

## Musí politické strany poskytovat informace?

autor: JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

publikováno: 11.11.2016

Fantazie je důležitější než informace. Albert Einstein



Od roku 2000, kdy nabyl účinnosti zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „SvInf“), se problematika ústavně garantovaného práva na přístup k informacím v českém právním prostředí dynamicky rozvíjí. I méně pozornější čtenář české judikatury si musel povšimnout, že oblast práva na informace je specifická do značné míry nebývalým významem neustále extendující judikatury českých správních soudů a Ústavního soudu ČR, které považují[1]

právo na přístup k informacím za stěžejní součást demokratického právního státu. Postupem času se tak povinnými subjekty staly i osoby, na něž zákon původně asi ani nesměřoval, a začaly se poskytovat informace, o nichž dlouho nebylo jasné, zda pod rozsah zákona vůbec spadají.[2]

Ve svém krátkém textu bych se rád zamyslel nad jednou doposud v české právní teorii opomíjenou otázkou. Pro demokracii a právní stát dle mého soudu, ovšem relativně zásadní.

### **Jsou politické strany v ČR povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím?**

Tedy musí politické strany *ex lege* poskytovat informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím? Nemám tady přirozeně na mysli nějaké neformální postupy, kdy se „zvědavý“ občan – volič nebo novinář něco zeptá, a politická strana mu odpoví či neodpoví[3]

, ale právně regulovanou proceduru dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kde jsou dány např. přesné lhůty a přezkumné prostředky, pokud je žádost o informace zcela či zčásti odmítnuta.

### **Co je vlastně právo na informace?**

Právo na informace z hlediska systematiky ústavního pořádku řadíme v ČR mezi práva politického charakteru zaručená Listinou základních práv a svobod. Přední ústavně-právní teoretik a ústavní soudce J. Filip k tomu píše: *Širší pojetí politických práv pod nimi nechápe jen účast na správě veřejných záležitostí formou hlasování nebo výkonem nějaké funkce nebo úřadu, nýbrž sem řadí i to, co se někdy označuje za politická svoboda. To je např. svoboda projevu, právo na informace, svoboda sdružování, shromažďování* .[4]

Právo na informace je právem specifické povahy. Jeho zvláštnost tkví v tom, že je právem jako takovým (tedy samo o sobě) a zároveň je třeba ho chápat jako most k uskutečnění práv dalších. Zároveň také právo na informace naopak může stát v cestě k realizaci jiných práv.[5]

Pokud jsem se zmínil o významu **práva na informace** jako mostu či prostředku k právům dalším, zaručených v našem ústavním pořádku, dokládám toto tvrzení kupříkladu skutečností, že právo na informace je nezbytné pro efektivní realizaci práva petičního (čl. 18 Listiny), taktéž je přirozeným předpokladem pro plnohodnotný výkon práva sdružovacího (čl. 20 Listiny).

Shrňme, že právo na informace je právem ústavním, tedy právem té nejvyšší síly. Tuto poznámku činím při vědomí, že o právní síle se hovoří tradičněji u právních předpisů, než u jednotlivých práv.

### **Kdo je povinným subjektem dle SvInf?**

Právní úprava této věci prošla od roku 2000 určitým legislativním vývojem. SvInf ve svém původním znění počítal v § 2 odst. 1, 2 se třemi druhy povinných subjektů:

1. státními orgány,
2. orgány územní samosprávy, a
3. subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy.

Pakliže státní orgány a orgány územní samosprávy jsou v zásadě povinny poskytovat informace o veškerých oblastech své činnosti (mají tzv. úplnou informační povinnost), subjekty, na něž byl přenesen výkon veřejné moci, jsou povinnými subjekty jen v rozsahu tohoto výkonu (částečná informační povinnost). V roce 2001[6]

přijal zákonodárce pod č. 39/2001 Sb. novelu, kterou doplnil do § 2 odst. 1 SvInf mezi povinné subjekty úplné informační povinnosti novou kategorií povinných subjektů, a sice „*veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky*“. O pět let později velkou novelou, provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., byl znak hospodaření s veřejnými prostředky vypuštěn jako redundantní.[7] To ovšem neznamená, že by pojmový znak „hospodaření s veřejnými prostředky“ nebyl v § 2 odst. 1 SvInf přítomen nadále implicitně.

### **Postrádám ovšem hlubší odbornou diskuzi na zásadní téma, zda politické strany a politická hnutí je možné podřadit pod režim zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.**

Aktuální znění SvInf nám jasnou odpověď nedává. *De facto* jsou možné výklady na obě strany.

Politické strany a politická hnutí jsou součástí politického systému ČR. Listina přiznává v rámci sdružovacího práva občanům právo je zakládat a sdružovat se v nich. Listina ani platný zák. č. 424/1991 Sb. nedělají rozdíly mezi politickou stranou a politickým hnutím. Odlišnost spočívá spíše v historickém pojetí, kdy politické hnutí zpravidla nemělo individuální členství ani ucelenou organizační strukturu.[8]

Připomeňme, že pol. strany jsou v ČR odděleny od státu. Nesmějí vykonávat funkce státních orgánů, ani tyto orgány nahrazovat. Nesmějí řídit státní orgány ani ukládat povinnosti osobám, které nejsou jejich členy. Strany mohou být organizovány zásadně na územním principu.

Pro naši problematiku je důležité to, zda je politická strana právní osobou veřejného práva či soukromoprávní právní osobou.

Jde o složitou a komplexní otázku. Neshodu o soukromoprávní a veřejnoprávní povahu politických stran řešil v minulosti opakovaně i Ústavní soud ČR, který dospěl v roce 1995 k závěru[9]

, že politické strany a politická hnutí jsou korporacemi na soukromoprávním základu, v nichž členství není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců, nemají veřejnoprávní statut, zároveň však politické strany odmítly přímo ztotožnit se soukromými spolky.

Nejvyšší soud v rozsudku z roku 2010 Cdo 3373/2009 pak pro změnu judikoval, že u politických stran „je dominantní prvek veřejnoprávní“, přičemž „dominance veřejnoprávního prvku v jejich aktivitách musí být zohledněna při výkladu zákona o politických stranách.“ Proti tomu však vystoupil Ústavní soud, který o rok později judikoval, že „nemůže akceptovat ani konkrétní závěry Městského soudu v Praze a zejména Nejvyššího soudu, jimiž dovodily, že z hlediska charakteru politické strany je dominantní prvek veřejnoprávní“ – viz Nález II ÚS 1969/10-1 ze dne 27. 12. 2011. [10]

Osobně mám po zvážení výše napsaného za to, že politické strany nejsou ani soukromoprávní ani klasickou veřejnoprávní právní osobou, dovolují si je pokládat za osoby smíšené (hybridní) povahy [11]

Na naši problematiku má zjištění *a conto* smíšené povahy politických stran *de facto* neutrální dopad a naši otázku ohledně povinného subjektu dle SvInf nám odpověď nedává, a vlastně ani z povahy věci dát nemůže.

### Řešení problému

Jak známo, v posledních letech došlo ke značnému rozšíření skupiny subjektů, které spadají pod informační povinnost. Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu je charakteristická tím, že oba soudy vycházejí ze širšího pojetí práva na informace. [12]

Proto za povinné subjekty byly označeny např. ČEZ, Letiště Praha, VZP, FC Hradec Králové nebo Lesy ČR s. p. Rozšiřující výklad okruhu povinných subjektů důsledně směřuje, dle mého odborného soudu, k naplnění smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím.

Dodejme, že politické strany nesmí vykonávat veřejnou moc, což výslovně zakotvuje § 5 odst. 1 z. č. 424/1991 Sb., což mj. oslabuje jejich vnímání jako veřejnoprávních korporací.

Z právního hlediska musíme zmíněné politické strany vnímat ne sice přímo jako klasické veřejnoprávní korporace, jak jsem uvedl, pokládám je spíše za osoby smíšené povahy, tedy do značné míry jako korporace *sui generis*, nicméně hospodařící rovněž s veřejnými prostředky [13]

, jelikož majoritní část jejich příjmu často tvoří tzv. příspěvek ze státního rozpočtu ČR na úhradu volebních nákladů a na činnost těchto stran.

Informační povinnost dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, by však neměla dopadnout na politické strany, které tento státní příspěvek nedostávají – zpravidla tedy menší politické, možno říci méně společensky významné straničky, které v rámci volebních „soubojů“ nedosáhly relevantní hranice zisku hlasů, od které se vyplácí příslušný volební příspěvek a rovněž nejsou držitelkami zastupitelských mandátů, za něž je taktéž politickým stranám vyplácen státní příspěvek.

Zásadní právní problém nevidím ve faktu určité politické dynamiky, tedy že některá politická strana, která by jeden rok povinným informačním subjektem byla, a další kalendářní rok, ve kterém již finanční pomoc na činnost od státu, kvůli špatnému volebnímu výsledku neobdrží. Myslím, že to, které strany uspěly ve volebním klání a mají tedy nárok na finanční státní příspěvky je relativně obecně známou skutečností. Navíc pokud by strana ze seznamu povinných subjektů „vypadla“,

mohla by o tom mj. informovat na svých webových stránkách a mohla by též zrušit svou elektronickou podatelnu pro úkony dle SvInf.[14]

Státní příspěvky jsou vypláceny ze státního rozpočtu buďto jednorázově, nebo pravidelně každý rok a jejich výše závisí na úspěšnosti ve volbách. Možno argumentovat, že příspěvky za volby nejsou jedinými výlučnými příjmy politických stran a hnutí.

Skutečnost, že státní příspěvek není jediným příjmem stran – dále jsou financovány např. z členských příspěvků a ze sponzorských darů soukromých fyzických a právnických osob[15]

– neznamená, že by se na ně nevztahovalo ustanovení § 2 odst. 2 InfZ, kde se implicitně hovoří o hospodaření s veřejnými prostředky.

Jazykovou a teleologickou interpretací tohoto ustanovení SvInf dojdeme k závěru, že se nemusí jednat o absolutní hospodaření s veřejnými prostředky, takže skutečnost, že politický subjekt je zčásti financován ze soukromých zdrojů[16]

jej, dle mého názoru, nevylučuje ze skupiny povinných subjektů dle z. č. 106/1999 Sb. Tedy alespoň v tomto aspektu.

Výše citovaný aspekt hospodaření s veřejnými prostředky ovšem není jediným kritériem pro posouzení, zda určitá osoba do režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, spadá či nikoliv.

Dle doktríny i judikatury[17]

je dalším z neopomenutelných kritérií, zda se jedná o tzv. veřejnou instituci způsobem jejího vzniku, tedy zda při vzniku byla či nebyla přítomna ingerence orgánu státu či samosprávy. Z tohoto dílčího pohledu se nejedná o veřejnou instituci. Tento aspekt svědčí tedy zcela hypotéze, že politická strana či hnutí není povinným subjektem dle z. č. 106/1999 Sb. Politické strany vznikají nezávisle na vůli státu (či samosprávy) soukromoprávním úkonem, resp. vznikají sice registrací u MVČR, což je nepochybně akt veřejnoprávní, nicméně jejich vlastní založení má původ v soukromoprávním jednání jejich zakladatelů.

Další aspekt – politická strana je (musí být) založena za veřejným (nikoliv soukromým) účelem. Fungování a činnost demokratických politických stran je též ve veřejném zájmu. Veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce.

Což je naopak jasný a zásadní argument pro to, aby byly politické strany podřazeny pod SvInf.

Jiný aspekt veřejné instituce, je dle teorie i judikatury[18]

, že stát na její činnost dohlíží. Tento znak do značné míry naplňuje kontrola *sui generis* dle zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. I když nepopírám, že jde o specifický druh kontroly.

F. Nonnemann na epravo.cz ve svém článku uvedl, že kontrola hospodaření politických stran a publikace určitých dat je zajišťována zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a nevidí tedy důvod, proč by politické strany měly být subsumovány též pod z. č. 106/1999 Sb.[19]

O tom, že některé otázky upravuje citovaný z. č. 424/1999 Sb., není sporu, nicméně nevidím relevantního důvodu, proč by současně politické strany nemusely poskytovat informace i v režimu z. č.106/1999 Sb., a to zejména s ohledem na ústavně-právní charakter práva na informace, tedy práva té nejvyšší síly.

Tak jako např. ČNB nevyklučuje z působnosti SvInf skutečnost, že musí publikovat určité informace podle zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB, tak nevidím relevantní pohnutky, proč by zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, měl politické strany vyloučit z gesce zákona o svobodném přístupu k informacím. Obdobný legální mechanismus, že *lex specialis* „nezkonzumuje“ povinnost poskytovat informace dle SvInf platí i pro řadu dalších povinných subjektů, proto argumentaci existencí z. č. 424/1991 Sb. zde pokládám za do značné míry lichou.

Shrnuto k fragmentu *a conto* „ stát na její činnost dohlíží“ – byť zde specifický druh kontroly existuje, pokládám tento aspekt za neutrální, tedy ne zcela přičitatelný jak pro stranu názorové fronty – je povinným subjektem dle SvInf, ale ani pro opačnou stranu názorové barikády.

Pro posílení teoreticko-právního hlediska se na závěr na řešenou na věc krátce podíváme i optikou stále populárnější tzv. fuzzy logiky. Jádrem fuzzy logiky je, jak výstižně napsal P. Molek, rezignace na odvěký požadavek formální výrokové logiky, podle nějž má každý výrok toliko jednu ze dvou pravdivostních hodnot: pravdu a nepravdu.

Podle soudce NSS a právního teoretika P. Molka zmíněná fuzzy logika tyto dvě hodnoty rozvolňuje a činí z nich nikoli hodnoty absolutní, nýbrž polární a mezi nimi vytyčuje škálu mezihodnot, jež umožňuje označit výroky nejen za (zcela) pravdivé či (zcela) nepravdivé, ale také za velmi pravdivé, ne úplně pravdivé, ne úplně nepravdivé či velmi nepravdivé. V rámci nazírání „fuzzy logickými brýlemi“ na řešenou problematiku si vytyčíme dva krajní body hodnotící FL-škály: pol. strana je povinným subjektem dle SvInf – pol. strana není povinným subjektem dle SvInf. Jelikož jde o relativně přehledný problém, stanovíme si hodnotící škálu 0 (minimum) až 10 (maximum)[20]

. Vzhledem k výše zmíněným argumentům [21] dochází autor k závěru, že jde o případ, kdy možno na FL stupnici zakroužkovat hodnotu 5. – tedy středová hodnota, resp. maximální *non-polarita*.

Docházím tedy k závěru, že dnešní právní úprava na tomto úseku je nejednoznačná – a možno ji interpretovat oběma směry, tedy že politická strana je i není povinným subjektem dle SvInf, argumenty byly představeny výše. Tuto nejednoznačnost vnímám negativně, proto navrhuji její řešení v závěru mého textu.

### **Judikatura zatím chybí**

Co je mi známo, k řešené věci zatím neexistuje v ČR relevantní judikatura. Zde tedy řešení také prozatím nenalezneme.[22]

Světlo do věci by mohla vnést jedna aktuální zajímavá žaloba. Jihomoravský právník Michal Kincl žaluje stranu KSČM za to, že mu nechce poskytnout určité informace týkající se počtu jejích členů. KSČM mj. tvrdí, že není povinným subjektem dle SvIn, M. Kincl říká opak. [23] Žaloba u Městského soudu Praha, ze dne 8. 4. 2013, sp. zn. 5 A 56/2013., zatím není nijak rozhodnuta. Mám za to, že půjde o velice důležitý judikát – nejen pro právní teorii.[24] Evropský rozměr tematiky – evropské právo předmětnou problematiku, co je mi známo, neřeší.

### **Závěr aneb Pánové v trenýrkách v režimu SvInf ano, pánové v kravatách nikoliv?[25]**

Právo na informace a svobodný přístup k informacím patří k základním stavebním kamenům systému záruk zákonnosti v demokratickém právním státu. Laickou demokratickou kontrolu není vhodné podceňovat. Zastávám názor, že i politické strany by měly být, vyjádřeno poeticky, vystaveny demokratickému informačnímu světlu zářícího ze „sto-šestkového (resp. ústavního) slunce“.

Americký admirál Hyman Rickover kdysi trefně konstatoval, že jestliže se chystáte zhřešit, hřešte proti Bohu, ne proti byrokracii. Bůh Vám odpustí, ale byrokracie ne. Naše politické strany, jsou tu, díky nejasné právní úpravě paradoxně ještě byrokratičtější a hlavně uzavřenější než naše státní úřady.

Mám za to, že politické strany a hnutí (a samozřejmě nejen KSČM, vůči níž směřuje jediná mě doposud známá žaloba) pokud chtějí „vést stát“, tak by měly jít v oblasti své transparentnosti ostatním příkladem.

Vždyť co je to za právní stav, kdy fotbalový klub Hradec Králové a. s.[26]

vlastněný městem, je povinným subjektem a např. parlamentní politická strana nikoliv. Není to v právním státě absurdní?[27]

Jak jsem již konstatoval výše, aktuální znění SvInf ani jiných právních předpisů nám jasnou odpověď nedává. *De facto* jsou možné interpretace na obě strany, proto *de lege ferenda* navrhuji, aby se novelizoval § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím tak, že zákonodárce zařadí do skupiny povinných subjektů novou (zvláštní) skupinu čtvrtou. Tou by byly politické strany a hnutí, které pobírají veřejné (státní) peníze.

Dávám tedy k diskuzi nové znění § 2 odst. 1 SvInf - *Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a politické strany*[28]

, které hospodaří s veřejnými prostředky.

Tím by se vyřešily spory, zda výše citované politické strany a hnutí jsou či nejsou povinnými subjekty dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Pakliže žádosti o informace v režimu SvInf můžeme obecně považovat za vhodný a účinný nástroj kontroly veřejné sféry ze strany veřejnosti, *nota bene* posilující legitimitu politického systému, pak je nutno příslušná ustanovení uvedeného zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, novelizovat tak, aby byla tato kontrola v potřebné míře veřejnosti umožněna.

Samozřejmě politické strany nejsou jedinými subjekty, o kterých by měla být zahájena tato diskuze, dále se nabízejí kupř. neziskové organizace čerpající dotace, církve či soukromé vysoké anebo střední školy, nicméně z důvodu přehlednosti článku a velmi specifického charakteru politických stran zmíněné entity v textu již neřeším.

Na úplný závěr chci zdůraznit, že mám za to, že výše navržená novelizace by byla ve veřejném zájmu. Navržená úprava by byla, dle mého odborného názoru, i ústavně-konformní, tedy nebude nepřiměřeně zasahovat do jiných práv, naopak posílila by parciálně ústavní právo na informace.

Závěry v textu představené nejsou nijak nezpochybnitelné či dogmatické, zamýšlím je zejména jako impuls k další bohaté odborné diskuzi. A též jsem si vědom, že v předloženém textu nejsou a ani být nemohly zohledněny všechny fragmenty řešené problematiky.

*Autor je pedagogem v Brně.*

---

[1] Stejně jako autor tohoto textu.

[2] Viz Korbel F.: Dopady zákona o svobodném přístupu k informacím na soukromé osoby ve světle nejnovější judikatury, Právní rozhledy 20/2015, Praha: C. H. Beck, s. 695.

- [3] Např. pošle brožurku či odkaz na web lídra nebo stranické diskuzní skupiny.
- [4] Cit. Filip J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Masarykova univerzita Brno, 1997, str. 93.
- [5] Viz blíže např. Kolman, P.: Právo na informace, Masarykova univerzita, 2010.
- [6] Dle dobových pramenů, i dle vyjádření O. Kužílka – jednoho ze spoluautorů z. č. 106/1999 Sb., (se kterým je autor textu v osobním kontaktu) se tak stalo v důsledku tzv. televizní krize v zimě 2001 – zákonodárce se tehdy snažil podřadit pod SvInf i v tom čase pro některé nepohodlná veřejnoprávní média (tedy Českou televizi a Český rozhlas).
- [7] Srov. Korbel op.cit. (2015).
- [8] Viz Hendrych, D a kol., Právnický slovník, 3. vydání, 2009, Praha: C. H. Beck.
- [9] Srov. Pl. ÚS 26/94 ze dne 18. 10. 1995.
- [10] Viz Grygar, T., O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách v České republice ČPVP - Časopis pro právní vědu a praxi 4/2014, Masarykova univerzita Brno, 2014.
- [11] Ke stejnému závěru a conto hybridní povahy politických stran dochází i DVOŘÁK, T. in ŠVESTKA, J.; DVOŘÁK, J.; FIALA, J. et al. Občanský zákoník. Komentář. Svazek 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 106.
- [12] Ne nadarmo např. F. Korbelem označené za extendující – in Korbel, F.: op.cit. (2015).
- [13] Pro vyšší informační komplexnost dodejme, že s těmi hospodaří i řada jiných příjemců dotací – např. soukromé školy dle z. č. 306/1999 Sb., i zde bych se nebál zahájení diskuze, zda mají být povinnými subjekty dle z.č.106/1999 Sb.
- [14] Opačný názor zastává Nonnemann, F. in: Politická strana jako povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím? Epravo.cz, 2. 5. 2013, Praha, 2013.
- [15] Nebo též např. finanční příjmy z pronájmu anebo prodeje movitého a nemovitého majetku, úroky z vkladů na stranických účtech anebo kupř. příjmy z pořádání tombol či kulturních nebo společenských akcí.
- [16] Nota bene i jiné povinné subjekty mají mimo příjmů z veřejných zdrojů příjmy ze soukromého sektoru (např. z vlastního podnikání) – např. Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost, je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 114/2011 – 121.
- [17] Srov. např. judik. Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 57/2006-67 ze dne 29. 5. 2008 anebo judik. NSS č.j. 2 Ans 4/2009-93 ze dne 6.10.2009.
- [18] Srov. např. jud. Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 57/2006-67 ze dne 29. 5. 2008 anebo judik. NSS č. j. 2 Ans 4/2009-93 ze dne 6. 10. 2009.
- [19] Viz Nonnemann, F.: Politická strana jako povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím? Epravo.cz, 2. 5. 2013, Praha, 2013.
- [20] Hodnotící stupnice 0-100 by byla zbytečně detailní a mohla by čtenáře mást. Stejně tak by nebylo vhodné používat hodnoty za desetinou čárkou.

[21] *De facto* 2 pro, 1 proti, 3 neutrální, samozřejmě je autorovi jasné, že předložené argumenty a kritéria mají různou váhu, takže je nelze automaticky sečítat, proto mu ve výsledném součtu mu dávají zmíněnou hodnotu 5 – tedy, že načrtnutá situace nemá *de lege lata* jednoznačné právní řešení.

[22] Snad jen vzdáleně možno připomenout jud. NSS č.j. 1 As 272/2015-75, který se ovšem týká církví, jako poskytovatelek informací. Hlubší zájemci o tématiku si zmíněný judikát mohou přirozeně nastudovat, nicméně autorovi předloženého textu se nezdá jako zcela vhodný pro naši tématiku. Církev a politické strany vnímám jako zcela odlišné subjekty.

[23] Zdroj: e-mailová korespondence s M. Kinclm, v rámci vědecké fair-play uvádím, že M. Kincl je mým bývalým studentem na PF MU v Brně

[24] A následně velmi diskutovaný judikát.

[25] Autor se zde v nadsázce dopouští genderové nekorektnosti, přirozeně je mu známo, že do práce polit. stran se zapojuje stále více žen – již neplatí bonmot Karla Čapka - *Politická strana je organizace pudu hromadnosti, jenž je prastarým pudem mužským; proto je zcela přirozeno, že ženy vstupují nesrovnatelně méně do politických stran než muži. Politická strana je význačně mužský útvar; politika straniectví je mužská politika.*

[26] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67.

[27] Srov. Kolman, P.: Musí politické strany poskytovat informace? Epravo.cz , 18. 4. 2013.

[28] Výraz „politická hnutí“ bych tady nedoporučoval použít , je zde nadbytečný, z právního hlediska neexistuje rozdíl mezi politickou stranou a politickým hnutím. Rozdíl je pouze politologický, ne právní.



## Zákon o zadávání veřejných zakázek – důležité změny pro zadavatele

JUDr. PETR KOLMAN, Ph.D., Brno\*

*V následujícím textu se chci opět věnovat důležitým změnám, které přináší nový zákon o zadávání veřejných zakázek pro zadavatele veřejných zakázek. Text volně navazuje na článek stejného autora z Obchodněprávní revue 6/2016.*

*Autor přirozeně netvrdí, že zde neexistují další změny (neméně důležité), nicméně při vědomí osudu pověstného Buridanova osla vybral jen ty z jeho pohledu nejzajímavější a možná i nejpálčivější na tomto zásadním úseku.*

### I. Předběžná tržní konzultace

Nejprve se budeme věnovat novému institutu tzv. *předběžné tržní konzultace*.

Dnešní zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (ZVZ), výslovnou úpravu předběžné tržní konzultace neobsahuje. Nicméně bylo a je možné ji realizovat již nyní, a to přímo na základě evropské zadávací směrnice (2014/24/EU).<sup>1</sup>

Smyslem předběžné tržní konzultace je zvýšení transparentnosti a otevřenosti v oblasti veřejných zakázek. Předběžná tržní konzultace je možností pro zadavatele, aby předtím, než vyhlásí veřejnou zakázku, mohli komunikovat s dodavateli, mohli transparentně zjišťovat jejich možnosti a návrhy variantních řešení. V rámci zvoleného modelu lze představit záměr zadavatele, včetně navrhovaných detailů jak předmětu veřejné zakázky, tak zadávacího řízení.

Zákon o zadávání veřejných zakázek nově ukotvuje, že při přípravě zadávacích podmínek veřejné zakázky může zadavatel za účelem definování předmětu veřejné zakázky a zadávacích podmínek vyhledat nebo přijmout poradenství od *externích* (!) nezávislých odborníků, orgánů nebo dodavatelů. A to tak, vážení čtenáři, aby nejlépe odpovídal potřebám zadavatele.

Citované *poradenství* může zadavatel využít především v případech, kdy skutečně nedisponuje postačujícími, veřejně dostupnými informacemi o předmětu veřejné zakázky anebo má relevantní obavy, aby nedefinoval předmět veřejné zakázky diskriminačním způsobem s ohledem na svou omezenou znalost postupů a metod řešení požadovaných potřeb.

Dodejme, že zadavatel může disponovat pouze omezenou znalostí předmětu veřejné zakázky, případně omezenou znalostí způsobů řešení požadovaných potřeb, které řeší zadáváním veřejné zakázky, právě za účelem zvýšení své informovanosti o předmětu veřejné zakázky a případných alternativních způsobech řešení svých potřeb může vést tyto **předběžné tržní konzultace**.

Smyslem a hlavním účelem předběžných tržních konzultací je *rozšíření informovanosti zadavatele* o předmětu veřejné zakázky a případných jiných způsobech řešení jeho potřeb, tak aby byl schopen definovat předmět veřejné zakázky *nejotevřenějším* způsobem, nikoli diskriminační stanovení zadávacích podmínek ve spolupráci s možným dodavatelem.

Nutno zdůraznit, že využití zmíněných *předběžných tržních konzultací* při plánování a vedení zadávacího řízení nesmí narušit hospodářskou soutěž! A to především takovým způsobem, že by došlo k porušení zásady zákazu diskriminace a zásady transparentnosti zvýhodněním dodavatele, se kterým byly zadávací podmínky konzultovány.

Pakliže se na předběžných tržních konzultacích podílel pozdější účastník zadávacího řízení, musí zadavatel přijmout příslušná opatření, aby zajistil, že tím nebude narušena a oslabena hospodářská soutěž.

V rámci těchto opatření musí zadavatel zejména ostatním účastníkům sdělit informace z této účasti vyplývající<sup>2</sup> a stanovit odpovídající lhůty pro doručení nabídek tak, aby dostatečný čas na přípravu nabídek měli také „informačně nezáhodnění“ dodavatelé, tedy ti, kteří se na předběžných tržních konzultacích nepodíleli.

Účastník zadávacího řízení, se kterým byly zadávací podmínky konzultovány, může být v krajním případě z řízení vyloučen, a to pouze a jen tehdy, pakliže neexistuje jiný relevantní způsob, kterak zajistit dodržení zásady rovného zacházení.<sup>3</sup>

Z důvodu právní jistoty musí být průběh předběžné tržní konzultace v dostatečné míře zdokumentován, zde se použije obdobně § 211 odst. 1 ZZVZ.<sup>4</sup>

## II. Vysvětlení zadávací dokumentace

Tématem, které si zaslouží naši pozornost, je nová úprava tzv. vysvětlení zadávací dokumentace.

Nutno nejprve uvést, že zadávací dokumentaci může zadavatel vysvětlit uveřejněním vysvětlení nebo souvisejících dokumentů na *profilu zadavatele*.

Vysvětlení nebo s ním související dokumenty musí publikovat nejméně pět pracovních (nikoliv kalendářních) dnů před uplynutím lhůty pro podání žádostí o účast nebo nabídek.

Pro počítání lhůt „zpětně“ se uplatní pravidla podle obecné judikatury (rozhodnutí NS ze dne 21. 4. 2004, sp. zn. 21 Odo 783/2003). Den rozhodný pro stanovení lhůty (tj. poslední den lhůty pro podání žádostí o účast nebo nabídek) se do lhůty pro uveřejnění informací nepočítá.<sup>5</sup>

V případech, kdy je lhůta pro podání nabídek v naléhavé situaci zkrácena v otevřeném řízení podle § 57 odst. 2 písm. b) ZZVZ anebo v užším řízení podle § 59 odst. 5 ZZVZ, musejí být vysvětlení nebo s ním související dokumenty publikovány nejméně čtyři pracovní<sup>6</sup> dny před uplynutím lhůty pro podání nabídek nebo žádostí o účast.

Vysvětlení, které se týká části zadávací dokumentace neuveřejňované na profilu zadavatele z důvodů podle § 96 odst. 2 ZZVZ, zadavatel musí ex lege odeslat nebo předat všem dodavatelům, kteří podali žádost o příslušnou část zadávací dokumentace. Pozor, to však nevylučuje, aby v takovém případě vysvětlení bylo uveřejněno rovněž na profilu.

Uveřejněné vysvětlení zadávací dokumentace, jež je odezvou na písemnou žádost dodavatele, musí obsahovat přesné a jasné znění žádosti, ale bez identifikace tazatele.

Zadavatel je povinen vysvětlení zadávací dokumentace na žádost dodavatele uveřejnit nebo poskytnout, pokud je mu taková žádost doručena s dostatečným předstihem, a to tři pracovní<sup>7</sup> dny před koncem lhůty pro uveřejnění vysvětlení.

### 1. Jak se postupuje v případě opožděné žádosti?

Pakliže je žádost o vysvětlení doručena později, zadavatel vysvětlení v takovém případě poskytnout nemusí! Pokud zadavatel na takto pozdě podanou žádost vysvětlení přesto poskytne, výše citované lhůty se již neuplatní.

Jestliže zadavatel načas podanou žádost o vysvětlení neposkytne vysvětlení do tří pracovních dnů, je povinen prodloužit lhůtu pro podání nabídek. A to minimálně o tolik pracovních dnů, o kolik doba poskytnutí vysvětlení přesáhla tři pracovní dny (ode dne doručení žádosti o vysvětlení).

V situaci, kdy by společně s vysvětlením zadávací dokumentace došlo ke změně nebo doplnění zadávací dokumentace, zadavatel musí postupovat podle § 99 ZZVZ, upravujícího postup při změně nebo doplnění zadávací dokumentace.

## III. Změny nebo doplnění zadávací dokumentace

Pro informační komplexnost připomeňme novou úpravu **změn nebo doplnění zadávací dokumentace**. Nově se jí věnuje § 99 ZZVZ. Stanoví, že zadávací podmínky obsažené v zadávací dokumentaci může zadavatel změnit nebo doplnit před uplynutím lhůty pro podání žádostí o účast, předběžných nabídek nebo nabídek. Změna nebo doplnění zadávací dokumentace (podmínek) musí být uveřejněna nebo oznámena dodavatelům stejným způsobem jako zadávací podmínka, která byla změněna nebo doplněna. Podle § 99 odst. 2 ZZVZ platí, že pokud to povaha doplnění nebo změny zadávací dokumentace vyžaduje, zadavatel současně přiměřeně prodlouží lhůtu pro podání žádostí o účast nebo nabídek. V případě takové změny nebo doplnění zadávací dokumentace, která může rozšířit okruh možných účastníků zadávacího řízení, prodlouží zadavatel lhůtu tak, aby od odeslání změny nebo doplnění zadávací dokumentace činila nejméně celou svou původní délku.

Toto ustanovení je výjimkou z obecného zákazu měnit zadávací podmínky podle § 36 odst. 7 ZZVZ.<sup>8</sup>

## IV. Řízení o inovačním partnerství

Zákon o zadávání veřejných zakázek zavádí nový druh zadávacího řízení, a to tzv. řízení o inovačním partnerství.

Výchozí, velmi důležitou podmínkou pro použití inovačního partnerství pro zadávání veřejné zakázky je faktická (reálná) nemožnost použití existujících dodávek, služeb nebo stavebních prací pro řešení potřeb zadavatele. Pakliže na trhu existují dostupné dodávky, služby nebo stavební práce, prostřednictvím kterých je uskutečnitelné řešení potřeby zadavatele, nemůže zadavatel zadat veřejnou zakázku k uspokojení těchto potřeb v inovačním partnerství. Pak musí *ex lege* použít jiný (použitelný) typ zadávacího řízení.

### *1. Kdy je vhodné inovační partnerství použít?*

Inovační partnerství bude příhodné použít obzvláště v případě, kdy pro služby na výzkum a vývoj bude splněna výjimka podle § 29 písm. r) ZZVZ, kterou pochopitelně zadavatel nemůže vztáhnout na následnou dodávku vyvinutých výrobků.

Tento speciální typ zadávacího řízení zadavatelům umožňuje vytváření dlouhodobých inovačních partnerství pro vývoj a následnou koupi nových inovativních dodávek, služeb nebo stavebních prací. A to za předpokladu, že tyto inovativní dodávky, služby nebo stavební práce mohou být dodány dle dohodnutých úrovní plnění a výdajů bez potřeby samostatného zadávacího řízení pro nákup.

Není podstatné, zda inovační partnerství souvisejí s rozsáhlými projekty nebo s malými inovativními projekty, tato inovační partnerství by měla být strukturována tak, aby mohla vytvořit nezbytnou „tržní poptávku“ podněcující vývoj inovativního řešení, aniž by vyloučila trh.

V případě řízení o inovačním partnerství platí dle zákona o zadávání veřejných zakázek, že zadavatel stanoví celkovou předpokládanou hodnotu výzkumných a vývojových činností, které proběhnou ve všech fázích inovačního partnerství, a celkovou předpokládanou hodnotu dodávek, služeb nebo stavebních prací, které mohou být v rámci inovačního partnerství vyvinuty a pořízeny; předpokládanou hodnotou veřejné zakázky je součet předpokládaných hodnot.

Pro rámcové dohody, dynamický nákupní systém a inovační partnerství zákon o zadávání veřejných zakázek nově stanoví speciální pravidla pro stanovení předpokládané hodnoty. Ta vycházejí ze zásady, že do předpokládané ceny veřejné zakázky musejí být zahrnuty všechny následně zadávané zakázky. V případě zde řešeného inovačního partnerství musí být do předpokládané hodnoty zahrnuta nejen celková hodnota výzkumu a vývoje předpokládaného v průběhu inovačního partnerství, ale také celková hodnota dodávek. Tedy dodávek, které budou poskytnuty v případě, že výzkum a vývoj bude úspěšně dokončen a přinese uskutečnění realizační fáze zmíněného partnerství.

Zadavatel při stanovení předpokládané hodnoty dodávek, služeb nebo stavebních prací tuto hodnotu stanoví s ohledem na skutečnost, že tato hodnota nesmí být nepřiměřená investicí potřebné pro jejich vývoj. To by mělo dle zákonodárce zamezit používání řízení o inovačním partnerství v nevhodných případech. Tedy v takových, kdy by náklady na výzkum a vývoj byly ve srovnání s náklady následného pořízení předmětu veřejné zakázky nízké.

Inovační partnerství je určeno pro případy, kdy náklady na výzkum a vývoj jsou velmi vysoké a dodavatelé by tento výzkum bez možnosti následných dodávek z vlastní iniciativy neprováděli.

### *2. Jaké fáze inovačního partnerství jsou dle zákona o zadávání veřejných zakázek možné?*

Jak tušíme, inovační partnerství může být rozčleněno na několik fází. Zmíněné fáze závisejí na postupných cílech v procesu výzkumu, vývoje a realizace předmětu inovačního partnerství. Pakliže zadavatel využije možnosti rozfázovat inovační partnerství, stanoví v zadávací dokumentaci pravidla pro poskytování odměn za dosažení těchto cílů.

Pozor, pro fázování inovačního partnerství není rozhodující, s kolika partnery bude inovační partnerství zavedeno.

Volba zadavatele, zda zavede inovační partnerství, a tedy bude realizovat vývojovou fázi produktu s jedním či více dodavateli, závisí na objektivních potřebách zadavatele a na vlastnostech potřebného řešení. A to obzvláště s ohledem na typ inovativního řešení a poměr nákladů na vývojovou fázi vůči nákladům na realizaci finální dodávky.

Pakliže je v rámci inovačního partnerství např. presumována relativně nižší cena za vývoj, přičemž však následně bude dodáno velké množství takových řešení, je účelné absolvovat vývojovou fázi s více dodavateli.

Je-li předmětem inovačního partnerství jedno unikátní a velmi nákladné zařízení, není účelné absolvovat vývojovou fázi s více dodavateli. Stadium vývoje je zde mimořádně nákladné a tvoří vysoký poměr v celkové hodnotě veřejné zakázky, takže pokud by měl zadavatel uhrazovat náklady na tuto fázi více dodavatelům, jejichž řešení by následně nevyužil, jednalo by se o zmařenou investici zadavatele, resp. nehospodárné vynaložení jeho prostředků.

Pokud si to zadavatel vyhradí v zadávací dokumentaci, může po každé fázi rozhodnout o ukončení inovačního partnerství nebo, jedná-li se o inovační partnerství s několika partnery, o snížení počtu partnerů a ukončení smluv s nimi.

Tento verdikt učiní zadavatel s ohledem na dosavadní výsledky jednotlivých dodavatelů ve vztahu ke svým nezbytným potřebám na realizaci požadovaného řešení.

Inovační partnerství „startuje“ zadavatel totožným způsobem jako užití řízení a jednací řízení s uveřejněním, kdy zadavatel oznamuje neomezenému okruhu osob svůj úmysl zadat veřejnou zakázku v tomto druhu zadávacího řízení prostřednictvím oznámení o zahájení zadávacího řízení.

Zadavatel stanoví lhůtu k podání žádosti o účast, která musí být dostatečná pro podání žádostí o účast. Dodavatelé musejí mít dostatečný časový prostor na seznámení se s podmínkami zadávacího řízení, zejména minimálními požadavky zadavatele, aby byli schopni zvážit svůj zájem na účasti v zadávacím řízení. Tato lhůta musí činit minimálně 22 pracovních (ne kalendářních) dní od zahájení zadávacího řízení.

## V. Zjednodušený režim

Inovační partnerství pokládám za zajímavý a důležitý nový institut, který bude snad užitečný a přínosný (nejen) pro českou vědu a výzkum, nicméně vše ukáže čas a praxe. Nicméně inovační partnerství není jediným novým druhem zadávacího řízení. Dalším novým typem zadávacího řízení je zjednodušený režim (pro sociální služby).

V tomto zjednodušeném režimu se zadávají veřejné zakázky na sociální a jiné zvláštní služby, které jsou definovány v příloze zákona o zadávání veřejných zakázek prostřednictvím tzv. CPV kódů. Finanční částka oddělující nadlimitní a podlimitní veřejné zakázky ve zjednodušeném režimu je 750 000 EUR (klasická směrnice) a 1 000 000 EUR (sektorová směrnice) v případě sektorové veřejné zakázky.

Jedná se o poměrně výraznou změnu, která byla, alespoň dle důvodové zprávy k zákonu o zadávání veřejných zakázek, učiněna na základě přezkumu dopadů a účinnosti právních předpisů EU v oblasti zadávání veřejných zakázek. Dle dřívější koncepce se služby dělily na ty, které podléhají uveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie, a na ty, které takovému uveřejnění nepodléhají. Došlo se k závěru, že je nezbytné takové řešení pozměnit. Přistoupilo se k novému rozřazení veřejných zakázek na služby. Některé veřejné zakázky jsou nově zařazeny mezi výjimky (např. právní služby spočívající v zastupování advokátem v řízeních).

Upozorníme na fakt, že služby uvedené v příloze č. 4 jsou označovány jako sociální a jiné zvláštní služby a zadávají se ve zmíněném zjednodušeném režimu.

Do této skupiny jsou řazeny služby, u kterých je z jejich podstaty omezený přeshraniční rozměr (osobní služby v oblasti sociální, zdravotní či vzdělávací), dále také hotelové a restaurační služby, právní poradenství, záchranné, hasičské či vězeňské služby.

V této kategorii jsou především služby, které podle zákona o veřejných zakázkách nepodléhaly uveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie. Objem služeb, které spadají pod výjimky nebo jde o sociální a jinou zvláštní službu, je vymezen uzavřeným výčtem služeb, které do nich spadají. Zbývající služby jsou plně podřízeny ostatním režimům (nadlimitnímu či podlimitnímu).

### 1. Jak postupovat při „smíšených“ službách

Jak postupovat při „smíšených“ službách – tedy například pokud zakázka obsahuje „sociální“ i „jiné nesociální“ služby dohromady?

Pakliže veřejná zakázka na služby bude v sobě zahrnovat pomyslný mix jak sociálních a jiných zvláštních služeb, tak i služeb podřízených jiným režimům, bude pro podřízení veřejné zakázky pod zjednodušený režim určující, zda mají sociální a jiné zvláštní služby vyšší předpokládanou hodnotu než ostatní služby. Ve zjednodušeném režimu se veřejná zakázka zadává v zadávacím řízení. Pro tato zadávací řízení platí základní ustanovení o zadávacích řízeních podle části druhé zákona o zadávání veřejných zakázek. Zahájení zadávacího řízení ve zjednodušeném režimu se činí odesláním příslušného oznámení k uveřejnění. Pro veřejné zakázky na sociální a jiné zvláštní služby jsou stanoveny zvláštní formuláře. Zadávací řízení k veřejné zakázce se zahajuje oznámením o zahájení zadávacího řízení nebo předběžným oznámením. Pozor, zadávání koncese ve zjednodušeném režimu se zahajuje předběžným oznámením. Zadávací řízení k sektorové veřejné zakázce lze zahájit pravidelným předběžným oznámením, systémem kvalifikace nebo oznámením o zahájení zadávacího řízení. Dodejme, že formuláře se uveřejňují v případě nadlimitní veřejné zakázky na sociální a jiné zvláštní služby ve Věstníku veřejných zakázek a v Úředním věstníku Evropské unie a v případě podlimitní veřejné zakázky na sociální a jiné zvláštní služby jen ve Věstníku veřejných zakázek. Tady dochází tedy k posunu oproti dnešnímu zákonu o veřejných zakázkách, poněvadž mnohé z těchto služeb byly podle předchozí právní úpravy z povinnosti uveřejňovat na evropské úrovni vyňaty.

Etablování této nové legální povinnosti je kompenzováno poměrně vysokým limitem a volností, která je zadavateli k vedení jeho zadávacího řízení svěřena.

Pro informační komplexnost připomeňme, že zákonem je postup ve zjednodušeném režimu regulován zásadami (§ 6 ZZVZ), základními ustanoveními o zadávacích řízeních (část druhá ZZVZ), oprávněním jednat s účastníky. Stěžejními pro průběh zadávacího řízení ve zjednodušeném režimu budou dle našeho názoru zadávací podmínky, které zadavatel stanoví s ohledem na specifika zadávaných služeb. Nemožno vyloučit, aby zadavatel využil některých institutů z nadlimitního režimu (kvalifikace, hodnocení nabídek). V případě, že zadavatel bude provádět výběr dodavatele prostřednictvím hodnocení nabídek, nesmí být ekonomická výhodnost stanovena na základě nejnižší nabídkové ceny. Jak jsme si řekli již výše, veřejné zakázky na sociální a jiné zvláštní služby byly do zjednodušeného režimu zařazeny pro jejich zvláštní charakter. Proto by měl zadavatel při stanovení zadávacích podmínek (i při samotném průběhu zadávacího řízení) zadávací řízení těmto zvláštnostem uzpůsobit. Zadavatel může zohlednit potřebu zajištění kvality, návaznosti, přístupnosti, přijatelných cen, dostupnosti a komplexnosti služeb, zvláštní potřeby různých kategorií uživatelů (včetně znevýhodněných a zranitelných skupin), účast a posílení možností uživatelů nebo inovace.

## 2. Je možné měnit zadávací podmínky v průběhu zadávacího řízení?

Ano, zákon o zadávání veřejných zakázek připouští, aby zadavatel pozměňoval zadávací podmínky v průběhu zadávacího řízení. Takováto řízení ze své povahy mohou být vícefázová. A i zadávací podmínky mohou být relevantně doplňovány, upřesňovány či dokonce měněny. Při takovém postupu musí být dbáno na to, aby provedené změny dostály požadavkům zásad, a změněné zadávací podmínky musejí stále dodržovat podmínky pro citovaný zjednodušený režim.

Doplňme, že zadavatel je povinen publikovat výsledek zadávacího řízení. Rezultáty mohou zadavatelé uveřejňovat jak jednotlivě za každou veřejnou zakázku, tak i souhrnně za více veřejných zakázek.

V případě tzv. individuálního uveřejňování k němu musí dojít do 18 pracovních (ne kalendářních) dnů od uzavření smlouvy na veřejnou zakázku a do 32 pracovních dnů od uzavření smlouvy na veřejnou zakázku, která je koncesí. V případě sdruženého uveřejňování se tato lhůta počítá od konce čtvrtletí.

---

### **Poznámky pod čarou:**

- \* Autor je právník a VŠ pedagog na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně, člen RK ÚOHS v Brně.
- 1 Autorovi textu je známo, že zmíněný institut v praxi využílo již před účinností zákona o zadávání veřejných zakázek např. Povodí Moravy s. p. (v roce 2015) anebo Ministerstvo zemědělství ČR – a to do značné míry progresivně právě na základě evropské zadávací směrnice (2014/24/EU).
- 2 Zmíněné informace budou z povahy věci zpravidla zapracovány do zadávací dokumentace.
- 3 Viz § 48 odst. 5 písm. c) ZZVZ.
- 4 Na tento fakt nota bene upozorňuje i důvodová zpráva k návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek.
- 5 Viz důvodovou zprávu k návrhu zákona o zadávání veřejných zakázek.
- 6 Opět zde nestačí dny kalendářní, v těch by byla lhůta přirozeně kratší.
- 7 Jak pozorný čtenář již tuší, opět zde nestačí dny kalendářní.
- 8 V nadlimitním režimu platí, že pokud zadavatel hodlá změnit nebo doplnit zadávací podmínky obsažené v zadávací dokumentaci, musí takovou změnu nebo doplnění uveřejnit nebo oznámit dodavatelům (tj. oznámit dodavatelům uveřejnění změny nebo doplnění) stejným způsobem jako původní (tj. doplňovanou) zadávací dokumentaci (například lhůta pro podání nabídek stanovená ve formuláři o zahájení zadávacího řízení musí být oznámena na opravném formuláři; pokud dojde ke změně technických podmínek v zadávací dokumentaci, která je uveřejněna na profilu zadavatele, musí být změna rovněž uveřejněna na tomto profilu) a zároveň před uplynutím příslušné lhůty k podání nabídek, předběžných nabídek nebo žádostí o účast.

## K novému zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a omezení principu ústnosti



Oficiální stránky odborného právníckého časopisu české advokacie

Bulletin-advokacie.cz

autor: JUDr. Petr Kolman, Ph.D.  
publikováno: 30.09.2016



Petr Průcha dále konstatuje zásadní skutečnost, že specifika této odvětvově-právní odpovědnosti spočívají v tom, že tato odpovědnost vystupuje jako právní odpovědnost realizovaná správními orgány a aplikovaná především na podmínky a potřeby veřejné správy. Uplatňování tohoto subsystému právní odpovědnosti tak přichází v úvahu tehdy, když dojde k narušení společenských vztahů chráněných správním právem. Vznik odpovědnosti je přitom představován vznikem povinnosti strpět a nést sankci. Proto je také za základ správněprávní odpovědnosti považováno protiprávní jednání subjektů práva, za které lze uložit správněprávní sankci. Takové protiprávní jednání je v teorii správního práva označováno jako správní delikt, a správně-právní odpovědnost je tudíž odpovědností za správní delikty.[1]

V současné době je zvláštní část trestního práva správního obsažena ve velkém množství zákonů. H. Prášková shrnuje, že skutkové podstaty přestupků upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, (dále jen „přestupkový zákon“) a téměř sto zvláštních zákonů, tyto zákony obsahují též úpravu sankcí a jejich výše, popř. některé odchylky od obecné úpravy obsažené v přestupkovém zákoně (týkající se např. upuštění od uložení sankce, odlišné délky promlčecí doby stanovené na dva, tři nebo pět let, vedení blokového řízení apod.).[2]

Jak asi širší právnícké veřejnosti neuniklo, byl přijat nový zákon o přestupcích. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, upravuje obecné náležitosti přestupků, druhy správních trestů, postupy projednávání přestupků, příslušné lhůty apod.

Zmíněný zákon projednávali poslanci dvakrát a nakonec se přiklonili k pozměňovacímu návrhu Senátu.

**Cílem nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) je zajistit komplexní právní úpravu podmínek správní odpovědnosti fyzických osob, právníckých osob a podnikajících fyzických osob spolu se stanovením druhů správních trestů, ochranných opatření a zásad pro jejich ukládání, včetně právní úpravy řízení k uplatnění této odpovědnosti.**

**Nový zákon se má vztahovat nejen na přestupky, jak je tomu nyní, ale na veškeré správní delikty mimo správních deliktů pořádkových, platebních a disciplinárních.**

### **Potřebujeme nový zákon?**

Můžeme si položit kruciólní otázku, pakliže dnešní přestupkový zákon (předpis procesní i hmotný) vydržel přes 25 let – je nezbytný nový zákon?[3]

Pomyslný odpůrce potřebnosti nového zákona by mohl namítat, že dnešní právní úprava základů odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb. je sice zastaralá a řízení o přestupcích není reglementováno dostatečně. Vlastně ani právní úprava správněprávní odpovědnosti právnických osob není dostatečná, a to jak z hmotněprávního, tak z procesněprávního hlediska, nicméně mnohé problémy řeší již dnes judikatura či doktrína.

Jako umírněný zastánce nové právní úpravy podotýkám, že to je jistě v mnoha případech pravda, avšak je, dle mého soudu dobré a přínosné, že mnohý z těchto poznatků dostane i autoritativní podobu zákona, nota bene v Česku máme dlouhodobě kontinentální ne precedenční právní systém. Tím přirozeně nijak nepopírám stoupající význam judikatury (a její znalosti) v ČR.

Dalším z důvodů proč vítám nový zákon, je, že stávající zákon č. 200/1990 Sb. nereflektuje vývin právní úpravy v navazujících nebo souvisejících právních předpisech. *In concreto*: v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim a trestním zákoníku. A především se zmíněný zákon č. 200/1990 Sb. nevztahuje na správněprávní odpovědnost právnických osob.

Též v této souvislosti pokládám za vhodné citovat J. Potměšila. „*Snahu o sjednocující úpravu základů odpovědnosti za přestupky, potažmo výše uvedené kategorie správních deliktů, lze jen přivítat, neboť doposud vyjma přestupků (v užším slova smyslu), tedy správních deliktů fyzických osob postihovaných na základě zavinění a označených za přestupek, taková úprava chyběla. Doposud musely správní orgány i soudy dovozovat základy odpovědnosti za správní delikty na základě analogie či doktrinárních děl, eventuálně starší judikatury, což jistě nepřispívalo k právní jistotě adresátů veřejné správy.*“[4]

Po krátkém nástinu, především z důvodu právní jistoty potřebnosti, nové „neroztříštěné“ právní úpravy, se dovolím zamyslet nad jedním z opomíjených, avšak, dle mého soudu, do značné míry problematických institutů tohoto nového důležitého předpisu. Za takový pokládám institut tzv. ústního jednání.

### **Jak to je dnes?**

Právo na ústní jednání můžeme chápat jako jedno z důležitých práv obviněných v demokratickém právním státu. **Dnešní** přestupkové řízení je postaveno na zásadě povinného ústního jednání (§ 74 z. č. 200/1990 Sb. ) [5]. Pro informační komplexnost dodejme, že fakultativnost nařízení ústního jednání, prozatím platila pouze pro správní delikty podnikatelů. [6]

Zmíněné ustanovení naplňuje předpis té nejvyšší právní síly, Listiny základních práv a svobod, která v čl. 38 odst. 2 garantuje každému, v to počítaje (v kooperaci s čl. 36/1 LZPS) i osobu obviněnou z přestupku, nezadatelné právo, aby jeho věc byla projednána mj. v jeho přítomnosti s možností vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. [7]

Přestupkový zákon přirozeně nedefinuje zásadu ústnosti, ani to není jeho úkolem, je to normativní text, ne komentář či učebnice.

Možno ovšem připomenout judikát NSS, který mj. pravil, že tato zásada značí, že „*správní orgán rozhoduje na základě ústně provedených důkazů, řídí jednání ústně, ústně vyhláší rozhodnutí, sám vyslyší účastníky řízení, svědky, znalce*“. – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, čj. 1 As 34/2010-73.

Spolu s NSS shledávám klíčový význam zásady ústnosti v tom, že je to podstatný prvek mimo jiné při hodnocení svědeckých výpovědí. U ústní svědecké výpovědi můžeme vnímat a následně vyhodnocovat faktor plynulosti řeči, délky pauz anebo tón a barvu hlasu při vybavování si události. Na rozdíl od písemného projevu můžeme zkoumat a hodnotit prvky nonverbální komunikace. To vše umožňuje lépe posoudit věrohodnost či nevěrohodnost svědecké výpovědi.[8]

## Co nás (patrně) čeká

Dle nového přestupkového zákona správní orgán může nařídit ústní jednání. Tedy fakultativně může, avšak *ex lege* nemusí. Dochází k prolomení zásady ústnosti jednání, jež platí *de lege lata*.

Dále se v § 80 odst. 2 nového zákona navrhuje, že správní orgán musí nařídit ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv. Ústní jednání je tedy zde „nastartováno“ nikoliv *ex lege*, ale je tu nutný aktivní projev vůle obviněného.

Konstatuji, že v souladu s dnešní doktrínou a judikaturou (zejména ÚS ČR a ESLP a z nich plynoucí rozsudky NSS - právo obviněného „být slyšen“) bude nutné toto ustanovení vykládat ve prospěch obviněného z přestupku, resp. ve prospěch vyhovění jeho žádosti o ústní jednání.

Pakliže správní orgán návrh zamítne, učiní tak usnesením, nikoliv správním rozhodnutím. Zmíněné usnesení se dle nového zákona bude oznamovat pouze a jen obviněnému. Pozitivně vnímám, že o právu žádat nařízení ústního jednání bude muset být obviněný *ex lege* vždy poučen.

Správní orgán bude moci nařídit ústní jednání i bez požádání obviněného, bude-li to nezbytné pro zjištění stavu věci.

Rovněž pozitivně hodnotím zvýšenou ochranu mladistvých, tedy že každý správní orgán prvního stupně bude mít za povinnost nařídit ústní jednání i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý. Připomeňme, že mladistvým je dle ustanovení § 55 předkládaného zákona ten, kdo v době spáchání přestupku dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku.

Jak jsme již zmínili výše, ústní jednání je tzv. fakultativní, tedy správní orgán jej nebude muset nařídit v každém řízení. Nýbrž jej nařídí pouze v případě, že to bude potřebné a užitečné, tedy že ústní jednání může relevantně přispět k nalezení skutečného stavu projednávané věci.

Percipuji kladně, že za pomoci této nové úpravy odpadne povinnost správního orgánu nařídit ústní jednání i v případě, kdy nemá tento úkon v řízení žádný smysl, jak tomu je dnes. Důvodová zpráva k návrhu zákona trefně připomíná například situaci, že obviněný nekomunikuje, anebo je nepochybné, že by se na ústní jednání nedostavil.

Nicméně v nové úpravě vidím i určité nebezpečí. Pomiňme případy, že správní orgán opomene poučit obviněného z přestupku o právu žádat nařízení ústního jednání, i když ani tyto případy nemožno zejména v prvních letech účinnosti nové právní úpravy vyloučit.

Značné nejasnosti bude patrně plodit fakt, **do kdy** vlastně může obviněný o nařízení ústního jednání požádat? V souladu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jako dopadající i na správní právo trestní mám za to, že tam bude moci učinit *de facto* kdykoliv v průběhu správního řízení. Samozřejmě zde existuje citovaný navrhovaný korektiv, že správní orgán posoudí, zda je to nezbytné k uplatnění jeho práv, nicméně, jak jsem již naznačil výše, v souladu s judikaturou a



ústavními principy bude nutné toto ustanovení vykládat ve prospěch obviněného z přestupku. Připomeňme např. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, v kterém konstatoval, že „*také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu, kam určitě spadá i citované právo být slyšen*“.

Myslím, že nepřiznání nároku na nařízení ústního jednání bude častým neuralgickým bodem. Který dnes neexistuje. Obvinění a posléze potrestaní za přestupky (resp. jejich právní zástupci) budou mít terč u druhých instancí či při soudním přezkumu. Napadení neumožnění ústního jednání ve vazbě na ústavně zaručená práva se snadno nabízí. Mám za to, že ústavně konformnější (a též více souladná s dnešní judikaturou NSS a ÚS ČR) by byla úprava nařizující správnímu orgánu povinnost nařídit a následně konat ústní jednání vždy.

Myslím, že toto ustanovení bude činit správním orgánům v porovnání s dnešní právní úpravou institutu ústního jednání větší potíže. A též je nemožné vyloučit, že některé správní orgány si budou snažit ulehčit práci nenařizování ústního jednání, aby zrychlily celé řízení a usnadnily si i práci.[9] K čemuž jim nová právní úprava dává širší prostor, než ta stávající. Což samozřejmě píše při vědomí toho, že zákonodárce chtěl usnadnit celý proces a částečně „odbrement“ správní orgány, v případech kdy nemá ústní jednání v řízení žádný větší smysl.

## Závěr

Spolu s M. Kopeckým můžeme vymezit práva obviněného v přestupkovém řízení a s tím související principy:

- právo na obhajobu (resp. právo být slyšen),
- právo na konání ústního jednání,
- právo obviněného klást otázky dalším účastníkům řízení, osobám zúčastněným na řízení, svědkům a znalcům,
- princip presumpce nevinny,
- princip *ne bis in idem*,
- zákaz nutit obviněného k doznání,
- právo obviněného na poučení,
- zásada *in dubio pro reo*[10]

Mám za to, že nová právní úprava „útočí“ a může omezit zejména první tři zmíněná zásadní práva, nicméně sekundárně se může negativně promítnout i do principů a práv citovaných jako v pořadí čtvrté až osmé.

Zamýšlenou restrikcí principu ústnosti v chystaném zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich vnímám sice jako možnou, nicméně se k ní stavím relativně kriticky. Omezení principu ústnosti opět částečně vzdaluje české správní právo trestání od trestního práva, což je v rozporu zejména s judikaturou ESLP a ÚS ČR.

Je sice pravda, že správní řízení obecně je ovládáno principem písemnosti (na rozdíl od principu ústnosti soudního procesu). Nicméně řízení o přestupku nutno vnímat jako velmi specifický typ správního řízení – ne nadarmo bývá označováno jako tzv. malé trestní právo - velice se podle konstantních názorů ESLP a ÚS ČR blíží soudnímu řízení. Tedy soudnímu řízení, kde je ústnost silně přítomna ze své podstaty.

Je nepochybné, že chystaná právní úprava zvýší nároky na kvalitu činnosti a erudici správních orgánů (resp. úředních osob) jako takových. [11]

V souladu s výše napsaným (reflektujícím trendy v judikatuře i doktríně) bych se přikláněl k takové právní úpravě, jež by zakotvila povinnost konat ústní jednání vždy, kdy o to obviněný aktivně požádá.

Navrhoval bych nové znění ustanovení § 80 odst. 2: „*Správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného....*“ s vypuštěním dle mého názoru redundantního a do jisté míry jdoucím proti LZPS a Evropské úmluvě jdoucím textu: .... „*je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému*“.

Kterak jsem již zmiňoval výše, nová právní úprava oslabuje právo na obhajobu (resp. právo být slyšen), právo na konání ústního jednání, právo obviněného klást otázky dalším účastníkům řízení, osobám zúčastněným na řízení, svědkům a znalcům.

Součástí práva na obhajobu je právo vyjádřit se k obvinění a k podkladům pro rozhodnutí. Toto vyjádření (osobní obhajoba) může mít sice z povahy věci charakter přímého ústního vystoupení nebo písemného vyjádření. Nicméně naznačené částečné oslabení aspektu ústní obhajoby nutno vnímat velice pozorně, a to i při existence možnosti písemného vyjádření.

Právní filozof Gustav Radbruch výstižně popsal zásadní hodnotový spor v moderním právu: Právo má - zjednodušeně řečeno - tři cíle: právní jistotu, spravedlnost a efektivitu. A nikdy těchto tří vznešených cílů nelze bohužel dosáhnout v plné míře zároveň. Pakliže se na chystaný nový zákon podívám *Radbruchovskými brýlemi* zřetelně vidíme snahu o posílení efektivity (což je jistě chvályhodné), nicméně mám obavu, že současně může dojít k nakročení k omezení spravedlnosti v rámci přestupkového procesu.

*Autor je pedagogem na PF MU v Brně.* [12]

---

[1] Viz Průcha P.: K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání, *Správní právo* 1/2014, s. 16.

[2] Srov. Prášková H.: *Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního*, *Správní právo* 1/2014, Praha, 2014.

[3] Otázku zda je nutný nový právní předpis, bychom si měl klást vždy, žel u některých právních předpisů či jejich novelizací mám důvodné podezření, zda si ji autor kladl dostatečně intenzivně.

[4] Potměšil, J: *Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích*, *Správní právo* 1/2014, MVČR, Praha 2014, s. 118.

[5] Cit. 74/1: O přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Dle 74/2 Je-li obviněným z přestupku mladistvý, vyrozumí správní orgán o nařízeném ústním jednání též zákonného zástupce mladistvého a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí; jim se také rozhodnutí o přestupku oznamuje.

[6] Srov. Potměšil, J: *Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích*, *Správní právo* 1/2014, MVČR, Praha 2014, s. 119.

[7] Srov. a blíže MOLEK P., Právo na spravedlivý proces. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 220-221. nebo SVOBODA P., Ústavní základy správního řízení v České republice, Linde Praha a. s., 2007, s. 111.

[8] Srov. a blíže jud. Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, čj. 1 As 34/2010 - 73.

[9] Což samozřejmě otevřeně nikdo nepřizná.

[10] Kopecký M.: K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení, Správní právo 1/2014, str. 90 a násl., Praha, MVČR, 2014.

[11] Což na jednu stranu možno přivítat jako pozitivní tlak na odbornost správních orgánů, na straně druhé může více zatížit druhostupňové orgány a následně i soudy. A především se může dotknout práv obviněného v přestupkovém řízení.

[12] Děkuji za náměty váženým katedrovým kolegům L. Potěšilovi a S. Kadečkovi z PF MU, Brno.

**Pro autory Pro inzerenty Web ČAK Kontakty**  
**Klasické zobrazení**