

Důvodová zpráva

Obecná část

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

1. Důvod předložení

a) Usnesením vlády č. 256 ze dne 11. dubna 2012 bylo ministroví vnitra uloženo, aby připravil novelu zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, kterou bude zařazen do jeho sazebníku správní poplatek za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod, a ve spolupráci s ministrem dopravy zrušil vyhlášku č. 218/2006 Sb., o úhradě za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod vydanou na základě zmocnění v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

b) Při přípravě výše uvedeného návrhu zákona bylo na základě naléhavých požadavků praxe rozhodnuto stanovit nový správní poplatek za podání návrhu na určení právního vztahu a za podání návrhu na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy.

1.1. Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

1.2. Definice problému

Ad a)

Dle názoru veřejného ochránce práv existuje ve státní správě řada plateb, které svou povahou odpovídají správním poplatkům, avšak jsou upraveny v rezortních prováděcích předpisech. Rezortní předpisy dle názoru veřejného ochránce práv zcela nesystematicky stanovují výši plateb bez toho, že by zároveň komplexně řešily procesní otázky (zejména jakou formou a jakým postupem bude poplatek vyměřen, jak bude vymáhán a jakým způsobem se proti jeho vyměření může žadatel bránit, pokud považuje postup úřadu za nesprávný či nezákonný). Proto veřejný ochránce práv doporučil, aby tyto nejrůznější platby byly zahrnuty do sazebníku správních poplatků, který je součástí zákona o správních poplatcích.

Na podkladě tohoto doporučení vláda přijala usnesení č. 633 ze dne 24. srpna 2011, kterým uložila ministroví financí ve spolupráci s ostatními členy vlády zpracovat a vládě do 31. března 2012 předložit Analýzu všech plateb ve veřejné správě, které svou povahou odpovídají správním poplatkům, avšak jsou upraveny v rezortních prováděcích předpisech, a to spolu s návrhem na jejich začlenění do sazebníku správních poplatků, přílohy zákona č. 634/2004 Sb.,

o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „analýza“). Ministerstvo financí připravilo analýzu, ze které vyplynulo, že platba za vyřízení žádosti o poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod je upravena prováděcím právním předpisem, vyhláškou Ministerstva vnitra, ačkoli má povahu správního poplatku.

Na základě tohoto zjištění bylo ministři vnitra usnesením vlády č. 256 ze dne 11. dubna 2012 uloženo, aby připravil novelu zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, kterou bude zařazen do jeho sazebníku správní poplatek za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod, a ve spolupráci s ministrem dopravy zrušil vyhlášku č. 218/2006 Sb., o úhradě za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod vydanou na základě zmocnění v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

Ad b)

V souvislosti s přijetím nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) získaly správní orgány oprávnění rozhodovat o návrzích na určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) a řešit také spory z veřejnoprávních smluv (§ 141 správního řádu).

Podání návrhu na určení právního vztahu nebo na zahájení sporného řízení za současného stavu nepodléhá správnímu poplatku, přitom jde svou povahou o obdobu civilního řízení sporného, které soudnímu poplatku podléhá.

1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Ad a)

V současné době je platba za vyřízení žádosti o poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod stanovena prováděcím právním předpisem, vyhláškou Ministerstva vnitra. To, že má tato platba povahu správního poplatku, je patrné z definice úkonu uvedené v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, kde je stanoveno, že předmětem poplatku je další činnost správního úřadu související s výkonem státní správy. Touto další činností se rozumí pořízení výpisu z evidence dopravních nehod. Poplatníkem je fyzická nebo právnická osoba, v jejímž zájmu nebo věci byl úkon proveden. Podle stávajícího znění vyhlášky je úhrada spojená s žádostí fyzické nebo právnické osoby o poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod.

Ad b)

Spory z veřejnoprávních smluv v současné době nepodléhají správnímu poplatku. Ministerstvo vnitra a ostatní správní orgány však stále častěji řeší spory, které plynou z těchto smluv. Proto se zavedení správního poplatku jeví čím dál více potřebným. Ministerstvo považuje za vhodné, aby návrhy na rozhodnutí sporu z veřejnoprávních smlouv nebo na určení právního vztahu podléhaly správnímu poplatku.

Ministerstvo vnitra řeší spory, které se týkají především úhrady prokazatelné ztráty za plnění závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě při zajišťování základní dopravní obslužnosti území krajů. Ministerstvo vnitra vede celkem 19 sporných řízení o sporech z veřejnoprávních smluv a související odvolací řízení, přičemž celková částka tvořící předmět těchto řízení představuje více než 1,7 mld. Kč s příslušenstvím (přesně 1 731 272 976,59 Kč s příslušenstvím). Na jedno řízení připadá částka 91 mil. Kč (přesně 91 119 630,35 Kč s příslušenstvím). Spory zahajují ve většině případů podnikatelské subjekty (dopravní podniky) proti krajům (odpůrcům).

V případě řízení o určení právního vztahu nejsou předmětem peněžní prostředky, tato řízení však mohou být využívána tam, kde není možné vést sporné řízení podle § 141 správního řádu, přestože jde svou povahou o spor mezi více stranami, správní orgán mezi nimi působí jako arbitr. V některých případech se žadatelé mohou domáhat namísto návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy určení právního vztahu (např. navrhovatel se bude domáhat určení neplatnosti výpovědi veřejnoprávní smlouvy nebo určení trvání vztahu z veřejnoprávní smlouvy, nikoli plnění podle smlouvy, takže nebude možné řízení vyloučit s ohledem na § 142 odst. 2 správního řádu) a i v těchto případech by takový návrh neměl být bez jakékoli regulace. Je proto vhodné určitým způsobem usměrnit jinak neomezenou možnost požadovat od příslušných správních orgánů určení právního vztahu.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

Ad a)

Subjekty dotčenými zavedením Položky 3 písm. g) budou správní orgány (orgány Policie ČR dle § 123 odst. 1 zákona o silničním provozu), které poskytují výpisy z evidence dopravních nehod v režimu vyhlášky č. 218/2006 Sb., o úhradě za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod, a žadatelé, tj. osoby, které žádají výpisy z evidence dopravních nehod.

Ad b)

Subjekty dotčenými zavedením Položky 25a budou především navrhovatelé v řízení o určení právního vztahu a navrhovatelé sporných řízení (fyzické osoby, fyzické osoby podnikající a právnické osoby), pro které bude zavedena nová poplatková povinnost, a správní orgány, které budou správní poplatky nově vybírat.

1.5. Popis cílového stavu

Ad a)

Cílem předloženého návrhu je začlenit platbu ve veřejné správě, která svou povahou odpovídá správnímu poplatku, avšak je upravena ve vyhlášce ministerstva vnitra, do sazebníku, přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích (dále jen „sazebník“), a to konkrétně do Položky 3 jako písm. g), které bude nově vloženo. Začlenění této platby do zákona o správních poplatcích dává úřadům procesní

postup pro řešení stížnosti žadatelů na vyměřování a vyřizování správních poplatků. Zákon o správních poplatcích obsahuje komplexní procesní úpravu, včetně možnosti obrany žadatelů, kterým byl poplatek stanoven nesprávně či nezákonně. Začlenění této platby do zákona o správních poplatcích přinese tedy více procesních práv a právní jistotu především žadatelům.

Ad b)

Dalším cílem předloženého návrhu je začlenit do sazebníku nový správní poplatek vložení Položky 25a za podání návrhu na určení právního vztahu nebo na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy. Správnímu poplatku však nebudou podléhat návrhy v řízení o určení právního vztahu (§ 142 správního řádu) v případech, kdy správní orgán může o tomto určení rozhodnout i z moci úřední.

Správnímu poplatku budou tedy podléhat spory ze všech veřejnoprávních smluv, nejčastějšími spory však jsou spory v oblasti zajištění dopravní obslužnosti a nově se bude jednat též o spory z poskytnutí dotací a návratných finančních výpomocí.

Mezi spory z veřejnoprávních smluv, kterých by se zavedení správního poplatku mělo týkat, patří dle judikatury správních soudů mimo jiné i smlouvy o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, uzavírané podle § 19 zákona o silniční dopravě, ve znění před účinností zákona č. 194/2010 Sb. Dále by se mělo jednat o smlouvy uzavírané podle zákona č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění před účinností zákona č. 194/2010 Sb. Zákon č. 194/2010 Sb. zavedl soukromoprávní režim uzavírání smluv, nicméně i nadále zůstávají v platnosti veřejnoprávní smlouvy sjednané podle původní úpravy. Z tohoto důvodu lze předpokládat, že počet sporů z veřejnoprávních smluv, které budou správní orgány řešit, bude v horizontu nejméně dalších deseti let narůstat. Příjem ze správních poplatků by měl mimo jiné být využit k úhradě zvýšených administrativních nákladů správních orgánů spojených s nárůstem agendy řešení sporů z veřejnoprávních smluv.

S ohledem na podobnost sporného řízení a občanského soudního řízení (sporného) se pro výpočet tohoto poplatku vychází z obdobných principů jako v případě soudního poplatku podle zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Správní poplatek je však na rozdíl od poplatku soudního omezen maximální výší 1 000 000 Kč.

Ministerstvo vnitra při přípravě tohoto návrhu zákona přihlédlo k vládou schválené novele zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, která zavádí řízení o sporech z veřejnoprávních smluv o poskytnutí dotací a návratných finančních výpomocí, které mají dle judikatury správních soudů rovněž povahu veřejnoprávních smluv. K vedení těchto sporů budou příslušné krajské úřady v přenesené působnosti a také Ministerstvo financí. Příjem ze správních poplatků by měl mimo jiné pokrýt zvýšené administrativní náklady krajských úřadů, spojené s touto agendou.

1.6. Zhodnocení rizika

Ad a)

Realizovat záměr převedení platby za vyřízení žádosti o poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod do sazebníku lze pouze přijetím novely zákona o správních poplatcích a zrušením vyhlášky o úhradě za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod. Pokud by nedošlo k navrhovanému legislativnímu řešení, nadále by přetrvávaly problémy, se kterými se v praxi setkávají úřady, když žadatelé uplatňují stížnosti proti výši nebo způsobu vyměření platby, která je stanovena prováděcím právním předpisem, a tento předpis neobsahuje jakýkoli procesní postup. Úřady pak postupují při stanovení těchto plateb neformálně a stížnosti žadatelů neřeší buď vůbec, anebo je řeší způsobem, který neodpovídá standardu, jaký český právní řád obecně klade na vyřizování opravných prostředků proti úředním rozhodnutím a zásahům do majetkové sféry občana.

Ad b)

Správní orgány (především pak Ministerstvo vnitra) řeší mnohamilionové spory o nároky plynoucí z veřejnoprávních smluv. Podání návrhu na zahájení sporného řízení nepodléhá správnímu poplatku. K nápravě nedošlo ani v souvislosti s přijetím zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů. Zákon č. 194/2010 Sb. sice do budoucna uzavírání těchto smluv podřídil plně soukromoprávnímu režimu, nicméně kraje sjednaly podle původní úpravy dlouhodobé smlouvy, a lze proto očekávat, že počet sporů z těchto smluv, které budou správní orgány řešit, bude v horizontu nejméně dalších deseti let narůstat. Kromě toho je nutné počítat se spory z dotačních smluv uzavíraných podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (srov. výše). Zvýšené administrativní náklady správních orgánů spojené s touto agendou tedy porostou s nárůstem podávaných návrhů na určení právního vztahu nebo návrhů na řešení sporů z veřejnoprávních smluv.

2. Návrh variant řešení

Ad a)

VARIANTA 0

Ponechat stávající stav beze změny.

VARIANTA 1

Zrušit vyhlášku o úhradě za poskytování údajů z evidence dopravních nehod a novelizovat Položku 3 sazebníku vložím nového písmene g), které by znělo:

„g) Poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod Kč 100“

a ponechat tedy poplatek v původní výši 100 Kč. Zároveň také novelizovat zákon o silničním provozu v těch ustanoveních, která obsahují zmocnění k vydání zrušované vyhlášky.

Ad b)

VARIANTA 0

Ponechat stávající stav beze změny.

VARIANTA 1

Zavést do sazebníku nový správní poplatek Položka 25a za podání návrhu na zahájení řízení o určení právního vztahu a návrhu na řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy.

„Položka 25a

- | | |
|--|---|
| a) Podání návrhu na zahájení řízení o určení právního vztahu | Kč 2 000 |
| b) Podání návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy, jehož předmětem je peněžité plnění | |
| 1. do částky 20 000 Kč včetně | Kč 1 000 |
| 1. v částce vyšší než 20 000 Kč | 5% z této částky,
nejvýše Kč 1 000 000 |
| c) Podání návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy, jehož předmětem není peněžité plnění | Kč 2 000 |

Předmětem poplatku není

Podání návrhu na zahájení řízení o určení právního vztahu v případech, kdy správní orgán může o tomto určení rozhodnout i z moci úřední.“

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Náklady varianty 1 budou v obou částech návrhu nulové.

Finanční přínosy ze zavedení Položky 3 písm. g) budou obdobné, neboť výše platby za výpis z evidence dopravních nehod se nemění. Přeměna úhrady na správní poplatek však bude mít pozitivní přínosy pro žadatele, neboť lepší ochranu jejich práv (žadatel bude mít možnost se bránit proti postupu správního orgánu). Finanční přínosy lze očekávat z nové Položky 25a, neboť za současného stavu správní orgány tyto spory řeší, aniž by správní poplatky vybíraly. Přijetí navrhovaných variant 1 nebude představovat žádné finanční dopady na státní rozpočet, ani rozpočty územně samosprávných celků. Správní orgány již nyní vybírají platby za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod a nově začnou vybírat správní poplatky za návrh na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy a za návrh na zahájení řízení o určení právního vztahu.

Finanční náklady na přizpůsobení se regulaci ze strany dotčených subjektů budou minimální. Správní poplatky za Položku 3 písm. g) již nyní hradí dotčené subjekty. Správní poplatky za Položku 25a budou nově hradit navrhovatelé. Správní poplatek však nebude vybírán v případech, kdy lze v řízení o určení právního vztahu rozhodnout i z moci úřední. Tím bude značná část dotčených subjektů zbavena poplatkové povinnosti. Na druhou stranu, pokud bude správní řízení zahájeno pouze k ochraně soukromoprávního zájmu navrhovatele, je spravedlivé, aby byl tento návrh zpoplatněn. S ohledem na dosavadní praxi při řešení sporů z veřejnoprávních smluv, lze konstatovat, že výše správního poplatku bude pro navrhovatele přiměřená (to vychází především z výše sporné částky, která je předmětem sporného řízení).

Správní orgán přizná navrhovateli náhradu nákladů sporného řízení včetně zaplaceného správního poplatku, pokud bude navrhovatel úspěšný. Navrhovateli se tedy vynaložený správní poplatek vrátí, jak vyplývá z § 141 odst. 11 správního řádu.¹ Správní poplatek nebude navrhovateli nahrazen pouze v případě řízení o určení právního vztahu. V tomto případě je však poplatek stanoven jen částkou 2 000 Kč a nadto není vybírán, pokud požadované určení může učinit správní orgán i z moci úřední, a půjde proto jen o minimum případů.

Administrativní dopady spojené s přijetím navrhované změny Položky 3 písm. g) budou nulové. Lze očekávat minimální administrativní dopady spojené s přijetím nové Položky 25a.

Naopak lze očekávat ulehčení administrativní zátěže správních orgánů, neboť stanovení povinnosti zaplatit správní poplatek omezí podávání tzv. nadbytečných návrhů na zahájení řízení dle ustanovení § 141 nebo 142 správního řádu.

Jako příklad již existující administrativní zátěže lze vycházet z informací, které jsou získány z agendy rozhodování sporů v oblasti úhrady prokazatelné ztráty za plnění závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě, kterou řeší Ministerstvo vnitra. V rámci příslušného odboru zabezpečují výkon této agendy 3 odborní referenti a vedoucí oddělení. V každém spise je vždy určen jeden referent jako oprávněná úřední osoba. Jeden spis je v průměru vyřizován cca 3 až 6 měsíců v závislosti na složitosti předmětu sporu (výjimkou však nejsou ani spisy s dobou vyřizování delší než jeden rok). Pověřený referent nemůže být v době vedení sporných řízení pověřován jinou odbornou činností, neboť vedení sporných řízení představuje relativně náročnou agendu (správní rozhodnutí obvykle čítají mezi 50 a 100 stranami), a to jak z hlediska právní odbornosti, tak z hlediska navazujících soudních řízení (žaloby proti Ministerstvu vnitra u správních soudů a případné žaloby na náhradu škody v případě, že by Ministerstvo nebylo u soudů úspěšné).

¹ Ve sporném řízení přizná správní orgán účastníkovi, který měl ve věci plný úspěch, náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, může správní orgán náhradu nákladů poměrně rozdělit, popřípadě rozhodnout, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu správní orgán přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze správního orgánu.

4. Návrh řešení

Ad a)

Navrhujeme přijetí varianty 1. Tato varianta nejlépe odráží aktuální potřeby ve veřejné správě, tj. potřebu začlenit úhradu, která má povahu správního poplatku, do sazebníku. Položka 3 se vztahuje na obdobné platby, které se týkají jiné správní činnosti, kdy správní orgán na požádání žadatele, resp. účastníka správního řízení pořizuje kopii, výpis nebo opis nějakého úředního dokumentu (části spisu, osvědčení, matričního listu apod.), nebo výpis z úřední evidence či registru. Proto lze považovat začlenění platby za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod do této položky za vhodné.

Ad b)

Varianta 1 také nejlépe odpovídá aktuálním potřebám správních orgánů, které nyní určují právní vztah nebo řeší spory z veřejnoprávních smluv, aniž by za podání návrhu vybíraly správní poplatky. S ohledem na skutečnost, že tyto spory jsou obdobné sporům, které řeší civilní soudy, navrhovaná výše koncepčně vychází ze stanovení soudního poplatku, maximální výše správního poplatku je však omezena částkou 1 000 000 Kč. To znamená, že bude-li předmět plnění vyšší než 20 000 000 Kč, správní poplatek se již (na rozdíl od poplatku soudního) nezvyšuje. Správní poplatek bude motivovat navrhovatele, aby nepodávali neuvážené nebo zjevně neopodstatněné návrhy. Bude-li však návrh na zahájení sporného řízení úspěšný, pak správní orgán navrhovateli přizná náhradu nákladů včetně zaplaceného správního poplatku a navrhovateli se tedy vynaložený správní poplatek vrátí.

Správnímu poplatku bude nově podléhat jen takové řízení, které může být zahájeno pouze na návrh, tedy takové, které se týká především "soukromého" zájmu navrhovatele. Správní poplatek naopak nebude vybírán v případě řízení o určení právního vztahu, pokud správní orgán může o tomto určení rozhodnout i z moci úřední. Pro omezení poplatkové povinnosti u těchto řízení svědčí tyto skutečnosti.

Řízení o určení právního vztahu je zvláštním typem správního řízení, jehož účelem je vydávání deklaratorních rozhodnutí.

Deklaratorním rozhodnutím se nezakládají, nemění ani neruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby, ale toliko se jimi autoritativně deklaruje, že taková osoba práva nebo povinnosti má, anebo nemá.² Takovýchto řízení

² Jako příklad deklaratorních rozhodnutí lze uvést řízení dle § 55 odst. 4 vodního zákona, podle kterého rozhodne místně příslušný vodoprávní úřad v pochybnostech, zda určitá stavba je nebo není vodním dílem. Dle § 3 odst. 3 vodního zákona rozhoduje vodoprávní úřad v pochybnostech o tom, zda se jedná či nikoli o povrchové nebo podzemní vody. Podle § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech, rozhoduje krajský úřad v pochybnostech o tom, zda se movitá věc příslušející do některé ze skupiny odpadů (uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu) považuje za odpad. V neposlední řadě lze uvést rovněž řízení o existenci účelové komunikace.

je mnoho.³ Většinou se jedná o dořešení „sporné otázky“, jejíž zodpovězení může mít (a zpravidla má) větší přesah (blížící se někdy svojí povahou veřejnému zájmu).⁴

Dalším takovým příkladem je i řízení o vzniku, trvání a zániku nemocenského pojištění, vznikl-li spor o účast na nemocenském pojištění (§ 84 odst. 2 písm. a) bod 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění) a řízení o vzniku a zániku důchodového pojištění ve sporných případech (§ 6 odst. 4 písm. a) bod 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů). Tato řízení mohou být zahájena jak z moci úřední, tak i na návrh pojištěnce (zaměstnance či osoby samostatně výdělečně činné) či jeho zaměstnavatele. Účast pojištěnce na nemocenském a důchodovém pojištění je jedním ze základních vztahů, v jejichž rámci realizuje pojištěnec svá práva garantovaná Listinou základních práv a svobod.⁵ Občané proto musí mít ve sporných případech právo dosáhnout rozhodnutí o svém vztahu k systému nemocenského a důchodového pojištění bez jakýchkoli, tedy i finančních, překážek.

Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Ad a)

Pořadí:	Varianta:
1.	Varianta 1
2.	Varianta 0

Ad b)

Pořadí:	Varianta:
1.	Varianta 1
2.	Varianta 0

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Za implementaci budou odpovědné všechny správní orgány, které správní poplatky vybírají. Regulace nevyžaduje zajištění prostředků pro implementaci, neboť administrativní činnost správních orgánů se nezmění.

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti navrhované regulace ad a) se neprovede. Přezkum účinnosti regulace ad b) bude proveden po určité době účinnosti zákona (v roce 2015), aby bylo možné po uplynutí této doby efektivně zhodnotit, zda zpoplatnění návrhu sporných řízení a návrhů řízení o určení právního vztahu naplnilo svůj účel, tj. zamezilo nadměrnému podávání návrhů dle § 141 a § 142 správního řádu a zároveň toto zpoplatnění nezpůsobilo překážku pro navrhovatele v podání návrhu.

³ Více viz např. Vedral, J. Správní řád – komentář. II. vydání. BOVA POLYGON, Praha, 2012, str. 1098.

⁴ Např. deklaratorní rozhodnutí o tom, že konkrétní komunikace je komunikací účelovou, je mnohdy zásadní nejen pro žadatele (který se nakonec k tomuto kroku odhodlal), ale i pro další, blíže neurčený počet, subjektů.

⁵ Především podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod má občan právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci a podle čl. 32 mají rodiče, kteří pečují o děti, právo na pomoc státu.

7. Konzultace a zdroje dat

Při zpracování textu návrhu zákona probíhaly konzultace s Ministerstvem financí a Ministerstvem dopravy. Tyto konzultace se týkaly především vhodnosti začlenění správního poplatku do Položky 3. Ministerstvo financí během konzultací upozornilo na přípravu novely zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, která zavádí sporná řízení, k nimž budou příslušné krajské úřady v přenesené působnosti a také Ministerstvo financí. Novela tohoto zákona prošla mezirezortním připomínkovým řízením a byla dne 27. 3. 2013 schválena vládou. Výsledky těchto konzultací byly zohledněny v předloženém znění materiálu.

Navrhovaná právní úprava a její dopady na podnikatelské prostředí byly též konzultovány s Hospodářskou komorou České republiky. HK ČR upozornila na některé potencionální negativní dopady ve vztahu k podnikatelům (provozovatelům veřejné linkové dopravy). Dle vyjádření HK ČR nelze však opomíjet ani některá pozitiva navrhované úpravy, tedy např. potencionální zrychlení státní správy z důvodu odpadnutí mnohých neopodstatněných správních návrhů. Z tohoto důvodu HK ČR zaujímá k materiálu neutrální postoj.

Další konzultace byly provedeny se správními orgány (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad práce České republiky, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zemědělství) a krajskými úřady (Krajský úřad Libereckého kraje, Krajský úřad Jihočeského kraje, Krajský úřad Zlínského kraje, Krajský úřad Moravskoslezského kraje, Krajský úřad Královéhradeckého kraje, Krajský úřad Karlovarského kraje), neboť tato místa se spory z veřejnoprávních smluv dle své zákonem svěřené kompetence zabývají nejčastěji.

Z těchto konzultací bylo zjištěno, že kraje hodnotí pozitivně navrhovanou legislativní změnu. Ministerstva se v praxi s řešením sporů z veřejnoprávních smluv téměř nesetkávají. Spory bývají mnohdy řešeny spíše výpovědí z veřejnoprávní smlouvy nebo úpravou znění veřejnoprávní smlouvy než sporným řízením dle ustanovení § 141 správního řádu.⁶

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Mgr. Michaela Fedrová, 974 817 326, michaela.fedrova@mvcr.cz

⁶ Ministerstvo zemědělství dosud řešilo pouze dva spory z veřejnoprávní smlouvy, a to v oblasti poskytování tzv. projektových dotací z evropského Programu rozvoje venkova. Podle § 11 odst. 4 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů, poskytuje Fond dotace na opatření, jehož součástí je vypracování a předložení projektu žadatelem o dotaci, na základě dohody o poskytnutí dotace. Tato dohoda má podle judikatury soudů povahu veřejnoprávní smlouvy. Předmětem sporu je nesouhlas příjemce dotace s postupem Fondu při hodnocení plnění smluvních povinností příjemcem před vyplacením dotace, tj. s krácením výše dotace, jež má být poskytnuta, prostřednictvím ve smlouvě sjednaného systému sankcí. Jeden ze dvou Ministerstvem zemědělství řešených sporů z veřejnoprávní smlouvy je v současné době u správního soudu (žaloba příjemce dotace), další je ve stádiu řízení před správním orgánem. Lze předpokládat, že počet těchto sporů bude poměrně razantně stoupat, a to zejména v souvislosti s vývojem judikatury a s koncem současného dotačního období.

Zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a právem EU

Navrhované řešení je plně v souladu s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy. Právní předpisy a jiné prameny práva EU se na danou oblast nevztahují. Navrhovaná úprava nezasahuje žádným způsobem do mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách. Nedotýká se ani žádné ze smluv, které byly sjednány nebo jsou sjednávány Českou republikou.

Navrhované řešení je zcela v souladu s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, zvláště pak s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a jejími protokoly, jakož i s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) a právními názory mezinárodních orgánů zřízených ke kontrole plnění závazků vyplývajících z takových smluv, která se k dané oblasti vztahují.

Správní poplatek by mohl eventuálně zasahovat do majetkového práva dle článku 1 Protokolu 1 (Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod), kde je v odstavci 1 stanoveno, že: *„Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínky, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva.“* Nicméně další odstavec pak říká, že: *„Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“* Tomu svědčí i níže citovaná judikatura ESLP.

Návrh zákona zavádí nový správní poplatek, a to především za podání návrhu na určení právního vztahu nebo návrhu na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy. Tento poplatek bude stanoven s ohledem na výši sporné částky. Tedy jedná se o správní poplatek, který je svým účelem obdobný soudnímu poplatku.

Soudní poplatky jsou judikaturou ESLP tolerovány a podle judikatury nepředstavují překážku pro uplatnění práva přístupu k soudu. Jak plyne z rozhodnutí ESLP: *“Státy ale navíc musejí mít možnost přijímat opatření, která považují za nezbytná k ochraně obecného zájmu na vyváženém financování soudních soustav.”* (bod 38 rozhodnutí ESLP) *„Soudu nenáleží obecně se zabývat portugalským mechanismem stanovování a výpočtu soudních poplatků.“*⁷

Separátní vótum k tomuto rozhodnutí pak uvádí, že: *“závislost výše soudních poplatků na hodnotě hodnoty sporu uváděné žalobcem není výstřelkem portugalského řádu. Právě naopak, je přítomna i v dalších evropských systémech.“*

Stanovení výše soudních poplatků je ponecháno kompetenci jednotlivých států. Bude-li se uvažovat o správním poplatku jako o jisté období soudního poplatku, je třeba konstatovat, že správní poplatek v navrhované výši je tak plně

⁷ Joao José Perdigao a Maria José Queiroga Perdigao proti Portugalské republice, Číslo stížnosti: 24768/06 ze dne 4. 8. 2009

s ohledem na výše uvedené v souladu s judikaturou ESLP, neboť nově zaváděný správní poplatek bude stanoven podle hodnoty sporu.

Zhodnocení souladu návrhu zákona s ústavním pořádkem České republiky

Návrh úpravy je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a ostatními obecně závaznými právními předpisy.

Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace

Návrh zákona se nedotýká zákazu diskriminace.

Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Návrh zákona se nedotýká ochrany soukromí a osobních údajů.

Zhodnocení předpokládaného hospodářského a finančního dosahu navrhované právní úpravy na podnikatelské prostředí České republiky

Návrh zákona se bude dotýkat podnikatelského prostředí, neboť veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány i mezi podnikateli (fyzické či právnické osoby) a státem, případně územními samosprávnými celky. Spory z těchto smluv, respektive (návrhy na vyřešení sporu z těchto smluv) budou nově podléhat správnímu poplatku. Nicméně správní poplatek bude stanoven v takové výši, aby neodrazoval navrhovatele od podání návrhu a zároveň alespoň částečně hradil náklady vynaložené správními orgány při řešení těchto sporů. Např. Ministerstvo vnitra vede celkem 19 sporných řízení o sporech z veřejnoprávních smluv a související odvolací řízení, přičemž celková částka tvořící předmět těchto řízení představuje více než 1,7 mld. Kč s příslušenstvím (přesně 1 731 272 976,59 Kč s příslušenstvím). Na jedno řízení připadá částka 91 mil. Kč (přesně 91 119 630,35 Kč s příslušenstvím). Jestliže je správní poplatek omezen maximální částkou 1 000 000 Kč, představuje pro každý spor pouhé 1% z uplatňované částky (bez příslušenství).

Zhodnocení předpokládaných sociálních dopadů, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Návrh zákona se nedotýká výše popsaných skupin obyvatel a zájmů.

Zhodnocení korupčních rizik - CIA (Corrupt Impact Assessment)

Návrh zákona je svým rozsahem přiměřený množině vztahů, které má upravovat, a nerozšiřuje kompetence orgánů veřejné správy, neboť pouze zavádí dva nové správní poplatky. Návrh zákona mění způsob úhrady za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod (stanovený vyhláškou Ministerstva vnitra) na správní poplatek a nově zavádí nový správní poplatek za návrh na určení právního vztahu nebo návrh na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy, nicméně návrh zákona nemění kompetence správních orgánů, které tato sporná řízení již vedou od účinnosti nového správního řádu.

Veřejná správa je schopna plošně kontrolovat a vynucovat dodržování dané regulace, neboť zainteresované správní orgány nebudou poskytovat výpisy z evidence dopravních nehod, ani vést sporné řízení bez úhrady správního poplatku. Předložený návrh zákona určuje, který orgán je kompetentní v dané věci vyměřovat správní poplatek, a nedochází k nadměrnému soustředění pravomocí u jednoho obtížně kontrolovatelného orgánu nebo jeho části a zároveň nedochází k neodůvodněnému a neurčitému rozdělení pravomocí mezi vyšší počet osob. Návrh zákona zavádí možnost účinné obrany proti nesprávnému postupu orgánu veřejné správy proti způsobu a výši vyměření správního poplatku podle zákona o správních poplatcích. Návrh zákona nezasahuje do již existujících funkčních systémů vlastní kontroly a přezkoumávání rozhodnutí přijímaných podle daného předpisu. Návrh zákona nepředstavuje žádná korupční rizika.

Zvláštní část

K Čl. I – bod 1

Správní poplatek zůstává v původní výši, kterou stanovila vyhláška o úhradě za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod, tedy ve výši 100 Kč.

K Čl. 1 – bod 2

Správní poplatek bude motivovat navrhovatele, aby nepodávali neuvážené nebo zjevně neopodstatněné návrhy. Bude-li však návrh na zahájení sporného řízení úspěšný, pak správní orgán navrhovateli přizná náhradu nákladů včetně zaplaceného správního poplatku a navrhovateli se tedy vynaložený správní poplatek vrátí.

Správní poplatek je stanoven podle výše předmětu peněžitého plnění. Pokud se jedná ve sporném řízení o určení právního vztahu nebo jde o spor z veřejnoprávní smlouvy, jehož předmětem není peněžité plnění, správní poplatek je stanoven v jednotné výši 2000 Kč. Správnímu poplatku bude nově podléhat jen takové řízení, které může být zahájeno pouze na návrh, tedy takové, které se týká především "soukromého" zájmu navrhovatele. Správní poplatek naopak nebude vybírán v případě řízení o určení právního vztahu, pokud správní orgán může o tomto určení rozhodnout i z moci úřední.

K Čl. II

Doplňuje se přechodné ustanovení, které posiluje právní jistotu, že řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti zákona, který zavádí správní poplatek, nepodléhají správnímu poplatku za podání návrhu na určení právního vztahu nebo na řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy.

K Čl. III

V tomto článku jsou zrušena dvě ustanovení zákona o provozu na pozemních komunikacích, která úzce souvisí se zrušením vyhlášky o úhradě za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod. Ustanovení § 123 odst. 6 se přečíslovává v souvislosti se zrušením odstavce 5. Stejně tak dochází ke změně v ustanovení § 137 odst. 2. Ustanovení § 137 odst. 4 se ruší, neboť má povahu zmocňovacího ustanovení, a jeho existence, v souvislosti se zrušením vyhlášky, již nadále není možná.

Návrh zákona ruší vyhlášku č. 218/2006 Sb., o úhradě za poskytnutí údajů z evidence dopravních nehod, neboť existence této vyhlášky není po přijetí novely sazebníku možná a důvodná.

K Čl. IV

Účinnost návrhu zákona je stanovena na první den druhého kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení zákona.