



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY
POSLANECKÁ SNĚMOVNA

VIII. volební období

405/0

**Návrh poslanců Vojtěcha Pikala, Jana Farského, Lukáše Černoorského,
Jakuba Michálka a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon
č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších
předpisů**



Zástupce předkladatele: Pikal V. a další
Doručeno poslancům: 19. února 2019 v 10:01

Poslanecký návrh

ZÁKON
ze dne, 2018,
kterým se mění zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění
pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

V zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění zákona č. 147/2017 Sb., zákona č. 183/2017 Sb., a zákona č. 368/2016 Sb., se § 259 zrušuje.

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

A. Část obecná

1. Zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění navrhované právní úpravy.

S přijetím zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“), se v roce 2016 v rámci legislativního procesu otevřela otázka samotné možnosti podání podnětu k výkonu dozorových pravomocí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) na úseku veřejných zakázek. Podnět do té doby představoval jediný prostředek ochrany veřejného zájmu při nezákonných jednáních v oblasti veřejných zakázek, na jehož aplikaci se použilo subsidiárně ustanovení § 42 zákona č. 500/2004, Sb. správní řád.

V českém právním řádu zajišťuje institut podnětu participaci občanů na výkonu státní moci na základě ústavně garantovaného petičního práva v čl. 18 Listiny základních práv a svobod v souladu s principem oficiality v oblasti veřejné správy, tedy skutečnosti, že správní orgán je povinen ze zákona zahájit správní řízení z moci úřední v okamžiku, kdy se dozví o okolnostech, které jej odůvodňují.

Zpoplatnění jinak obecného institutu podnětu exkluzivně pro oblast veřejných zakázek částkou v hodnotě 10 000,-Kč se v roce 2016 v zákoně objevilo z iniciativy poslanců a nebylo součástí původního vládního návrhu. Ustanovení § 259 se do zákona dostalo na základě pozměňovacího návrhu skupiny poslanců iniciované ÚOHS, jenž byl odůvodněn „*nutností zamezit alespoň nejkřiklavějším případům zneužívání institutu podnětu*“. Jedná se o pozměňovací návrh, který vyšel ve sněmovním tisku č. 637/3, 7. volebního období Poslanecké sněmovny.

Předkladatelé argumentovali mimo jiné tím, že vyřizování podnětů je pro ÚOHS mnohdy více zatěžující než rozhodování ve správním řízení. Dále navrhovatelé uvedli, že smyslem zavedení § 259 ZZVZ je racionalizace chování podatelů, přičemž rovněž poukázali na to, že podatelé podnětů jsou častokrát ti, kdo nevyužili institutu návrhu na zahájení řízení podle § 250 ZZVZ. Tato úprava byla zákonodárci přijata i přes výhrady gesčního ministerstva, které jí vytýkalo nevhodnost navržené koncepce poplatku, přičemž obavu z protiústavnosti předmětného ustanovení projevila i tehdejší ministryně pro místní rozvoj Karla Šlechtová.¹ Kritika předmětného ustanovení zákona se objevila i v odborné a komentářové literatuře.²

¹ Stenoprotokol z 39. schůze, středa 27. ledna 2016. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013 – 2017. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/039schuz/s039200.htm>

² PODEŠVA, V., SOMMER L., VOTRUBEC, J., FLAŠKÁR, M., HARNACH, J., MĚKOTA, J., a JANOUŠEK, M. Zákon o zadávání veřejných zakázek: Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2016, par. 259; FIALA, P. a KOUKAL, P. Podnět k zahájení správního řízení ve světle zákona o zadávání veřejných zakázek. In ePravo. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/podnet-k-zahajeni-spravniho-rizeni-ve-svetle-zakona-o-zadavani-verejnych-zakazek-105875.html>

Potencionální protiústavnost § 259 ZZVZ přivedla rovněž Veřejnou ochránkyni práv Mgr. Annu Šabatovou, Ph.D. k uskutečnění místního šetření na ÚOHS. Z něj vyplývá, že nezaplacené podněty byly od přijetí nového zákona Úřadem zcela ignorovány a v rozporu s principem oficiality se k jejich obsahu nesměl dostat žádný z právníků sekce Veřejných zakázek.³ ÚOHS od účinnosti ZZVZ do provedení místního šetření neprovedl žádnou kontrolu, přičemž vůbec neodůvodňuje reakce na podněty, a to ani tehdy, pokud poplatek 10.000 Kč byl uhrazen.⁴

K tomu Veřejná ochránkyně práv uvádí, že podněty měly v čase pro ÚOHS vzrůstající význam. Při absenci vlastní kontrolní činnosti byly nejvýznamnějším zdrojem informací. To potvrzuje ekonomická studie neziskové organizace EconLab, z. s., z které vyplývá, že v roce 2015 připadalo na jeden podnět 0,45 zahájeného správního řízení, což znamená více než dvojnásobek počtu správních řízení zahájených ex officio v poměru na jeden podnět oproti roku 2012.⁵ Je tedy zřejmé, že počet odůvodněných podnětů, které vedly k úspěšnému zahájení správního řízení, se v čase zvyšoval.

Vezmeme-li v úvahu počet podaných podnětů za dva roky předcházející přijetí pozměňovacího návrhu k ZZVZ, tedy roky 2014 a 2015, tak lze pozorovat, že počet podaných podnětů v oblasti veřejných zakázek byl 988 za rok 2014⁶ a 1014 za rok 2015.⁷ V roce 2016 bylo na ÚOHS podáno celkem 1305 podnětů.⁸ V roce 2017 pak ÚOHS uvádí, že obdržel celkem 93 zaplacených podnětů.⁹ Tento pokles na 7,1 % původního nápadu za předešlý rok lze pozorovat na následujícím grafu.

³ Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci zpoplatnění podnětu k zahájení řízení z moci úřední k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Sp. zn.: 1914/2017/VOP/DK, str. 1.

⁴ Ibid.

⁵ Viz NEDVĚD, A.; DUCHÁČEK, T.; SKUHROVEC, J. Rozhodovací praxe ÚOHS-mýty a fakta. [Online] Praha: Econlab z.s., 2017. [cit. 7. 11. 2018], Dostupné z: <https://www.econlab.cz/files/2014/10/2017-01-26-studie-uohs-final.pdf>

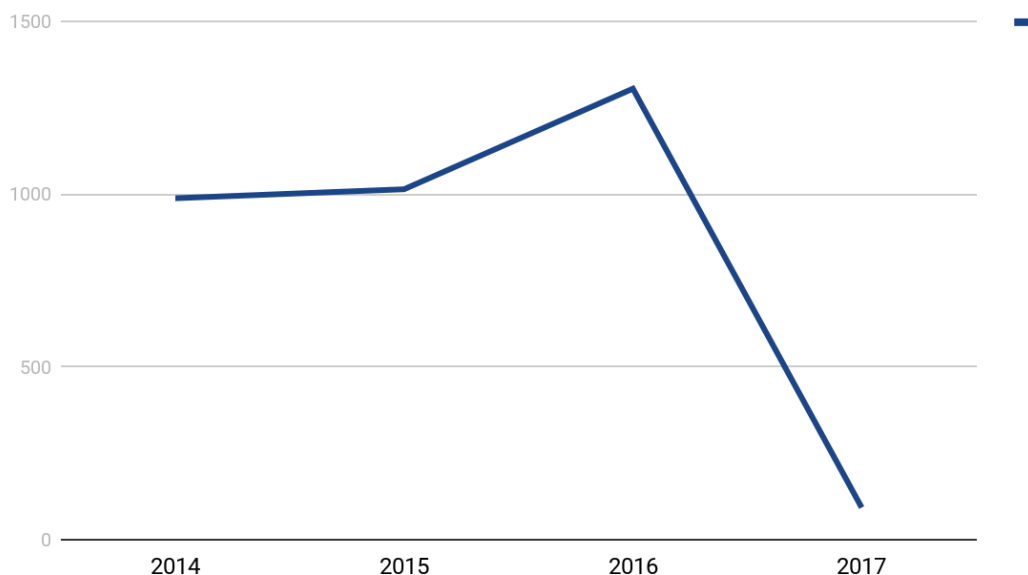
⁶ Výroční zpráva ÚOHS za rok 2014. Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/VZ_verejnost/UOHS_VZ_2014_CZ_final.pdf

⁷ Výroční zpráva ÚOHS za rok 2015. Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/VZ_verejnost/UOHS_Vyrocka-2015_CZ.pdf

⁸ Výroční zpráva ÚOHS za rok 2016. Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/VZ_verejnost/Vyrocnizprava-2016_web.PDF

⁹ Výroční zpráva ÚOHS za rok 2017. Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/VZ_verejnost/Vyrocnizprava-2017_web_final.pdf

Počet podnětů za rok



Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že množství informací o dění v oblasti veřejných zakázek, jímž ÚOHS disponuje, se extrémně zmenšilo.

Šetření Veřejné ochránkyně práv také odhalilo, že s úbytkem podnětů velmi nápadně koreluje i absence kontrolní činnosti ÚOHS. Od účinnosti ZZVZ do konce roku 2017 ÚOHS nerealizoval žádnou kontrolu v oblasti veřejných zakázek, a v roce 2018 započal kontrol pouze pět, a to až po výzvě zástupce Veřejného ochránce práv pana JUDr. Stanislava Křečka k doložení dokumentace kontrolní činnosti.¹⁰ Toto množství je diametrálně odlišné od aktivity srovnatelných kontrolních orgánů. Dále je třeba poznamenat, že od 1. října 2016 (do data místního šetření, tj. do 23. listopadu 2017) obdržel ÚOHS rovněž 215 nezaplacených podnětů, které v souladu s v roce 2017 účinnou směrnicí OS 8/2017 nesměl prověřit žádný z právníků sekce veřejných zakázek.¹¹ To představuje další zásadní omezení kontroly veřejných zakázek ze strany ÚOHS.

Povaha poplatku

Podle finančně-právní teorie poplatkem rozumíme určitou nucenou dávku, která je ukládána za zvláštní činnost orgánů veřejné moci, která je činěna v zájmu poplatníka.¹² Historicky je tomu proto, aby se jednotlivec finančně podílel na nákladech, které jsou vytvářeny v jeho zájmu a aby tyto náklady nebyly zcela distribuovány mezi ostatní

¹⁰ Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci zpoplatnění podnětu k zahájení řízení z moci úřední k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Sp. zn.: 1914/2017/VOP/DK, str. 2.

¹¹ Ibid. str. 3.

¹² BAKEŠ, M. (a kol.) Finanční právo. 5. vydání Praha: C. H. Beck, 2009, str. 246 a násl.

občany. Zároveň je však nutné zajistit, aby poplatková povinnost zcela nezabránila možnosti realizace zpoplatněného práva jako takového.

Aby nedocházelo k nemožnosti realizace práva, zákon zpravidla upravuje úlevy nebo osvobození od poplatku, přičemž výše poplatku musí odpovídat zpoplatněnému úkonu.¹³ Hovoříme zde o principu ekvivalence, který je zásadním pojmovým rozdílem mezi poplatkem a daní. Zatímco daně jsou zásadně neekvivalentní, tj. protiplnění od státu není ekvivalentní složené nucené dávce, u poplatku poplatník se zaplacením částky vždy dostává určité ekvivalentní protiplnění, na které má nárok. Poplatek je většinou podmínkou řízení, na základě které poplatníkovi vzniká nárok na provedení úkonu či vedení řízení a vydání rozhodnutí ve věci.

Poplatek podle § 259 ZZVZ je ovšem v přímém rozporu s principem ekvivalence, neboť povinnost uhradit poplatek za podnět k ÚOHS není spojena s žádným nárokem na provedení úkonu nebo zahájení řízení.

Ačkoliv je poplatek podle § 259 ZZVZ nepochybně daní ve smyslu daňového řádu (ZZVZ jej označuje jako poplatek),¹⁴ svou povahou se jedná o jakýsi kvazi správní poplatek. Je tomu zejména proto, že o správní poplatek ve smyslu zákona o správních poplatcích jít nemůže, neboť ustanovení § 259 odst. 7 ZZVZ působnost zákona o správních poplatcích výslovně vylučuje. Správním poplatkem přitom rozumíme právě poplatek, jehož správa se řídí zákonem o správních poplatcích.¹⁵

I přes to, že působnost zákona o správních poplatcích je vyloučena, poplatek podle § 259 ZZVZ sdílí se správními poplatky všechny ostatní rysy. Jeho správcem je správní orgán a jedná se o nedobrovolnou dávku státu směřující na úhradu činnosti správního orgánu. Obdobně jako u jiných správních poplatků se platí bez vyměření. Na rozdíl od jiných správních poplatků však tento poplatek ani vyměřen být nemůže, což společně s porušením principu ekvivalence představuje nejproblematičtější aspekty celé konstrukce poplatku.

Daňový řád totiž předpokládá alespoň možnost existence nalézací roviny. V případě poplatku podle § 259 ZZVZ však nikdy nemůže nastat situace, kdy by úřad poplatek vyměřil, neboť pokud před nebo spolu s podáním podnětu není poplatek zaplacen, pak se podnět slovy zákona tzv. „nevyřizuje”,¹⁶ což ve stávající praxi ÚOHS s ohledem na zjištění Veřejné ochránkyně práv znamená, že sekretářka odboru Veřejných zakázek IV

¹³ Například ustanovení § 8 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ustanovení § 11 až 13 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích nebo ustanovení upravující osvobození od poplatkové povinnosti podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

¹⁴ § 2 odst. 3 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů: *“Daní se pro účely tohoto zákona rozumí a) peněžité plnění, které zákon označuje jako daň, clo nebo poplatek.”*

¹⁵ § 1 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

¹⁶ § 259 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek.

pouze učiní záznam do spisu, který je tímto uzavřen.¹⁷ Pokud však ÚOHS nezná osobu poplatníka, tak poplatek nemůže vyměřit.

Navíc u poplatku podle § 259 ZZVZ rovněž není zřejmé, co se s vybraným poplatkem po jeho vybrání děje. Výše citované ustanovení totiž neobsahuje sebemenší zmínku o tom, zdali je poplatek příjmem státního rozpočtu. Poplatník, adresát normy, se tak ani nedozví, kam jeho peníze putují a za jakým účelem.

Výsledkem legislativní práce poslanců při přijímání vládního návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek je tak nyní existence nucené dávky, o které můžeme říct, že se jedná o peněžité plnění spadající pod legislativní zkratku daň podle daňového řádu, které se svou povahou nejvíce podobá správnímu poplatku, nicméně přímo za správní poplatek jej označit kvůli ZZVZ nelze. Při jeho správě se postupuje podle daňového řádu, který je však vzhledem k tomu, jak je poplatek v ustanovení § 259 ZZVZ upraven, téměř nepoužitelný.

Celkové důsledky vadné konstrukce poplatku pak jsou následující:

1. Porušení principu ekvivalence.
2. Chybějící osvobození a úlevy, včetně nevratnosti poplatku v případě odůvodněného podnětu.
3. Paušální dopad poplatku na všechny podatele podnětů bez rozdílu včetně orgánů veřejné správy, a to i v případě, že jsou povinny předávat podněty z úřední povinnosti.
4. Faktická absence opravného prostředku.¹⁸
5. Absence rozpočtového určení poplatku.

Vliv poplatku na vybrané adresáty

Neziskové organizace

Podle zjištění Veřejné ochránkyně práv z dat za rok 2018 vyplývá, že současná zákonná úprava mimo jiné efektivně blokuje působení protikorupčních neziskových organizací. Spolky, které mají analytické zázemí a zabývají se otázkami veřejných zakázek systematicky a plošně, pak vzhledem k rozsahu své činnosti mohou svá zjištění předat zcela výjimečně, neboť operují jen s omezenými finančními prostředky. Škrťící efekt

¹⁷ Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci zpoplatnění podnětu k zahájení řízení z moci úřední k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Sp. zn.: 1914/2017/VOP/DK, str. 6.

¹⁸ Obecně je možné se proti vyměření poplatku bránit řádným opravným prostředkem, kterým je odvolání. V případě ÚOHS by tímto opravným prostředkem mělo být řízení o rozkladu ve smyslu § 108 odst. 2 daňového řádu, neboť ÚOHS je ústředním správním úřadem v oblasti veřejných zakázek, u kterého není provedena instanční struktura u žádné z jeho působnosti. Avšak vzhledem k tomu, že ÚOHS nikdy nevydává rozhodnutí (platební výměr na poplatek), pak není proti čemu rozklad podávat.

pro neziskové organizace byl kritizován již během zákonodárného procesu při přijímání vládního návrhu zákona.¹⁹

Podle Veřejné ochránkyně práv od účinnosti ZZVZ až do současnosti lze přitom zjistit, že podněty od těchto organizací, které plní důležitou roli kontroly ze strany občanské společnosti, tvoří po přijetí úpravy ZZVZ pouze jednotky, přičemž podstatná část z nich je nezaplacená.²⁰

Poplatek tak, jak je v současné podobě nastaven, prakticky eliminuje možnost širší účasti nevládních organizací na kultivaci prostředí veřejných zakázek a právního státu v České republice.

Vliv poplatku na orgány veřejné správy

Poplatkem nejsou zatíženy jen neziskové organizace ale i orgány veřejné správy.

Obecně je u poplatkové povinnosti běžné, aby orgány, které vykonávají státní správu, byly od této povinnosti v rozsahu výkonu státní správy osvobozeny.²¹ Vzhledem ke skutečnosti, že ustanovení § 259 odst. 7 ZZVZ vylučuje použití ustanovení zákona č. 634/2004 Sb. o správních poplatcích, desetitisícový poplatek na ÚOHS jsou za současné právní úpravy povinny zaplatit i veškeré jiné orgány veřejné správy v České republice.

Pokud tak například NKÚ v rámci své kontrolní činnosti nebo ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady v rámci vlastních činností odhalí porušování na úseku ZZVZ, musí rovněž poplatek při postoupení věci ÚOHS zaplatit, ačkoliv na základě principu součinnost státních orgánů by tak měly činit bezplatně. Z hlediska účelu zavedení poplatku zpoplatnění výkonu státní správy mezi jejími orgány navzájem nedává vůbec žádný smysl. Fakticky se jedná pouze o přesouvání veřejných prostředků mezi jednotlivými kapitolami státního rozpočtu, přičemž jeho důsledkem není nic jiného než zvýšení administrativní zátěže a faktická ztráta části těchto prostředků vzhledem k nutnosti financování nákladů vzniklých na správu jejich přesunů.

Z odůvodnění pozměňovacího návrhu, který založil ustanovení § 259 odst. 7 ZZVZ, nevyplývá, z jakého důvodu bylo zvoleno vyloučení zákona o správních poplatcích,

¹⁹ Reakce na dílčí pozměňovací návrhy k předloze zákona o zadávání veřejných zakázek. Transparency International, Česká republika. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Stanovisko-k-pozm%C4%9B%C5%88ovac%C3%ADm-n%C3%A1vrh%C5%AFm-k-p%C5%99edloze-ZZVZ.pdf>

²⁰ Lze uvést následující příklady: Transparency International, z. s. - jeden podnět (v rámci něj byl vydán rozsudek KS v Brně sp. zn. 62 A 82/2017 a následně podána kasační stížnost), Oživení, z.s.- samo jeden podnět (důsledkem něhož je již skončené řízení u Ústavního soudu, které bylo odmítnuto z procesních důvodů), ve spolupráci s EconLab, z. s. další podnět (na základě obou byla zahájena správní řízení), Nadační fond proti korupci - pět podnětů (dva zaplacené, tři nikoliv; na základě jednoho ze zaplacených podnětů byla zahájena dvě správní řízení).

²¹ § 8 zákona č. 634/2004 Sb. o správních poplatcích.

jejímž prostřednictvím v důsledku dochází k faktickému zpoplatnění výkonu státní správy mezi jejími orgány.

U orgánů státní správy navíc nelze pozorovat eventuální negativní jevy jako zdržování zadávacího řízení nebo neodbornost či nadbytečnost jejich podnětů. Právě naopak, postoupená zjištění z kontrol realizovaných podle zákona o finanční kontrole různými státními orgány by pro ÚOHS měla být významným zdrojem informací pro prověření zákonnosti postupu zadavatele veřejné zakázky a velkou pomocí při kultivaci zakázkového prostředí, jež je hlavním úkolem ÚOHS. I přesto Veřejná ochránkyně práv uvádí, že došlo k situacím, kdy ÚOHS taková kontrolní zjištění vůbec neproověřil, neboť nedošlo k úhradě poplatku ze strany státních orgánů.²²

Bez ohledu na závažnost namítaných skutečností, nedošlo u nezaplacených podnětů k využití takto předaných informací, neboť byly odloženy záznamem do spisu bez vyrozumění postupující organizační složky, a to i v případě, že obsahovaly výslovnou žádost o vyrozumění.

Navíc zákonodárce nepromítl novou poplatkovou povinnost orgánů vykonávajících státní správu do procesu distribuce veřejných prostředků. Například orgány samosprávy, které jsou přitom jedněmi z orgánů vykonávajících finanční kontrolu, jsou odkázány toliko na příspěvek na výkon státní správy, jehož výše se v souvislosti s novou povinností nezměnila.

Co se týče flagrantního porušování principu oficiality ze strany ÚOHS, ten váže nejenom jej, ale rovněž i další orgány státní správy. Nesprávný postup vyřízení podnětu pak může být shledán nezákonným zásahem správními soudy.²³

Jen těžko pochopitelná situace pak vzniká tehdy, kdy je například vůči ministerstvu učiněno podání, které namítá pochybení jemu podřízeného správního orgánu, přičemž jednou z dílčích částí problému je namítaný nesprávný postup při zadávání veřejných zakázek. Příslušné ministerstvo pak relevantní informace musí z úřední povinnosti postoupit ÚOHS a zaplatit poplatek. Neučiní-li tak, pak je třeba se ptát, zda podnět byl vyřízen řádně, neboť při nezaplacení poplatku zjevně nedochází k účelnému předání informací a řádnému postupu správního orgánu. Tímto jednáním tak dochází k porušování zákona.

Celkově vzato postrádá zpoplatnění výkonu veřejné správy mezi jejími orgány navzájem jakéhokoliv smyslu.

²² Veřejná ochránkyně uvádí, že jen za rok 2017 lze hovořit o desítkách takto předaných věcí, nejčastěji šlo o ministerstva nebo regionální rady regionů soudržnosti. Například lze uvést třináct podnětů Ministerstva práce a sociálních věcí nebo čtyři podněty od Ministerstva pro místní rozvoj, které je gestorem úpravy veřejných zakázek. Poněkud kolísavá praxe je u Ministerstva financí, které za některé podněty poplatek uhradilo, za jiné nikoliv.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 AS 285/2016, ze dne 30. března 2017.

Vliv poplatku na fyzické osoby

Třetí skupinu, u níž lze negativní dopady ustanovení § 259 ZZVZ pozorovat, tvoří fyzické osoby, kterým záleží na tom, jak jsou veřejné zakázky zadávány a posléze realizovány. Prakticky se může například jednat o občany u veřejných zakázek zadávaných obcí, ve které žijí.

Ačkoliv kvalita zpracování podnětů od této skupiny podatelů může být různorodá, není to samo o sobě důvodem pro vyloučení jejich účasti na výkonu veřejné správy. Různorodá kvalita podání není ničím neobvyklým, prakticky každý orgán státní správy nadaný kontrolní či dozorčí pravomocí přijímá různě propracované podněty, které vycházejí ze subjektivních dojmů a znalostí podatele. Přitom je právě úkolem těchto kontrolních a dozorčích orgánů nalézt v podnětech ty, které důvodné jsou, a na základě nich jednat a prověřit ty z nich, kde na základě podnětu vyvstávají pochybnosti o zákonnosti postupu. Přirozeně se pak každý kontrolní orgán setká i s množstvím podnětů, které jsou v důsledku „nedůvodné“ nebo u nichž není pochybení shledáno.

Výše poplatku 10.000 Kč, k němuž se pak navíc nevztahuje žádné individuální právo podatele, je téměř absolutní překážkou, která znemožňuje podání podnětu nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva. Minimální hrubá mzda je v současnosti 12.200 Kč. Po odpočtu odvodů na zdravotní a sociální pojištění je poplatek roven zhruba celému měsíčnímu příjmu jednotlivce. Lidé ohrožení příjmovou chudobou přitom zpravidla nejsou schopni ze své mzdy ušetřit v podstatě nic. Zároveň nepřiměřený dopad této regulace postihuje daleko širší skupinu obyvatel.

Podle dostupných dat Českého statistického úřadu bylo v roce 2017 23,2 % domácností, které se svými příjmy vycházely s velkými obtížemi.²⁴ Ze stejného průzkumu rovněž vyplývá, že si 30,7 % domácností nemohlo dovolit neočekávaný výdaj 10.200 Kč. Takové domácnosti pak fakticky ztrácí možnost se na ÚOHS vůbec obrátit. Téměř jedna třetina obyvatelstva je vyloučena z možnosti podílet se na kultivaci prostředí veřejných zakázek.

Ve vztahu k funkci regulačních poplatků, Ústavní soud již v minulosti vyjádřil názor, že tato funkce může být naplněna jen tehdy, pokud bude plnění, které je předmětem poplatku, odepřeno z důvodu neochoty platit, nikoliv z důvodu neschopnosti jej uhradit.²⁵ Pokud dojde k odepření plnění pro objektivní neschopnost poplatek uhradit, pak je založen tzv. rdousící efekt.²⁶ Poplatek ve výši 10.000 Kč tak svazuje rdousícím efektem třetinu obyvatel v České republice. Z těchto důvodů tak ustanovení § 259

²⁴ Příjmy a životní podmínky domácností za rok 2017, Český statistický úřad. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-a-zivotni-podminky-domacnosti-rn2to6gtkz>

²⁵ Bod 40 nálezů Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 9/15 ze dne 8.8. 2017.

²⁶ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008.

ZZVZ je rovněž diskriminační, přičemž jde o otázku nepřímé diskriminace z důvodu majetku.

Podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva je nejprve potřeba prokázat negativní dopad na testovanou skupinu, načež dochází k převrácení důkazního břemene a je na státu, aby prokázal, že úprava sleduje ospravedlnitelný cíl a je odůvodněná. Přitom není třeba, aby rozdílný dopad na testovanou skupinu byl zamýšleným důsledkem praxe nebo právní úpravy.

Současná právní úprava sice stanoví relativně neutrální kritérium přístupu k možnosti vůbec podnět podat, a to podmínku uhrazení poplatku ve výši 10.000 Kč, nicméně vzhledem k průzkumu Českého statistického úřadu, podle kterého si necelá třetina domácností v České republice nemůže dovolit nenadálý výdaj ve výši 10.200 Kč, vymezená skupina nemůže být ustanovením § 259 ZZVZ nedotčena, neboť zákonná úprava nepočítá s žádnými alternativami řešení - např. osvobození od poplatku nebo vrácení poplatku v případě odůvodněného zahájení správního řízení.

Je třeba zabývat se otázkou, zda pro toto zacházení existuje rozumný důvod. Ze stenografického záznamu druhého čtení můžeme zjistit, že tato otázka během rozpravy vůbec nezazněla.²⁷ Za celou dobu legislativního procesu předkladatelé pozměňovacího návrhu neuvedli sebemenší vysvětlení toho, proč by osobám potýkajícím se s chudobou nebo osobám ohroženým chudobou měla být odepřena možnost účastnit se veřejné kontroly na základě jejich ústavně garantovaného petičního práva.

Pro rozdílné zacházení zde nelze nalézt jediný rozumný důvod. Právo obracet se na orgány veřejné správy náleží každému. Současné zpoplatnění však pro tuto velkou skupinu obyvatel České republiky obsah práva petičního vyprazdňuje, neboť výše je pro mnohé nejenom nepřiměřená, ale fakticky nezaplatitelná. Takové pravidlo je neslučitelné s principy demokratického právního státu, neboť zakládá nedůvodně odlišné zacházení z důvodu majetku, a je tedy v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky a dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace.

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, směřuje naopak k efektivnějšímu výkonu správního dozoru na úseku veřejných zakázek a k odstranění překážek výkonu ústavně garantovaného práva petičního. Jejím smyslem je také odstranění již existujícího diskriminačního opatření, které je v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Navrhovaná právní úprava tak má konkrétní pozitivní dopady ve vztahu k zákazu diskriminace.

²⁷ Stenoprotokol z 39. schůze, středa 27. ledna 2016. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna 2013 – 2017 Dostupné z: www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/039schuz/s039193.htm

3. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem Evropské unie.

Navrhovaná právní úprava neodporuje právu Evropské unie.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

Navrhovaná právní úprava je v souladu se závazky, které plynou z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána.

5. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky.

Jediným negativním dopadem navrhované úpravy bude snížení příjmu státního rozpočtu reprezentovaného již zaplacenými podněty od účinnosti ZZVZ. Předkladatel má data o zaplacených podnětech pouze za poslední dva uplynulé roky. Za rok 2016 bylo podáno 78 podnětů, přičemž zaplacen nebyl ani jeden z nich.²⁸ Za rok 2017 bylo zaplaceno 93 podnětů.²⁹ Pokud vyjdeme z této statistiky, předpokládaný hospodářský dopad bude potenciální snížení státního rozpočtu o 930 000,-Kč za rok. Nicméně odhadnout vývoj počtu podnětů a ochotu jejich podatelů za ně platit vysoký poplatek do budoucna nelze.

Navrhovaná úprava nebude mít vliv na ostatní veřejné rozpočty.

Naopak na podnikatelské prostředí České republiky bude mít navrhovaná úprava vliv pozitivní, neboť zrušení zpoplatnění podnětu povede k návratu kontrolní činnosti ÚOHS, jejímž základním smyslem je narovnávání podnikatelského prostředí a odhalování hospodářské kriminality v oblasti veřejných zakázek prostředky správního dozoru.

6. Zhodnocení sociálních dopadů, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny.

V sociální oblasti má navrhovaná úprava pozitivní dopady, neboť navrácí možnost lidem ohroženým příjmovou chudobou vykonávat své Ústavou garantované petiční právo, a to bezplatně. Navrhovanou úpravou dochází k odstranění nepřímé diskriminace na základě majetku. 30,7 % domácností, které si nyní nemohou dovolit

²⁸ Výroční zpráva ÚOHS za rok 2016, str. 33. Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/VZ_verejnost/Vyrocní-zprava-2016_web.PDF

²⁹ Výroční zpráva ÚOHS za rok 2017, str. 39. Dostupné z: http://www.uohs.cz/download/VZ_verejnost/Vyrocní-zprava-2017_web_final.pdf

nenadálý výdaj v hodnotě 10 000,-Kč, tak budou mít znovu možnost obrátit se na ÚOHS s podnětem k výkonu dozorových pravomocí na úseku veřejných zakázek.

6. Zhodnocení dopadů na životní prostředí.

Navrhovaná úprava nemá žádné dopady v této oblasti.

7. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů.

Navrhovaná úprava nemá žádné dopady v této oblasti.

8. Zhodnocení korupčních rizik.

Navrhovaná právní úprava značně sníží výskyt korupčních rizik, neboť návrat bezplatného podnětu k výkonu veřejné kontroly na úseku veřejných zakázek umožní rychlejší odhalení nezákonných jednání v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek.

Drtivá většina hospodářské trestné činnosti povahy korupčního jednání v oblasti veřejných zakázek se v České republice daří odhalovat jen díky zjištěním ÚOHS. Pokud bude nadále pokračovat absence kontroly ze strany ÚOHS způsobena zpoplatněním podnětu, orgány činné v trestním řízení budou nadále ochuzeny o významný zdroj informací v oblasti hospodářské kriminality.

9. Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu.

Navrhovaná právní úprava přináší pozitivní dopad na bezpečnost a obranu státu, neboť veřejná kontrola umožňuje rychlejší odhalení bezpečnostních rizik.

B. Část zvláštní

K Čl. I

Předmětné ustanovení upravující desetitisícový poplatek se zrušuje úplnou derogací bez náhrady.

K Čl. II

Účinnost se navrhuje ve standardní legisvakanční lhůtě.

V Praze dne 14. 2. 2019

Vojtěch Pikal, v. r.

Jan Farský, v. r.

Lukáš Černožorský, v. r.

Jakub Michálek, v. r.

Tomáš Martínek, v. r.

Ivan Bartoš, v. r.

Mikuláš Peksa, v. r.

Mikuláš Ferjenčík, v. r.

Jan Lipavský, v. r.

Ondřej Profant, v. r.

Jan Pošvář, v. r.

František Kopřiva, v. r.

Olga Richterová, v. r.

Dana Balcarová, v. r.

Radek Holomčík, v. r.

František Elfmark, v. r.

Martin Jiránek, v. r.

Lenka Kozlová, v. r.

Lukáš Bartoň, v. r.

Lukáš Kolářík, v. r.

Petr Třešňák, v. r.

Ondřej Polanský, v. r.

Tomáš Vymazal, v. r

**Platná znění příslušných ustanovení zákonů s vyznačením navrhovaných změn
a doplnění**

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů

§ 259

~~(1) Za podání podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední Úřad od toho, kdo podnět podal, vybere poplatek ve výši 10000 Kč za každou veřejnou zakázku, ve vztahu k jejímuž zadávání je v podnětu uvedeno pochybení.~~

~~(2) Podalo-li podnět více osob společně, vybere se poplatek podle odstavce 1 pouze jednou.~~

~~(3) Poplatek je splatný s podáním podnětu na účet Úřadu.~~

~~(4) Nebyl-li s podáním podnětu poplatek ve lhůtě dle odstavce 3 zaplacen, podnět se nevyřizuje.~~

~~(5) Poplatek se nevračí.~~

~~(6) Osvobození od poplatku ani prodloužení lhůty pro zaplacení poplatku není přípustné.~~

~~(7) Zákon o správních poplatcích se nepoužije.~~