



US18020697

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	15 -06- 2018 4
1+1+1	
Vyřizuje:	krát Přílohy: _____

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0005036/18

Odesílatel Úřad vlády České republiky

Věc: Vláda ČR - vyjádření k Pl. ÚS 28/18

Doručeno: 15. 6. 2018 7:45:03

K Rukám:

ID zprávy: DZ-14345

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: trfaa33

Spisová značka:

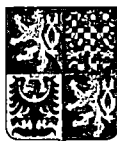
SP. Zn. Odesílatele:

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Podpis datové zprávy je platný		SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky [IČ 00007064], OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 2, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ
Příloha je validní	contentMessage.zfo		
Příloha je validní	16572-2018-VYJÁDRĚNÍ-final.docx		
Podpis dokumentu je neplatný	16572-2018-průvodní-dopis-na-ÚS-k-VYJÁDRĚNÍ-podepsaný-El.pdf	CN=PostSignum TSA - TSU 6, OU=Time Stamping Authority, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 3, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ

Předchází

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne: 15 -06- 2018	4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	



JUDr. Robert Pelikán, Ph.D.
ministr spravedlnosti
a předseda Legislativní rady vlády

V Praze 14. června 2018
Čj. 16572/2018 - OHR

Vážený pane docente,

jak jsem Vás informoval svým dopisem ze dne 6. června 2018, vláda usnesením ze dne 6. června 2018 č. 350 schválila svůj vstup do řízení vedeného pod spisovou značkou Pl. ÚS 28/18 a navrhla zamítnutí návrhu na zrušení ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

Citovaným usnesením mě vláda zároveň zmocnila, abych ve spolupráci s ministryní pro místní rozvoj vypracoval a ve Vámi stanovené lhůtě zaslal Ústavnímu soudu podrobné vyjádření vlády k předmětnému návrhu.

S ohledem na výše uvedené v příloze tohoto dopisu přikládám vyjádření vlády České republiky k návrhu sp. zn. Pl. ÚS 28/18.

S úctou

JUDr. Robert Pelikán, Ph.D.
ministr spravedlnosti

Příloha

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno
K rukám
Doc. JUDr. Vojtěcha Šimíčka, Ph.D.
Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 28/18

Předchází

JUDr. Robert Pelikán, Ph.D.
Ministerstvo spravedlnosti České republiky
Elektronicky podepsáno: 14.06.2018 15:05:06
T=ministr spravedlnosti ČR, SERIALNUMBER=P503117, G=Robert,
SN=Pelikán, CN="JUDr. Robert Pelikán, Ph.D.", OU=1775, OU=člen
vlády, O=Česká republika - Ministerstvo spravedlnosti (IČ:00025429).

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno		
Došlo dne:	15 -06- 2018	4
_____ krát Přílohy: _____		
Vyřizuje:		

PL Ús 22/18

Příloha k čj. 16572/2018 - OHR

**Vyjádření vlády k návrhu na zrušení ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb.,
o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů**

I.

Rekapitulace návrhu

Ústavnímu soudu byla dne 20. 11. 2017 doručena ústavní stížnost stěžovatele Oživení, o. s. spojená s návrhem na zrušení ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“).

Při projednávání předmětné ústavní stížnosti dospěl II. senát Ústavního soudu k závěru, že návrhem na zrušení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, (dále jen „napadené ustanovení“) je třeba se věcně zabývat, a postoupil jej proto plénu Ústavního soudu k rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky.

Stěžovatel svůj návrh opírá zejména o tvrzení, že napadené ustanovení nepřiměřeným způsobem zasahuje do výkonu petičního práva zakotveného v čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) - stěžovatel v této souvislosti namítá, že podstatou petičního práva je vždy neformálnost ve smyslu absence lhůty či poplatku při jeho uplatnění. Napadené ustanovení též dle názoru stěžovatele brání naplnění účelu petičního práva, neboť nesloží-li navrhovatel/petent poplatek ve výši 10.000 Kč, jeho podnět se nevyřizuje - tzn. nedojde ani k obsahovému posouzení podnětu, ani k vyrozumění, jak úřad s podnětem naložil. Napadené ustanovení proto dle názoru stěžovatele odporuje principům veřejné správy jako služby veřejnosti.

Stěžovatel dále poukazuje na skutečnost, že v rámci napadené ustanovení nepřipouští ani možnost osvobození od daného poplatku či alespoň prodloužení lhůty k jeho zaplacení. To podle stěžovatele odporuje principům právního státu podle čl. 1 Ústavy.

II.

Předchází:

K postoji vlády k návrhu

Napadené ustanovení bylo do zákona o zadávání veřejných zakázek vloženo na základě pozměňovacího návrhu Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj Poslanecké

sněmovny Parlamentu České republiky a bylo odůvodňováno snížením zátěže Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“).

Vláda svým usnesením ze dne 6. června 2018 č. 350 schválila svůj vstup do řízení vedeného Ústavním soudem pod spisovou značkou Pl. ÚS 28/18 a navrhla zamítnutí návrhu na zrušení § 259 ZZVZ. Ze 13 přítomných členů vlády hlasovalo 9 členů vlády pro vstup vlády do řízení, 4 členové vlády se hlasování zdrželi.

III.

K argumentaci stěžovatele/navrhovatele

Vláda v první řadě považuje za nutné zdůraznit, že nikterak nepolemizuje s tvrzením navrhovatele, že čl. 18 odst. 1 Listiny zaručuje každému nerušený (ve smyslu čl. 3 odst. 3 Listiny) výkon petičního práva. Vláda však zároveň s tím poukazuje na dikci čl. 4 odst. 4 Listiny a ve shodě s Ústavním soudem¹ připomíná, že ústavní úprava petičního práva jej zaručuje každému, avšak nezakládá již konkrétní záruky reakce příslušného orgánu na podanou petici.

Další důležitou okolností je, že proces „vyřízení“ petice nemá charakter řízení, v němž by se rozhodovalo o právech a povinnostech - jde tedy o postup, pro který Listina nestanoví žádný konkrétní rámec či zvláštní ochranu, jako je tomu v jiných případech (např. ve smyslu čl. 36 Listiny).

Dle názoru vlády je ÚOHS, jakožto správní orgán, povinen přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední podle napadeného ustanovení. Tato povinnost jednoznačně vyplývá z jeho vázanosti principem oficiality (příslušný správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, a to bez ohledu na to, jestli tuto okolnost zjistí na základě podnětu či z vlastní činnosti) a principem legality (příslušný správní orgán je povinen stíhat všechny delikty, o kterých se dozví).

Stanoví-li tedy napadené ustanovení ve svém odstavci čtvrtém, že „*se podnět nevyřizuje*“ nebyl-li poplatek složen, jedná se dle názoru vlády pouze o „zbavení“ povinnosti ÚOHS v takovémto případě petici/podnět vyřídit² a vyrozumět o způsobu jejího vyřízení osobu, která

¹ Srov. náleží sp. zn. I. ÚS 21/94.

² K tomu vláda podotýká, že neexistuje subjektivní právo petenta na vyřízení jeho podnětu - k tomu srov. např. náleží sp. zn. I. ÚS 21/94, ve kterém Ústavní soud mj. uvedl: „**Ústavní úprava nicméně nezakládá konkrétní záruky kladného či záporného „meritorního vyřízení“ věci, dokonce ani reakce příslušného orgánu. Subjektivní právo na „vyřízení“ petice není ústavně založeno a z práva podat petici neplyne subjektivní právo na to, aby petici bylo obsahově vyhověno.**“

podnět podala/petenta³. Napadené ustanovení však nezbavuje petenta možnosti podnět podle napadeného ustanovení podat a stejně tak nezbavuje ÚOHS vázanosti výše uvedenými obecně platnými principy oficiality a legality.

Napadené ustanovení lze podle názoru vlády vyložit i tak, že skutečnost, že petent nesložil poplatek v zákonem stanovené výši spolu s podaným podnětem (což vede k tomu, že „se podnět nevyřizuje“), nemá vliv na povinnost ÚOHS podaný podnět přezkoumat v rámci jeho vlastní dozorové a kontrolní činnosti a následně případně zahájit řízení ex officio (ve smyslu § 249 ZZVZ); v opačném případě by ze strany ÚOHS došlo nejenom k zjevné a nepřijatelné nečinnosti, ale zároveň i faktickému popření jeho funkce jakožto úřadu odpovědného za ochranu hospodářské soutěže, resp. úřadu pověřeného dozorem nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek a pravidel v něm uvedených.

ÚOHS by tedy byl vždy povinen podněty/petice fyzických i právnických osob podaných podle § 259 ZZVZ a i v případě nezaplacení poplatku v zákonné výši by byl povinen se takovýmto podnětem zabývat. V případě nezaplacení poplatku by však již nebyl povinen podnět/petici „vyřídit“ a vyrozumět petenta o způsobu jejího vyřízení.

IV.

K otázce poplatku obecně

K problematice zpoplatnění podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední (podle napadeného ustanovení) vláda nejprve obecně uvádí, že se neztotožňuje s tvrzením stěžovatele, že poplatková povinnost zakotvená v napadeném ustanovení brání v realizaci jeho základního práva zakotveného v čl. 18 odst. 1 Listiny. Odkazuje přitom na svou argumentaci uvedenou výše (část III.). Upozorňuje též zároveň na skutečnost, že petiční právo není právem neomezeným (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 20/98), a že právní řád České republiky obsahuje řadu procesních prostředků umožňujících realizaci základních práv (např. práva na spravedlivý proces), které jsou zpoplatněny⁴.

Vláda má za to, že zakotvením poplatkové povinnosti v napadeném ustanovení sledoval zákonodárce legitimní cíl, kterým je ochrana ÚOHS před jeho přetížeností. Ta byla způsobena mj. potřebou reagovat na mnohdy účelové až dokonce šikanózní podněty podané ve zjevné snaze obejít povinnost navrhovatele složit kauci (ve výši nejméně 50 000 Kč,

³ Což by však byl povinen učinit v 30-ti denní lhůtě v případě, že petent realizoval své petiční právo prostřednictvím podání podle § 42 správního řádu a požádal zároveň správní orgán o sdělení, jak s podnětem naložil.

⁴ V této souvislosti vláda odkazuje na judikaturu Ústavního soudu k poplatkové povinnosti zkoumané z pohledu práva na spravedlivý proces.

nejvýše 10 mil. Kč), kterou ZZVZ podmiňuje projednání návrhu na přezkoumání úkonů zadavatele podle § 250 a násl. ZZVZ.

V souvislosti s výše uvedeným pak nelze odhlédnout od specifik oblastí, nad nimiž ÚOHS vykonává dozor, resp. od faktu, že s ohledem na vysoce konkurenční prostředí na trhu veřejných zakázek dochází běžně k situacím, kdy podněty k zahájení správního řízení (i návrhy na přezkoumání úkonů zadavatele) nejsou motivovány snahou hájit veřejný zájem, ale naopak snahou hájit toliko soukromé zájmy soutěžitele, resp. petenta (nebo dokonce osoby, v jejíž prospěch petent, byť neoficiálně, jedná).

Výše popsané zjevné zneužívání petičního práva prostřednictvím podávání podnětů k zahájení správního řízení z moci úřední (podle napadeného ustanovení) tak v konečném důsledku vedlo k poškození účastníků ostatních řízení, jejichž řízení zahlcenost ÚOHS nutně dále prodlužovala.

Dle názoru vlády zpoplatnění podnětu přispívá, vedle zefektivnění dozorové činnosti ÚOHS, i k posílení právní jistoty zadavatelů a dalších účastníků zadávacího (koncesního) řízení. Stanovený správní poplatek též slouží jako úhrada za úkony, které ÚOHS v souvislosti s přezkoumáním podnětu činí.

Dle názoru vlády tedy lze napadené ustanovení jako celek, včetně zpoplatnění podání podnětu, považovat za legitimní.

V.

K otázce výše poplatku

K zákonem stanovené výši poplatku se vláda necítí povolána vyjadřovat. Odkazuje proto toliko na rozsáhlou judikaturu Ústavního soudu ve věcech přezkumu ústavnosti právních předpisů v oblasti daní a poplatků. Z ní vyplývá, že:

- 1) ústavní požadavky kladené na daně lze vztáhnout i na poplatky tam, kde to povaha věci dovoluje (srov. např. bod 43 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08),
- 2) že pouze zákonodárce je oprávněn rozhodnout, zda je stanovení určité daně/poplatku potřebné, v jaké výši a za jakých podmínek, a
- 3) že limitem při konstrukci daňového/poplatkového systému mu jsou především zákaz extrémní nepřiměřenosti (rdousícího efektu) daně (čl. 11 odst. 1 a 5 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny), zákaz svévole při stanovení povinností, resp. při odlišování subjektů

a práv (čl. 1 Listiny) a zákaz diskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny), případně další hodnotová rozhodnutí ústavního pořádku.

K otázce případné extrémní nepřiměřenosti výše poplatku zakotveného napadeným ustanovením vláda uvádí, že ji považuje za přiměřenou. Důvodem je analogie s rozsahem výše kauce (nejméně 50 000 Kč, nejvýše 10 000 000 Kč), která je podmínkou zahájení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele na návrh stěžovatele. (§ 249 a násl. ZZVZ)⁵.

V souvislosti s výše uvedeným pak též vláda připomíná judikaturu Ústavního soudu, který např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (bod 38) uvedl: „[P]oplatky s ohledem na svou konstrukci nemohou mít konfiskační účinek v takové podobě jako daně, neboť jejich předmět není vztážen k majetku poplatníka (což však nevylučuje jeho zohlednění při konstrukci korekčních prvků). Poplatek je vybírán ve vztahu ke konkrétnímu protiplnění – k pokrytí alespoň části nákladů na jeho poskytnutí, případně s ohledem na další účely – typicky regulační či řídicí povahy (např. soudní poplatky, poplatky z provozování aktivit se sociálně nepříznivými dopady). [...] Výše poplatku by měla mít vztah spíše k poskytnutému plnění (výhodě) než k možnostem poplatníka. I zde ovšem platí, že ocenit poskytnutou výhodu je obtížné a že je k příslušným komplexním úvahám lépe vybaven zákonodárce (jak odborně, tak i demokratickou legitimitou). Je-li tak mezi výší poplatku a protiplněním racionální vztah, může Ústavní soud přistoupit k hodnocení samotné výše poplatku pouze zdrženlivě, jak činí u daní.“

K porušení ústavního principu rovnosti (ať již v podobě zákazu svévole při stanovení povinností, resp. při odlišování subjektů a práv dle čl. 1 Listiny, či v podobě rovnosti při uplatňování základních práv a svobod dle čl. 3 odst. 1 Listiny) v posuzované věci dle názoru vlády též zjevně nedochází, neboť výše poplatku je stanovena jednotně pro všechny subjekty bez rozdílu.

VI.

Závěr

S ohledem na výše uvedené vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh na zrušení ustanovení § 259 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, **zamítl**.

⁵ V souvislosti s výše uvedeným vláda připomíná, že nesložení kauce je zákonným důvodem k zastavení řízení o přezkoumání úkonů zadavatele (§ 257 písm. c) ZZVZ).

Obiter dictum

Nemožnost osvobození od poplatku a nemožnost prodloužení lhůty pro zaplacení tohoto poplatku (§ 259 odst. 6 ZZVZ), vyloučení zákona o správních poplatcích (§ 259 odst. 7 ZZVZ), stejně tak jako absenci možnosti zaplacení poplatku ve splátkách, nicméně vláda považuje za deficit, který, ač nedosahuje ústavní relevance, by měl být zákonodárcem napraven. Vyloučení, resp. absence, výše uvedených právních institutů však dle názoru vlády nepředstavuje nepřekonatelnou překážku realizace petičního práva.