Předseda ÚOHS rozhodnutím ze dne 25. 2. 2019¹⁰ zamítl rozklad stěžovatelky. Podle předsedy ÚOHS nelze ze skutečnosti, že ve věci bylo vedeno společné řízení, dovodit, že by původní předběžné opatření vydané v jednom z dílčích správních řízení mělo být okamžikem spojení dílčích správních řízení rozšířeno i na tato další dílčí řízení.

⁵ Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. ÚOHS-R0093/2018/VZ-24506/2018/320/HBa,HSc,JSu ze dne 23. 8. 2018.

⁶ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0406,0429,0504/2017,0016,0092/2018/VZ-27589/2018/521/Opi ze dne 20. 9. 2018.

⁷ Správní řízení původně vedené pod sp. zn. ÚOHS-S0016/2018/VZ.

⁸ Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. ÚOHS-R0163/2018/VZ-36407/2018/322/JSu ze dne 14. 12. 2018.

⁹ Rozhodnutí ÚOHS č. j. ÚOHS-S0386/2018/VZ- 36739/2018/521/OPI ze dne 10. 12. 2018.

¹⁰ Rozhodnutí předsedy ÚOHS č. j. ÚOHS-R0218/ 2018/VZ-05542/2019/322/JSu ze dne 25. 2. 2019.

Předběžné opatření zakazující ministerstvu uzavřít smlouvu bylo vydáno pouze do pravomocného skončení správního řízení vedeného z moci úřední a v něm bylo věcně rozhodnuto právní mocí výroku I společného rozhodnutí ÚOHS, tedy dne 20. 9. 2018.

II. 2 Soudní přezkum

13. Výše popsané dvě větve správních řízení následně vyústily v soudní přezkum správními soudy – rovněž ve dvou paralelních větvích.

II. 2 a) První větev soudního přezkumu

14. Krajský soud rozsudkem č. j. 62 Af 16/2019-187 ze dne 15. 5. 2019 rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 14. 12. 2018 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Podle krajského soudu nelze pro účely § 257 písm. j) ZZVZ hledět na smlouvu, k jejímuž uzavření došlo přes zákaz jejího uzavření vyplývající z předběžného opatření vydaného ÚOHS, jako na smlouvu uzavřenou.

15. Krajský soud uzavřel, že v projednávané věci vedl ÚOHS dvě správní řízení, obě se týkala postupu téhož zadavatele, téhož zadávacího řízení a téže otázky. Bylo-li po spojení správních řízení rozhodováno souběžně dvěma výroky o témže předmětu, pak oba výroky tvoří jeden celek, a nemohly proto samostatně nabýt právní moci. Nenabyl-li výrok II rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018 právní moci, nenabyl právní moci ani výrok I uvedeného rozhodnutí. Následně krajský soud dospěl k závěru, že smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky v dané věci byla uzavřena v rozporu s předběžným opatřením plynoucím z rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. 11. 2017.

16. Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 3 As 184/2019-203 ze dne 18. 9. 2019 rozsudek krajského soudu ze dne 15. 5. 2019 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Uzavření smlouvy je podle NSS „hraničním bodem“, po jehož dosažení nápravná opatření postrádají právní i praktický smysl, a proto na jejich místo nastupuje možnost využití institutu zákazu plnění smlouvy, kterým bude zajištěno, že předmět veřejné zakázky nebude v důsledku nedodržení regulativů zadávacího řízení plněn. Na tom nic nemění ani otázka možné (ne)platnosti uzavřené smlouvy pro její rozpor s vydaným předběžným opatřením; toto posouzení přísluší soudům v občanském soudním řízení.

17. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že ZZVZ výslovně přiznává ÚOHS pravomoc posuzovat, zda k uzavření smlouvy nedošlo za porušení některých pravidel veřejného zadávání. Byla-li smlouva na veřejnou zakázku uzavřena přes zákaz plynoucí z dosud účinného předběžného opatření, jde o případ výslovně předvídaný v § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ. Posouzení, zda tomu tak skutečně je, přísluší výlučně ÚOHS, který může uložit zadavateli zákaz plnění z této smlouvy ve smyslu § 264 odst. 1, věty první, ZZVZ. Stane-li se tak (a nejde o specifické případy uvedené v § 264 odst. 3 až 5 ZZVZ), je smlouva *ex lege* od počátku neplatná (§ 264 odst. 1, věta druhá, ZZVZ). Tak je tomu podle NSS i v posuzované věci, v níž zákaz plnění smlouvy podle § 264 odst. 1 ZZVZ uložen nebyl a na uzavřenou smlouvu na plnění veřejné zakázky je nutno hledět jako na platnou. NSS dospěl k závěru, že nejde-li v případě smlouvy ze dne 20. 9. 2018 o právní jednání zdánlivé, jde o existující právní skutečnost, se kterou spojuje § 257 písm. j) ZZVZ důsledek v podobě zastavení přezkumného řízení.

18. Vázán názorem NSS, krajský soud následně žalobu stěžovatelky ústavní stížností napadeným rozsudkem č. j. 62 Af 16/2019-268 ze dne 7. 11. 2019 zamítl.

II. 2 b) Druhá větev soudního přezkumu

19. Krajský soud rozsudkem č. j. 62 Af 29/2019-511 ze dne 11. 7. 2019 zrušil rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 25. 2. 2019 a rozhodnutí ÚOHS ze dne 10. 12. 2018 a věc vrátil ÚOHS k dalšímu řízení. Krajský soud dospěl k závěru, že je-li vedeno společné řízení na základě spojení původně vedených řízení o týchž věcných otázkách či o týchž úkonech zadavatele, mělo by předběžné opatření jednou vydané „platit“ až do okamžiku, kdy skončí správní řízení jako celek. Krajský soud v této návaznosti dospěl k závěru, že smlouva na plnění předmětu veřejné zakázky v dané věci byla uzavřena v rozporu s předběžným opatřením plynoucím z rozhodnutí ÚOHS ze dne 23. 11. 2017.

20. Nejvyšší správní soud následně rozsudek krajského soudu ze dne 11. 7. 2019 zrušil rozsudkem č. j. 10 As 252/2019-256 ze dne 4. 12. 2019. K předběžnému opatření ze dne 23. 11. 2017 uvedl, že zaniklo právní mocí rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018 týkajícího se řízení vedeného *ex officio*. Předběžné opatření nemohlo rozšířit své účinky do dalších řízení vedených ve společném řízení, jelikož tato dílčí řízení mají samostatnou povahu a existenci. Nebylo-li po zániku předběžného opatření ze dne 23. 11. 2017 vydáno nové, nebyla smlouva ze dne 20. 9. 2018 uzavřena v rozporu s vydaným předběžným opatřením, a proto nebyly splněny podmínky pro uložení zákazu plnění ze smlouvy podle § 264 ve spojení s § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

21. Podle NSS je podstatné, že v okamžiku zániku předběžného opatření ze dne 23. 11. 2017, byl ÚOHS povinen vydat předběžné opatření další, aby byl zajištěn účel dosud pravomocně neskončeného řízení o přezkumu úkonů zadavatele zahájeného k návrhu stěžovatelky tak, aby řízení nebylo zmařeno uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku. Nesprávný (nezákonný) postup ÚOHS spočívající v nevydání předběžného opatření ovšem *ex offio* nemůže ovlivnit účinnost uzavřené smlouvy o veřejné zakázce, a proto cestou správního soudnictví již není možné poskytnout stěžovatelce ochranu.

22. Vázán názorem NSS, krajský soud následně ústavní stížností napadeným rozsudkem č. j. 62 Af 29/2019-624 ze dne 27. 2. 2020 žalobu stěžovatelky zamítl.

III. Argumentace stěžovatelky

23. Obsáhlou argumentaci stěžovatelky předestřenu v ústavních stížnostech lze shrnout následovně: Podle stěžovatelky ÚOHS zkoumá v řízení o přezkumu postupu zadavatele v zadávacím řízení podle ZZVZ kromě obecné zákonnosti postupu zadavatelů i to, zda zadavatelé neporušili veřejná subjektivní práva uchazečů o konkrétní veřejnou zakázku. Primární ochrana práv uchazečů – mezi něž lze zařadit i základní právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace podle čl. 1 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny – se má realizovat v rámci tohoto řízení. Ustanovení § 257 písm. j) ZZVZ, jak je vyložil NSS, však podle stěžovatelky zákonným příkazem k zastavení řízení v případě uzavření smlouvy na plnění veřejné zakázky tuto ochranu odnímá. Předmětné ustanovení brání nejen pokračování správního řízení u ÚOHS jakožto „jiného orgánu“ ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny, ale i následnému přístupu k soudu podle čl. 36 odst. 2 Listiny.

24. Podle stěžovatelky jí ÚOHS i správní soudy odepírají ochranu jejích veřejných subjektivních práv s odkazem na jiný procesní institut – uložení zákazu plnění smlouvy, což je však řízení odlišné od přezkumu postupu zadavatele. Možnost vyloučení ochrany v důsledku jednání jednoho z účastníků, který podle své vůle může ovlivnit, zda řízení bude zastaveno či nikoliv, podle stěžovatelky odporuje principu rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny.

25. Ve vztahu ke druhé větvi soudního přezkumu stěžovatelka uvádí, že správní orgány a soudy porušily její právo na tzv. jinou právní ochranu a na účinný přezkum postupu orgánů veřejné správy soudem. Stěžovatelka poukazuje na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“), podle které z čl. 6 odst. 1 Úmluvy plyne právo na řádné a zákonné rozhodování o přiznání veřejné zakázky (odkaz na rozsudek ESLP ze dne 13. 6. 2018 ve věci *Mirovni Inštitut proti Slovinsku*, č. stížnosti 32303/13; rozhodnutí ESLP jsou dostupná na <https://hudoc.echr.coe.int/>).

26. Ve druhém okruhu námitek stěžovatelka tvrdí, že správní soudy vyložily § 140 odst. 7 správního řádu způsobem odporujícím zásadě rovnosti „zbraní“. Podle ústavně-konformního výkladu by předběžné opatření vydané v rámci řízení *ex officio* nezanklo, takže v době uzavření smlouvy dne 20. 9. 2018 trval zákaz smlouvu uzavřít a byl dán důvod pro uložení zákazu plnění smlouvy podle § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ.

IV. Vyjádření k ústavním stížnostem a repliky

27. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval účastníky řízení a vedlejší účastníky řízení o ústavních stížnostech, aby se k ústavním stížnostem stěžovatelky vyjádřili.

IV. a) Vyjádření účastníků řízení

28. K první větvi soudního přezkumu NSS ve vyjádření uvedl, že byla-li aprobována zákonnost rozhodnutí ÚOHS o zastavení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele, je již vyloučeno, aby tyto úkony byly z hlediska jejich zákonnosti dále posuzovány. Bylo-li by uzavření smlouvy na předmět veřejné zakázky z některého z důvodů uvedených v § 254 odst. 1 ZZVZ v rozporu se zákonem, může účastník zadávacího řízení hájit svá práva v řízení o uložení zákazu plnění smlouvy. Podle NSS není zřejmé, jaká subjektivní práva stěžovatelky měla být vyloučením věcného přezkoumání úkonů zadavatele zasažena. Práva plynoucí z dodržování obecných zásad veřejného zadávání deklarovaných v § 6 ZZVZ mohou být ochráněna prostřednictvím zákazu plnění smlouvy.

29. K druhé větvi soudního přezkumu NSS setrval na svém závěru, že předběžné opatření ze dne 23. 11. 2017 zaniklo okamžikem nabytí právní moci výroku I rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018, kterým bylo zastaveno řízení z moci úřední. ÚOHS pochybil, nevydal-li další předběžné opatření, kterým by byl zajištěn účel dosud neskončeného přezkumného řízení vedeného k návrhu stěžovatelky. To však podle NSS nemůže nic změnit na závěru, že předběžné opatření nebylo vydáno a smlouva nemohla být uzavřena v rozporu s ním. ÚOHS je v řízení o návrhu na přezkum úkonů zadavatele povinen zajistit, aby o něm věcně rozhodl ve stadiu, kdy může být protiprávní jednání zadavatele ještě vyloučeno, tj. před uplynutím blokační lhůty. Jejím uplynutím je ÚOHS povinen předejít všemi zákonem stanovenými prostředky, zejména zajištěním rychlého a plynulého rozhodování správního orgánu, případně vydáním předběžného opatření.

30. Krajský soud pouze odkázal na rozhodnutí jím vydaná v projednávané věci.

IV. b) Vyjádření vedlejších účastníků a) a b)

31. ÚOHS ve vyjádření předně uvedl, že přezkum postupu zadavatele v zadávacím řízení je možný jen do jeho skončení a že uzavřením smlouvy na veřejnou zakázku zadávací řízení bez výjimky končí (je zastaveno). Zákaz plnění smlouvy lze uložit jen z důvodů podle ZZVZ, mj. tehdy, byla-li smlouva na veřejnou zakázku uzavřena přes zákaz jejího uzavření podle § 254 odst. 1 písm. b) ZZVZ. V projednávané věci byl podle ÚOHS zákaz uzavření smlouvy zadavateli uložen v řízení, které pravomocně skončilo a předběžné opatření zaniklo; návrhu stěžovatelky na zákaz plnění tedy nemohlo být vyhověno. ÚOHS dále uvedl, že není povinen za všech okolností nařizovat (další) předběžná opatření zakazující uzavřít smlouvu na veřejnou zakázku.

32. K tvrzenému odepření práva na soudní ochranu ÚOHS uvedl, že ZZVZ předvídá dvě linie přezkumu postupu zadavatelů: 1) přezkum postupu zadavatele v průběhu zadávacího řízení; 2) přezkum zahájený k návrhu na uložení zakazu plnění smlouvy. V rámci první linie lze uložit nápravná opatření podle § 263 ZZVZ, jejichž cílem je zhojení postupu zadavatele. Ve druhé linii pak lze uložit zákaz plnění již uzavřené smlouvy v situaci, kdy zadavatel vůbec neumožnil přezkum svého postupu nebo již zahájený přezkum zmařil uzavřením smlouvy přes existující zákaz tak učinit (srov. § 254 odst. 1 ZZVZ). Při ukládání předběžného opatření je třeba přihlídnout i k oprávněným zájmům toho, vůči němuž má předběžné opatření směřovat – v tomto případě k zájmům zadavatele. Mohou přitom nastat situace, kdy zájem na zdárném dokončení zadávacího řízení uzavřením smlouvy převáží nad zájmem dokončit přezkum postupu konkrétního zadavatele.

33. Ministerstvo ve svém vyjádření uvedlo, že v projednávané věci nelze opomíjet význam institutu tzv. blokační lhůty podle § 246 ZZVZ a nařizování předběžného opatření po jejím uplynutí by mělo být výjimečným institutem. Postupy zadavatele v zadávacím řízení podléhají přezkumu, nicméně doba k tomu určená nemůže být neohrazená. Vedle veřejného zájmu na přezkumu postupů zadavatele existuje i veřejný zájem na zabezpečení chodu státu. Usiloval-li by podle ministerstva zákonodárce o to, aby do dokončení přezkumného řízení v jakékoliv věci nesměl zadavatel podepisovat smlouvu, pak by takový zákaz do zákona výslovně zavedl. Podle ministerstva stěžovatelka přehlíží čl. 36 odst. 4 Listiny, podle kterého podmínky a podrobnosti práva na soudní a jinou právní ochranu upravuje zákon. Princip proporcionality zajišťuje blokační lhůta ve spojení s § 257 písm. j) ZZVZ.

IV. c) Vyjádření vedlejších účastníků c) a d)

34. Rozsáhlé vyjádření konsorcia společností lze shrnout následovně: Zaprvé, námitky stěžovatelky proti postupu ministerstva byly ve správním řízení přezkoumány a odmítnuty jako neopodstatněné oběma instancemi. Zadruhé, stěžovatelka absurdně dovozuje zkrácení svých práv za situace, kdy svojí procesní taktikou přezkum postupu zadavatele záměrně zdržovala s cílem zmařit zadávací řízení. Zatřetí, Ústavní soud v minulosti dospěl k jednoznačnému závěru, že ústavní stížnosti jsou v obdobných případech zjevně neopodstatněné. Začtvrté, právo stěžovatelky na soudní ani jinou právní ochranu podle čl. 36 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy porušeno nebylo, protože stěžovatelka není nositelem práva s hmotněprávním základem, které by mělo být odepřením přístupu k soudu zasaženo. Stěžovatelka má navíc jiné prostředky nápravy (řízení o náhradu škody

způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem), které dosud nevyčerpala. Zapáté, výklad § 140 odst. 7 správního řádu NSS byl s ohledem na text, smysl a účel tohoto ustanovení jediný možný a nemohl zasáhnout do práv stěžovatelky. Zašesté, ústavním stížnostem nelze vyhovět ani proto, že by tím bylo nepřipustně zasaženo do práv třetích osob.

IV. d) Replika stěžovatelky

35. V replice stěžovatelka kromě argumentů, které vznesla již ve svých ústavních stížnostech, zdůraznila, že postup ministerstva při zadávání veřejné zakázky nebyl doposud nikdy meritorně posouzen. Podle stěžovatelky výklad § 257 písm. j) ZZVZ uplatněný NSS by vedl k ustavení praxe, která je v rozporu s principy tohoto zákona. Jestliže by některý z dodavatelů podal zadavateli „nepříjemné“ námítky či podal návrh k ÚOHS, u kterého by zadavatel nevěděl, zda své jednání dokáže před ÚOHS obhájit, mohl by jednoduše nereagovat a uzavřít smlouvu s vybraným dodavatelem, čímž by se automaticky aplikoval § 257 písm. j) ZZVZ, tj. řízení by bylo zastaveno a jeho přezkum by v meritu věci již nebyl možný.

V. Předpoklady řízení o ústavních stížnostech

36. Obě ústavní stížnosti byly podány oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí v řízeních u správních soudů [srov. § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Ústavní stížnosti jsou včasné, neboť byly podány ve lhůtě dvou měsíců od doručení napadených rozsudků krajského soudu (§ 72 odst. 3 téhož zákona) a nejsou nepřipustné ve smyslu § 75 odst. 1 téhož zákona, protože stěžovatelka vyčerpala všechny procesní prostředky, které jí soudní řád správní k ochraně práv poskytuje. Stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 30 odst. 1 téhož zákona) a Ústavní soud je k projednání ústavních stížností příslušný.

VI. Postoupení návrhu plénu Ústavního soudu

37. Na základě shromážděných podkladů dospěl první senát Ústavního soudu k závěru, že akcesorický návrh stěžovatelky na zrušení § 257 písm. j) ZZVZ je třeba podle § 78 odst. 1 zákona o Ústavním soudu postoupit plénu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Podle prvního senátu uplatněním předmětného ustanovení zjevně nastala skutečnost, která je předmětem projednávaných ústavních stížností (§ 74 zákona o Ústavním soudu) a námítky stěžovatelky nelze označit za zjevně neopodstatněné [§ 43 odst. 2 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. První senát proto usnesením sp. zn. I. ÚS 69/20 ze dne 30. 3. 2021 řízení o ústavních stížnostech stěžovatelky přerušil a návrh na zrušení předmětného ustanovení postoupil plénu Ústavního soudu.

38. Návrh stěžovatelky na zrušení § 257 písm. j) ZZVZ zamítl Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/21 ze dne 2. 11. 2021. Vzhledem k tomu, že odpadla překážka, pro kterou bylo řízení o ústavních stížnostech stěžovatelky vedených pod sp. zn. I. ÚS 69/20 přerušeno, rozhodl Ústavní soud výrokem I tohoto usnesení tak, že se v řízení o ústavních stížnostech pokračuje.

VII. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

39. Ústavní stížnosti jsou zjevně neopodstatněné.

40. Ústavní soud zásadně není oprávněn zasahovat do rozhodovací činnosti jiných orgánů veřejné moci, neboť je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ústavnosti. Jeho pravomoc je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení nebyly dotčeny ústavně chráněné práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé.

41. Proces interpretace a aplikace podústavního práva dosahuje ústavněprávní roviny tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva nebo 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. nález sp. zn. Pl. ÚS 85/06 ze dne 25. 9. 2007 (N 148/46 SbNU 471)]. Taková kvalifikovaná pochybení správních soudů v nyní projednávaných věcech Ústavní soud nezjistil.

42. Stěžovatelka dovozuje porušení svých ústavně zaručených práv a svobod primárně z toho, že ustanovení § 257 písm. j) ZZVZ a jeho výklad zaujatý NSS, odnímá ochranu veřejných subjektivních práv uchazečů o konkrétní veřejnou nabídku. Otázkou ústavnosti předmětného ustanovení se Ústavní soud zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/21, jehož závěry jsou stěžejní pro nyní projednávanou věc. Ústavní soud v citovaném nálezu především dospěl k závěru, že napadená zákonná povinnost zastavit přezkumné řízení v případě, že je uzavřena smlouva na předmět veřejné zakázky, je obecně přiměřená ve vztahu ke sledovanému legitimnímu cíli (bod 88 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/21).

43. Neexistuje žádné subjektivní právo uchazečů získat veřejnou zakázku v zadávacím řízení; svědčí jim ale právo na to, aby vůči nim zadavatel v zadávacím řízení postupoval rovně a nediskriminačně. Základní právo uchazečů na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy) tak v tomto smyslu dopadá i na řízení o přezkoumání úkonů zadavatele (bod 75 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/21). Předmětné ustanovení nepředstavuje nepřípustnou soudní výlukou ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť procesní rozhodnutí ÚOHS o zastavení řízení je přezkoumatelné ve správním soudnictví, ačkoli je přezkum omezen na otázku zákonnosti zastavení řízení (78 bod nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/21). Meritorní přezkum zadávacího řízení je uzavřením smlouvy (a následným zastavením přezkumného řízení) znemožněn, a proto napadené ustanovení představuje omezení práva účastníků na přístup na soudní ochranu, zahrnující právo na meritorní rozhodnutí (bod 77 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/21).

44. Omezuje-li napadená úprava právo na přístup na soudní ochranu, musí takové omezení sledovat legitimní cíl. Tím je v případě § 257 písm. j) ZZVZ zajištění racionalizace přezkumného řízení tak, aby řízení u ÚOHS neprobíhalo poté, co již není možné (po uzavření smlouvy) naplnit jeho smysl (bod 79 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/21). Ustanovení § 257 písm. j) ZZVZ neomezuje právo na soudní ochranu účastníků přezkumného řízení absolutně, neboť k zastavení přezkumného řízení dojde, jen je-li uzavřena smlouva na předmět veřejné zakázky. ZZVZ obsahuje několik „pojistek“, které mají zajistit, aby meritorní rozhodnutí bylo zásadně vydáno – zejména jde o úpravu tzv.

blokační lhůty, ve které zadavatel nesmí uzavřít smlouvu (bod 81 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/21).

45. Není-li v blokační lhůtě rozhodnutí vydáno, má ÚOHS možnost vydat předběžné opatření zakazující uzavření smlouvy. Uvedenou kompetenci nelze brát jako absolutní povinnost ÚOHS, neboť mohou být odůvodněné případy (ačkoli výjimečné), ve kterých zájmy zadavatele na okamžitém uzavření smlouvy legitimně převáží nad právem účastníků na vydání meritorního rozhodnutí v přezkumném řízení (např. akutní potřeba nákupu léků apod.); takové uvážení však přísluší ÚOHS (body 83–85 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/21).

46. Konečně je zásadní, že účastník zastaveného přezkumného řízení má možnost meritorního přezkumu postupu zadavatele v zadávacím řízení prostřednictvím civilního řízení o náhradě škody u civilních soudů. Je tedy z pohledu práva na soudní ochranu přiměřené, že forma účinné ochrany je v různých fázích zadávacího řízení odlišná (bod 86 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/21).

47. Prizmatem právě nastíněných východisek je třeba přezkoumat i napadená rozhodnutí správních soudů. Ústavní soud dospěl k závěru, že tato rozhodnutí jsou ústavně konformní a srozumitelná; úvahy v nich uvedené nejsou nepřiměřené či extrémní. Správní soudy v meritu předmětné věci rozhodovaly v souladu s ustanoveními hlavy páté Listiny; napadená rozhodnutí nelze označit jako svévolná, ale jsou výrazem nezávislého soudního rozhodování, jež nevybočilo z mezí ústavnosti.

48. Nejvyšší správní soud se zabýval pouze zákonností zastavení přezkumného řízení, neboť meritorní přezkum postupu zadavatele nebyl v tomto řízení možný, což – jak bylo uvedeno výše – nelze považovat za porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Nejvyšší správní soud přesvědčivě vyložil, že jednotlivá řízení (přezkumná řízení zahájená *ex officio* a na návrh stěžovatelky) byla zahájena z rozdílného důvodu, měla odlišný charakter, od čehož se odvíjí i rozdílné postupy v řízení, zájem na vedení řízení, okruh účastníků apod. Šlo tedy o svébytná řízení, jež měla samostatnou povahu a existenci. Předběžné opatření zakazující uzavření smlouvy proto nemohlo rozšířit své účinky do dalších řízení vedených ve společném řízení a zaniklo právní mocí výroku I rozhodnutí ÚOHS ze dne 20. 9. 2018, který nabyl právní moci téhož dne, kdy se ministerstvo vzdalo práva podat rozklad. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že uzavřením smlouvy na předmět veřejné zakázky, jež nebyla uzavřena přes zákaz jejího uzavření (a jež nebyla zdánlivým právním jednáním), nastala právní skutečnost, s níž spojuje § 257 písm. j) ZZVZ důsledek v podobě zastavení přezkumného řízení. Takovému závěru nemá Ústavní soud z ústavněprávního hlediska co vyloučit.

49. Nejvyšší správní soud také řádně vysvětlil, že vzhledem k dikci § 264 ZZVZ ve spojení s § 254 odst. 1 ZZVZ nemůže nesprávný postup ÚOHS spočívající v nevydání předběžného opatření *ex officio* ovlivnit účinnost uzavřené smlouvy o veřejné zakázce, a proto již nelze stěžovatelce poskytnout ochranu ve správním soudnictví. Ostatně, jak také uzavřel Ústavní soud, dovozenou povinnost ÚOHS vydávat předběžné opatření nelze absolutizovat (viz bod 45 výše).

50. Pro nyní projednávané věci je též podstatné, že meritorní přezkum postupu zadavatele je stěžovatelce otevřen v civilním řízení o náhradě škody u civilních soudů, a proto napadenými rozhodnutími není porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu,

zahrnující i právo na meritorní vyřízení věci – v tomto případě na přezkum postupu zadavatele v zadávacím řízení.

51. Jelikož ze shora uvedených důvodů Ústavní soud nezjistil namítané porušení ústavně zaručených práv nebo svobod stěžovatelky, ústavní stížnosti výrokem II mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků odmítl podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrhy zjevně neopodstatněné.

Poučení: Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2021

Tomáš Lichovník v. r.
předseda senátu

Za správnost:
Jana Němečková