**Stanovisko k pozměňovacím návrhům k zákonu o registru smluv týkajících obchodních společností vlastněných státem a obcemi**

Mgr. Petr Bouda, Frank Bold Society, 25. 10. 2016

1. **Shrnutí argumentace k výjimkám pro obchodní společnosti vlastněné státem a obcemi**

**Vynětí nebo omezení informací od obchodních společností, které jsou většinově vlastněný státem a ÚSC, včetně státních podniků a národního podniku Budvar,** které se navrhuje buď přímo, nebo nepřímo, jako výjimka pro firmy které „nemají průmyslovou nebo obchodní povahu“, nebo výjimky pro „smlouvy uzavřené veřejně za podnikatelským účelem“ nebo „smlouva nesouvisející s použitím finančních prostředků z veřejných rozpočtů“ **považujeme za naprosto neodůvodněné:**

* **Pro komplexní vynětí veřejně vlastněných obchodních společností nebyly předloženy žádné relevantní věcné důvody**. Tyto důvody nepředložila ani analýza firmy Deloite (kromě věcných chyb trpí zásadní systémovou vadou – šlo o dotazník firmám, který se ptal na otázku, co by se stalo, kdyby bylo zveřejněno jejich obchodní tajemství. K tomu ale při správné implementaci zákona o registru smluv nemá dojít!). Podrobnější komentář byl publikován 19. 4. 2016 v reakci na zveřejněnou studii[[1]](#footnote-1).
* **Informace poskytnuté do registru smluv, nejdou nad rámec informací poskytovaných už více než 16 let všemi výše uvedenými subjekty podle zákona 106/1999 Sb.** Jedná se totiž o „veřejné instituce“, a tedy o povinné subjekty ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), které jsou krom jiného povinny poskytnout na žádost informace obsažené ve svých smlouvách.
* **Zákon o registru smluv chrání obchodní tajemství, průmyslové vlastnictví i utajované informace a to ve stejném rozsahu jako zákon o svobodném přístupu k informacím, který je účinný a dopadá na tyto obchodní společnosti již od roku 1999**. Vedle toho zákon o registru smluv **navíc** umožňuje utajit i informace o smluvní protistraně ani o celkové ceně plnění ze smlouvy, a to jak v metadatech smlouvy, tak i v samotné smlouvě. Tím odpadá námitka, že snad konkurence získá informaci o tom, s kým tyto firmy uzavírají smlouvy, nebo za jaké ceny.
* Navíc je zde výjimky v § 3 odst. 2 písm. e) ZRS, podle něhož se neuveřejňují **smlouvy uzavřené adhezním způsobem**, jejichž smluvní stranou je státem vlastněný podnik, vyjma smluv na veřejné zakázky - **tato výjimka přitom umožňuje státem vlastněným podnikům neuveřejnit velké množství ze smluv, které spadají do jejich běžného obchodního styku v rozsahu předmětu podnikání, typicky prodej vody, plynu a dalších podobných komodit**. Pro úplnost je třeba dodat, že § 3 odst. 2 písm. b) ZRS vylučuje z uveřejnění v registru smluv technickou předlohu, návod, výkres, projektovou dokumentaci, model, způsob výpočtu jednotkových cen, vzor a výpočet, tedy informace, které jsou obvykle buď obchodním tajemstvím, či předmětem průmyslového vlastnictví.
* **Není pravdivý argument, že zveřejňování smluv v registru je v rozporu s ochranou hospodářské soutěže nebo že dochází k diskriminaci** veřejně vlastněných obchodních společností (stanovisko UOHS). **Tato teze nemá oporu v českém ani unijním právu, ani v ústavním pořádku ČR.** Nelze ani dovozovat, že by případní minoritní spoluvlastníci těchto veřejně vlastněných společností utrpěli škodu nebo že by docházelo ke konfliktu se smlouvami o ochraně investic. Tyto závěry jsou zavádějící, zákon o registru smluv je zcela v rámci dovolené veřejné regulace. (viz k tomu dílčí stanovisko v bodě 3. níže). Platí také, že slovenský zákon požaduje po obchodních společnostech zveřejnění tzv. metadat o smlouvách, pokud by tedy toto řešení bylo v rozporu s právem EU, řešila by tento problém Komise již dávno se Slovenskem. Podrobněji viz stanovisko zveřejněné dne 27. 10. 2016.[[2]](#footnote-2)
* **Navržené zúžení okruhu povinných subjektů na podniky, které jsou „nemají průmyslovou nebo obchodní povahu,“** nebo návrh na výjimky pro všechny „smlouvy uzavřené veřejně vlastněnými podniky za podnikatelským účelem“ nebo „jestliže smlouva nesouvisí s použitím finančních prostředků z veřejných rozpočtů“, **jsou naprosto nevhodné, protože pojmy použité autory PN nemají v právním řádu závazný výklad, ani nejsou jednoznačně vyložitelné v praxi** (například jak má firma zjišťovat, jestli smlouva souvisí (!) s použitím finančních prostředků z veřejných rozpočtů), takže **by nutně vedly k naprosto zásadní právní nejistotě v otázce, kdo je povinným subjektem podle zákona o registru smluv.**

**2. Stanovisko k jednotlivým pozměňovacím návrhům týkajícím se uveřejňování smluv státem vlastněných podniků**

Následující text hodnotí dopady jednotlivých pozměňovacích návrhů, přičemž jejich odůvodnění není – až na výjimky – komentováno, neboť většina důvodů, které vedly k jejich předložení, je již vypořádána výše v části 1.1 až 1.4 tohoto stanoviska.

**2.1 Pozměňovací návrh č. 4197 pana poslance Snopka**

Podstatou pozměňovacího návrhu je jednak vyjmutí státních podniků ve smyslu zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, a národního podniku Budvar z okruhu povinných subjektů vyjmenovaných v § 2 odst. 1 ZRS, jednak výjimka z uveřejnění smluv, jejíž smluvní stranou je obchodních korporace, která je podřaditelná pod § 2 odst. 1 písm. n) ZRS a současně byla založena za podnikatelským účelem.

Vynětí státních podniků (stejně jako vynětí samotného národního podniku Budvar) je zjevně neopodstatněné a nelze jej odůvodnit jejich údajnou diskriminací (viz výše).

**Výjimka z uveřejnění smluv, jejichž smluvní stranou je „obchodní korporace založená za podnikatelským účelem“, pak vede toliko k právní nejistotě povinných subjektů i jejich smluvních protistran ohledně určení toho, zda je daná obchodní korporace „založená za podnikatelským účelem“ nebo ne.** Účel založení obchodní korporace totiž není v zákoně č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (dále jen „ZOK“) prakticky vůbec vymezen, vyjma ustanovení § 2 odst. 1 ZOK, podle kterého může být osobní společnost založena jen za podnikatelským účelem nebo za účelem správy vlastního majetku. V případě veřejné obchodní společnosti § 98 písm. b) ZOK vyžaduje, aby byl ve společenské smlouvě uveden buď její předmět podnikání, nebo údaj, že byla založena za účelem správy vlastního majetku. Podle § 119 ZOK se na komanditní společnost použijí přiměřeně ustanovení ZOK o veřejné obchodní společnosti, včetně § 98 ZOK, takže i společenská smlouva komanditní společnosti musí obsahovat předmět podnikání či uvedení účelu správy vlastního majetku.[[3]](#footnote-3) Podle § 146 odst. 1 písm. b) ZOK musí společenská smlouva společnosti a ručením omezeným obsahovat předmět podnikání nebo činnosti společnosti, avšak o účelu jejího založení toto ustanovení mlčí. Rovněž v případě akciových společností vyžaduje § 250 odst. 2 písm. b) ZOK uvedení předmětu podnikání nebo činnosti, avšak nikoli účelu, za jakým byla založena. V případě družstva pak sice § 552 odst. 1 ZOK konstatuje, že je založeno za účelem vzájemné podpory svých členů nebo třetích osob, případně za účelem podnikání, podle § 553 písm. b) ZOK pak stanovy družstva musí obsahovat předmět podnikání nebo činnosti, avšak o účelu jeho založení toto ustanovení mlčí. **Výsledkem je, že pouze v případě veřejných obchodních společností a komanditních společností lze relativně spolehlivě zjistit jejich účel, a to ze sbírky listin** (ve smyslu § 66 písm. a) zákona č. 304/2013 Sb. o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob), která obsahuje společenské smlouvy (abstrahujeme od prodlevy mezi skutečností a v obchodním rejstříku uloženými listinami). Účel totiž nelze zjistit ze samotných údajů, uvedených v obchodním rejstříku, neboť dle § 25 odst. 1 písm. b) zákona č. 304/2013 Sb., se do rejstříku zapíše předmět činnosti nebo podnikání nebo vymezení účelu osoby, vyžaduje-li to jiný zákon. Tím však ZOK není. V případě akciových společností a společností s ručením omezeným tak nebude možné určit jejich účel. Tyto závěry potvrzuje též komentář k zákonu č. 304/2013 Sb.[[4]](#footnote-4) **Vzhledem k tomu, že s neuveřejněním smlouvy v registru smluv spojuje zákon sankci jejího zrušení od počátku** dle § 7 odst. 1 ZRS, **je právní nejistota, způsobená navrženou výjimkou týkající se zjišťování účelu založení obchodní korporace, nepřijatelná.**

Výjimka je navíc s ohledem na to, jak je formulována, zařazena nesystematicky do ustanovení § 3 odst. 2 ZRS, které obsahuje výčet smluv, které z nejrůznějších důvodů nepodléhají uveřejnění v registru smluv, ačkoli se obsahově jedná o výjimku z okruhu povinných subjektů, která by měla být uvedena v § 2 odst. 1 ZRS.

**Stanovisko pracovní skupiny projektu Rekonstrukce státu k tomuto pozměňovacímu návrhu je proto negativní.**

**2.2 Pozměňovací návrh č. 4319 pana poslance Urbana**

Pozměňovací návrh mění několik ustanovení ZRS. Zaprvé **vyjímá státní podniky a národní podnik Budvar** z okruhu povinných subjektů zrušením ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) ZRS, čímž omezuje veřejnou kontrolu nakládání těchto povinných subjektů s veřejnými prostředky, **aniž je k tomuto plošnému vyjmutí** těchto povinných subjektů **jakýkoli věcný důvod**.[[5]](#footnote-5)

Zadruhé **pozměňovací návrh mění původní ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) ZRS tak, že nyní zahrnuje státní podniky, státní příspěvkové organizace nebo obchodní korporace, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast**, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby, **jestliže** takový státní podnik, státní příspěvková organizace nebo obchodní korporace **byly založeny či zřízeny ve veřejném zájmu a jejich činnost nemá průmyslovou nebo obchodní povahu.**

**Jedná se o nevhodné převzetí terminologie Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES** ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (ve znění Směrnice 2013/37/EU), **která je však neslučitelná s terminologií českého zákona o svobodném přístupu k informacím** a obecně se v domácích úpravách nepoužívá, vyjma definice veřejného zadavatele v § 4 odst. 1 písm. e) bod č. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, jenže většina státem vlastněných podniků je i podle tohoto zákona v pozici sektorového zadavatele, takže nedochází k výkladovým problémům. Výjimka pro povinné subjekty založené či zřízené ve veřejném zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, bude v případě zákona o registru smluv znamenat vynětí veškerých státem vlastněných podniků, neboť ty byly prakticky vždy zřízeny „ve veřejném zájmu“ (jedním ze znaků veřejné instituce je veřejný účel, za jakým je založena). **Užité pojmy –„veřejný zájem“, „průmyslová nebo obchodní povaha“ – nemají legální definice a jsou vykládány soudy případ od případu**,[[6]](#footnote-6) přičemž je nutné zohlednit také judikaturu Soudního dvora EU.[[7]](#footnote-7) **Důsledkem navržené změny § 2 odst. 1 písm. n) ZRS je tak zvýšení právní nejistoty jak státem vlastněných podniků, tak jejich smluvních protistran, zda jimi uzavřená smlouva podléhá uveřejnění v registru smluv nebo ne**.

**Dalším problémem je nesystematičnost pozměňovacího návrhu**. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) ZRS se mění tak, že **jsou z okruhu povinných subjektů vyňaty ostatní právnické osoby (než obchodní korporace), v nichž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast**, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby, **aniž je tato změna jakkoli odůvodněna**. Kromě toho **je nesystematické rovněž zařazení státních příspěvkových organizací**, které byly založeny či zřízeny ve veřejném zájmu a jejichž činnost nemá průmyslovou nebo obchodní povahu, pod ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) ZRS, ačkoli všechny státní příspěvkové organizace jsou povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 písm. c) ZRS, přičemž se jedná o veřejnoprávní neziskové organizace, které stát zřizuje k výkonu takových činností, které vyžadují samostatnou právní subjektivitu (např. galerie, muzea, knihovny, dětské domovy) a které ze své podstaty splňují vždy požadavek na své založené ve veřejném zájmu a na to, aby jejich činnost neměla průmyslovou či obchodní povahu, pokud současně nepodnikají. **Ani tato změna není nijak odůvodněna, takže není jasné, proč změněný § 2 odst. 1 písm. n) ZRS nedopadá také na příspěvkové organizace územních samosprávných celků** (v čemž lze spatřovat nerovné zacházení) **a nejsou řešeny ani další důsledky, totiž (ne)možnost těchto povinných subjektů aplikovat výjimku v § 5 odst. 6 ZRS** (což vzhledem k vyloučení obchodní či průmyslové povahy znamená další výkladový problém nejen z hlediska státem vlastněných podniků, neboť § 5 odst. 6 ZRS slouží k ochraně informací tvořících obchodní tajemství povinných subjektů).

**Zatřetí je pozměňovacím návrhem okruh povinných subjektů v § 2 odst. 1 ZRS rozšířen o další právnické osoby,** konkrétně o státní podniky, státní příspěvkové organizace nebo obchodní korporace, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby, **jestliže jsou** **příjemcem veřejných zdrojů ve smyslu zákona upravujícího veřejné zakázky v hodnotě alespoň 50000 Kč.**

**Tato změna je značně nedomyšlená a vede k naprosté právní nejistotě jak povinných subjektů, na které dopadá**, tak na jejich smluvní protistrany. **Návrh totiž nespecifikuje, za jaké období, resp. odkdy se počítají příjmy z veřejných zdrojů, ani zda uvedená částka zahrnuje daň z přidané hodnoty** nebo ne. Je povinným subjektem podle tohoto ustanovení osoba, která přijala 50000 Kč z veřejných prostředků ročně, měsíčně či týdně? Anebo která před pěti lety dostala dotaci ve výši 50000 Kč? Jak má tuto skutečnost ověřit smluvní protistrana, pokud veřejné prostředky ve výši přesahující 50000 Kč nejsou poskytnuty na základě smlouvy uveřejněné v registru smluv, čestným prohlášením?

**Další dílčí změna rozšiřuje okruh smluv nepodléhajících uveřejnění v registru smluv jednak o smlouvy, jejichž alespoň jednou smluvní stranou je obchodní korporace založená za podnikatelským účelem**, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby. Tato výjimka má z hlediska určení „podnikatelského účelu“ stejné nedostatky, jako **výše uvedený pozměňovací návrh č. 4197 pana poslance Snopka.**

Poslední dílčí změna **rozšiřuje okruh smluv nepodléhajících uveřejnění v registru smluv** o smlouvy, jejíž alespoň jednou smluvní stranou je právnická osoba uvedená v § 2 odst. 1 písm. n), ve znění tohoto pozměňovacího návrhu (tj. státní podniky, státní příspěvkové organizace nebo obchodní korporace, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby), která nesouvisí s použitím veřejných zdrojů. **Problémem je, že tato výjimka se prakticky nemůže uplatnit v případě státních podniků**, které nemají vlastní majetek a cokoli nabývají, nabývají pro stát (viz § 2 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku), takže hospodaří s veřejnými prostředky, le**da v případě bezúplatných smluv (např. darovacích), kterými státní podnik nabývá určitý majetek pro stát od nepovinného subjektu** (např. soukromé podnikající osoby). **Totéž se týká státních příspěvkových organizací**, které dle § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, hospodaří se státním majetkem (§ 8 téhož zákona). **Nejproblematičtější bude určení použití veřejných prostředků u obchodních korporací** s většinovou majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, sp. zn. 10 As 41/2015 plyne, že s veřejnými prostředky hospodaří, byť nepřímo, obchodní společnost s výlučnou majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku, takže by pro jimi uzavírané smlouvy mělo platit to samé, co pro státní podniky a státní příspěvkové organizace. Závěry z tohoto rozsudku však nelze vztáhnout na ty obchodní společnosti, v nichž stát či územní samosprávný celek nemá výlučnou, ale toliko většinovou majetkovou účast. Smlouvy uzavřené takovými obchodními společnostmi se soukromými podnikajícími subjekty by tak nepodléhaly uveřejnění v registru smluv. To samé by se týkalo dceřiných společností výlučně či většinově státem či územním samosprávným celkem vlastněných obchodních společností.

Jediným bodem odůvodnění, které jde nad rámec důvodů uvedených výše v části 1.1 až 1.4, je teze, podle které dopady zákona o registru smluv negativně ovlivní státem vlastněné podniky a státní příspěvkové organizace, které zabezpečují kritickou infrastrukturu státu ve smyslu § 2 písm. g) zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona.[[8]](#footnote-8) Žádná ze změn navržených v tomto pozměňovacím návrhu však ochranu kritické infrastruktury neřeší. Ostatně, uveřejnění v registru smluv nepodléhají ani utajované informace (mezi které některé informace o kritické infrastruktuře patří), ani zvláštní skutečnosti ve smyslu § 27 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., krizového zákona.[[9]](#footnote-9)

**Stanovisko pracovní skupiny projektu Rekonstrukce státu ke všem výše uvedeným navrženým změnám ZRS, obsaženém v pozměňovacím návrhu č. 4319, je negativní.**

**2.3 Pozměňovací návrh č. 4321 pana poslance Urbana**

Podstatou pozměňovacího návrhu je doplnění výjimky z okruhu smluv nepodléhajících uveřejnění v registru smluv v § 3 odst. 2 ZRS o smlouvy o prodeji nebo koupi zboží, o provedení prací nebo o poskytování služeb, jejichž alespoň jednou smluvní stranou je státní podnik, státní příspěvková organizace, organizační složka státu nebo obchodní společnost s většinovou majetkovou účastí státu a dále úvěrové smlouvy a s nimi související garanční smlouvy uzavřené bankou založenou ve formě akciové společnosti s většinovou majetkovou účastí státu.

**Navržená výjimka v sobě zahrnuje nesystematický výčet „smluvních stran“, přičemž z odůvodnění pozměňovacího návrhu není jasné, proč jsou některé povinné subjekty, uvedené v § 2 odst. 1 ZRS, do tohoto výčtu zahrnuty a jiné nikoli, což ve svém důsledku vede k diskriminaci** některých povinných subjektů (totiž k rozdílnému zacházení se srovnatelnými subjekty, aniž k takovému rozdílnému zacházení existuje právem aprobovaný důvod) a působí tak přesný opak toho, čeho mělo být pozměňovacím návrhem dle jeho odůvodnění dosaženo. Výjimka tak např. dopadá na obchodní společnosti s většinovou majetkovou účastí státu, nedopadá však na jejich dceřiné obchodní společnosti, ačkoli jsou povinným subjektem dle § 2 odst. 1 písm. n) ZRS. Výjimka dále nedopadá na obchodní společnosti s většinovou majetkovou účastí územního samosprávného celku, včetně jejich dceřiných společností, ačkoli i ty jsou povinným subjektem podle § 2 odst. 1 písm. n) ZRS. Stejný problém pak nastává u příspěvkových organizací: výjimka dopadá na smlouvy uzavřené státními příspěvkovými organizacemi, které jsou povinným subjektem podle § 2 odst. 1 písm. c) ZRS, ale nedopadá na příspěvkové organizace územních samosprávných celků, které jsou rovněž povinným subjektem dle § 2 odst. 1 písm. h) ZRS. **Do výčtu „smluvních stran“ jsou dokonce zahrnuty organizační složky státu, které smluvní stranou smluv podléhajících uveřejnění v registru nejsou** a být ani nemohou, neboť se nejedná o právnické osoby (smluvní stranou je pouze stát, za který v takových případech jednají vedoucí organizačních složek, kterých se takové právní jednání týká), **což vede k otázce, zda je smyslem této výjimky vyjmout z uveřejnění prakticky veškeré smlouvy uzavírané státem** (který je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 písm. a) ZRS), **anebo zda** je obsah množiny smluv, jejichž smluvní stranou je organizační složka státu, prázdný a **výjimka tak nemá žádný praktický dopad**.

**Dalším problémem je pak vymezení nepřímého předmětu smluv**, které mají být vyloučeny z uveřejnění v registru smluv. Výjimka dopadá na smlouvy o prodeji nebo koupi zboží, na smlouvy o provedení prací nebo o poskytování služeb, aniž jsou tyto pojmy blíže vymezeny či definovány, což vede ke značné právní nejistotě smluvních stran takových smluv. Co se týká smluv o prodeji či koupi zboží, patrně se tím myslí kupní smlouvy uzavřené mezi podnikatelem a spotřebitelem, ev. smlouvy upravující prodej zboží (např. v určité lokalitě), které nejsou samy o sobě kupními smlouvami. Zbožím se patrně míní veškeré movité věci, které jsou předmětem kupních smluv. Daleko problematičtější je určení okruhu smluv o provedení prací, neboť takový smluvní typ ObčZ nezná, může se jednat o smlouvy podřaditelné pod § 2401 ObčZ, např. dohody o provedení práce dle § 75 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, nebo o smlouvy na stavební práce, smlouvy o dílo apod. Poskytováním služby pak může být v zásadě cokoli, co není provedením prací, do určité míry lze vyjít z praxe smluv na veřejné zakázky na služby. **Důsledkem takto formulované výjimky je tak naprostá právní nejistota ohledně okruhu smluv, které nemusí být uveřejněny v registru smluv**.

Samostatným problémem je pak **značný rozsah uvedené výjimky, která dopadá prakticky na veškeré smlouvy uzavřené státem** (viz organizační složky státu a státní příspěvkové organizace), státními podniky a obchodními společnostmi s většinovou majetkovou účastí státu, **aniž je takto zásadní změna zákona o registru smluv náležitě odůvodněna**, resp. jakkoli odůvodněna **a aniž je odůvodněno, proč stejnou výjimku nemají i zbylé povinné subjekty**. **Pokud by byl tento pozměňovací návrh přijat, znamenalo by to** faktickou likvidaci efektivní veřejné kontroly nakládání s veřejnými prostředky v důsledku smluv, jejichž smluvní stranou je stát, a **návrat před vznik zákona o registru smluv** (v rozsahu navržené výjimky), **aniž tím však bude dosaženo v pozměňovacím návrhu deklarovaného cíle** vyjmout „z okruhu povinně zveřejňovaných smluv ty smlouvy, jejichž zveřejněním by docházelo k úniku citlivých informací,“ neboť zákon o registru smluv nejde nad rámec stávající právní úpravy svobodného přístupu k informacím, primárně zákona o svobodném přístupu k informacím, takže tyto smlouvy by si bylo možné i nadále vyžádat. V případě smluv na veřejné zakázky zadané veřejným zadavatelem, tedy primárně státem, by tyto smlouvy byly i nadále zveřejňovány podle § 219 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

**Pozměňovací návrh je diskriminační, vede k právní nejistotě adresátů zákona o registru smluv, není vzhledem ke svým dopadům řádně odůvodněn a ani nemůže naplnit deklarovaný cíl, totiž ochranu informací v určitých smlouvách, které vyjímá z povinného uveřejnění v registru smluv.**

**Stanovisko pracovní skupiny projektu Rekonstrukce státu k tomuto pozměňovacímu návrhu je proto negativní.**

**2.4 Pozměňovací návrh č. 4474 pana poslance Gabrhela**

Pozměňovací návrh rozšiřuje okruh smluv vyjmutých z uveřejnění v registru, uvedených v § 3 odst. 2 ZRS o takové smlouvy, které jsou uzavřeny podnikatelem v rámci běžného obchodního styku a předmětu činnosti nebo podnikání zapsaného v obchodním rejstříku s jinou smluvní stranou než je povinná osoba podle § 2 odst. 1 ZRS. Tímto podnikatelem se pak rozumí podnikající povinný subjekt, zejména státní podniky, národní podnik a obchodní korporace podřaditelné pod § 2 odst. 1 písm. n) ZRS, vyloučit však nejde ani další povinné subjekty, např. veřejné vysoké školy, které mohou podnikat v rámci tzv. doplňkové činnosti.

Zásadním nedostatkem tohoto pozměňovacího návrhu je právní nejistota, plynoucí z neurčitosti právního pojmu „běžný obchodní styk“ a z vymezení „předmětu činnosti či podnikání,“ což vzhledem k následku neuveřejnění smlouvy v registru smluv, kterým je zrušení takové smlouvy od počátku (§ 7 odst. 1 ZRS) vede ke značnému riziku v aplikaci takové výjimky a je důvodem, proč toto řešení, inspirované slovenskou právní úpravou, nebylo převzato do výsledné podoby českého zákona o registru smluv.

Pojem **„běžný obchodní styk“ není ZOK definován** ač jej používá v některých svých ustanoveních (např. § 55). Při vymezení tohoto pojmu je tak nutné vycházet z judikatury[[10]](#footnote-10) a odborné literatury k ustanovení § 196a zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku (který tento pojem rovněž používal, ale nedefinoval).[[11]](#footnote-11) **Pod pojem** běžný obchodní styk tak **spadá takové právní jednání státem vlastněného podniku, které spadá pod činnost, která je předmětem podnikání, je úplatné a je činěno pravidelně, opakovaně** (je pro státem vlastněný podnik obvyklé). **Sporná může být** v případě „běžného obchodního styku“ **ona „pravidelnost“,** tedy kolik smluv musí být uzavřeno, aby se jednalo o běžný obchodní styk, p**řípadně obvyklost podmínek, za nichž je takové právní jednání činěno** (např. zda státem vlastněný podnik běžně zcizuje majetek za symbolickou cenu nebo ne).[[12]](#footnote-12) **Obojí je dáno faktickou činností státem vlastněného podniku** a **do jisté míry by to bylo patrné i z okruhu smluv uveřejněných v registru** (např. dopravní podnik by pravidelně uzavíral smlouvy na dodávky pohonných hmot či servisní služby, ale jen jednou za několik let by uzavřel smlouvu na dodávku nových tramvají). **Pojem „předmět podnikání“ je naproti tomu dostatečně jasně vymezen** odbornou literaturou a zákonem č. 455/1991 Sb., živnostenským zákonem (téměř vždy se kryje s pojmem „živnost“),[[13]](#footnote-13) přičemž platí, že **státem vlastněný podnik musí mít předmět podnikání (anebo činnosti) zapsaný v obchodním rejstříku**. Problémem je však skutečnost, že státem vlastněné podniky nejsou v rozsahu zapsaného předmětu podnikání v zásadě nijak omezeny (zejména tzv. volné živnosti), takže okruh takto vyjmutých smluv může být poměrně rozsáhlý.

Pozměňovací návrh navíc nijak neodůvodňuje, jakým způsobem dosavadní uveřejňování obchodních smluv poškozuje stát, obce i kraje, pokud samy podnikají.

**Stanovisko pracovní skupiny projektu Rekonstrukce státu k tomuto pozměňovacímu návrhu je proto negativní.**

**2.5 Pozměňovací návrh č. 4936 pana poslance Bartoška**

První část pozměňovacího návrhu obsahuje vynětí státních podniků a národního podniku z okruhu povinných subjektů zrušením ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) ZRS, čímž omezuje veřejnou kontrolu nakládání těchto povinných subjektů s veřejnými prostředky, **aniž je k tomuto plošnému vyjmutí** těchto povinných subjektů **jakýkoli věcný důvod**.

Druhá část pozměňovacího návrhu pak omezuje okruh povinných subjektů uvedených v § 2 odst. 1 písm. n) ZRS pouze na ty, které mají „průmyslovou nebo obchodní povahu“. **Toto omezení je stejně problematické jako podobné omezení, obsažené** ve výše uvedeném**pozměňovacím návrhu č. 4319 pana poslance Urbana** a jeho důsledkem je právní nejistota jak samotných státem vlastněných podniků, tak jejich smluvních protistran ohledně toho, zda mají být jimi uzavřené smlouvy uveřejněny v registru smluv nebo ne.

Odůvodnění tohoto pozměňovacího návrhu vychází ze stanoviska Úřadu na ochranu hospodářské soutěže, které bohužel téměř ignoruje úpravu obsaženou v ZRS, umožňující povinným subjektům chránit některé informace v jimi uzavřených smlouvách a které obsahuje celou řadu nepřesností. Viz stanovisko zveřejněné dne 27. 10. 2016.[[14]](#footnote-14)

**Stanovisko pracovní skupiny projektu Rekonstrukce státu k tomuto pozměňovacímu návrhu je proto negativní.**

**2.6 Pozměňovací návrh Hospodářského výboru (Sněmovní tisk 699/2, část č. 1/2, Usnesení HV k tisku 699/0)**

Pozměňovací návrh mění několik ustanovení ZRS. Zaprvé **vyjímá státní podniky a národní podnik Budvar** z okruhu povinných subjektů zrušením ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) ZRS, čímž omezuje veřejnou kontrolu nakládání těchto povinných subjektů s veřejnými prostředky, **aniž je k tomuto plošnému vyjmutí** těchto povinných subjektů **jakýkoli věcný důvod**.

Zadruhé doplňuje okruh smluv uvedených v § 3 odst. 2 ZRS, které nepodléhají uveřejnění v registru smluv, o smlouvy uzavřené obchodní korporací s většinovou majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku, založenou za podnikatelským účelem, a o smlouvy uzavřené dceřinými společnostmi takových obchodních korporací. Tato změna není nijak odůvodněna a vykazuje stejné nedostatky, jako výše uvedený **pozměňovací návrh č. 4197 pana poslance Snopka** (včetně nesystematičnosti)**, v zásadě by tím došlo k vyjmutí všech smluv, jejichž smluvní stranou je obchodní korporace,** v níž má stát neboúzemní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celkyvětšinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.

Zatřetí pozměňovací návrh omezuje okruh právnických osob uvedených v § 2 odst. 1 písm. n) ZRS pouze na ty, které byly založeny či zřízeny za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu. Tato změna není nijak odůvodněna a vykazuje stejné nedostatky, jako výše uvedený **pozměňovací návrh č. 4319 pana poslance Urbana**.

Okruh povinných subjektů v § 2 odst. 1 ZRS je rozšířen o § 2 odst. 1 písm. o), dopadající na „jiné právnické osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby, jestliže jsou takové právnické osoby příjemci veřejných zdrojů ve smyslu zákona upravujícího veřejné zakázky v hodnotě alespoň 50.000 Kč.“ Tato změna není nijak odůvodněna a vykazuje v zásadě stejné nedostatky, jako výše uvedený **pozměňovací návrh č. 4319 pana poslance Urbana**.

Okruh smluv uvedených v § 3 odst. 2 ZRS, které nepodléhají uveřejnění v registru smluv, doplněn o smlouvy, jejichž smluvní stranou z povinných subjektů uvedených v § 2 odst. 1 ZRS pouze povinný subjekt dle § 2 odst. 1 písm. o) a které nesouvisejí s použitím veřejných zdrojů. Tato změna není nijak odůvodněna a vykazuje obdobné nedostatky, jako výše uvedený **pozměňovací návrh č. 4319 pana poslance Urbana**, s tím rozdílem, že dopadá na širší okruh povinných subjektů.

**Stanovisko pracovní skupiny projektu Rekonstrukce státu ke všem výše uvedeným navrženým změnám ZRS, obsaženém v pozměňovacím návrhu, je negativní.**

Za pracovní skupinu projektu Rekonstrukce státu

Mgr. Petr Bouda, Frank Bold Society

Členové pracovní skupiny jsou Mgr. Josef Karlický, Mgr. Martin Fadrný, PhDr. Ing. Jiří Skuhrovec, Ing. Mgr. Oldřich Kužílek, Mgr. Adam Rut

1. viz <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/archiv-novinek/9680-stanovisko-analyza-deloitte-o-zverejnovani-smluv-statnimi-firmami-je-spise-anketou-k-chybne-otazce-a-s-radou-chyb> [↑](#footnote-ref-1)
2. Viz <http://www.rekonstrukcestatu.cz/reakce-stanovisko-uohs-k-registru--smluv.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. *Štenglová, I., Havel, B., Cileček, F., Kuhn, P., Šuk, P.:* Zákon o obchodních korporacích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 254. [↑](#footnote-ref-3)
4. *„Předmět činnosti nebo podnikání se zapisuje zpravidla vždy, protože činnost je realizací účelu. Oproti tomu účel je zpravidla vymezen podstatou právnické osoby a do veřejného rejstříku se podle hmotného práva zapisovat nemusí. Účel je soukromý nebo veřejný s tím, že není-li vymezen, určuje se zpravidla podle hlavní činnosti. Účel se např. vymezuje u spolků [§ 218 písm. b) ObčZ] nebo u nadací veřejně prospěšný účel, dobročinný účel [§ 311 odst. 2 písm. b) ObčZ]. Oproti tomu u obchodních korporací, kde se předpokládá účel podnikatelský, byť nejen, se účel do veřejného rejstříku nezapisuje.“* *Havel, M., Štenglová, I., Dědič, J., Jindřich, M. a kol.:* Zákon o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 47. [↑](#footnote-ref-4)
5. Podotýkáme, že např. národní podnik Budvar uveřejnil od 1. 7. 2016 v registru smluv více než 260 smluv. [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/verejne-zakazky/pravni-poradna-verejne-zakazky/verejna-instituce-dle-zakona-o-zadavani-verejnych-zakazek/> [↑](#footnote-ref-6)
7. *Jurčík, R.:* Zákon o veřejných zakázkách. Komentář. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 34 an. [↑](#footnote-ref-7)
8. Kritickou infrastrukturou se rozumí prvek kritické infrastruktury nebo systém prvků kritické infrastruktury, narušení jehož funkce by mělo závažný dopad na bezpečnost státu, zabezpečení základních životních potřeb obyvatelstva, zdraví osob nebo ekonomiku státu. [↑](#footnote-ref-8)
9. Zvláštními skutečnostmi se rozumí údaje z oblasti krizového řízení, které by v případě zneužití mohly vést k znemožnění nebo omezení činnosti orgánu krizového řízení, ohrožení života a zdraví osob, majetku, životního prostředí nebo podnikatelského zájmu právnické osoby nebo fyzické osoby vykonávající podnikatelskou nebo jinou obdobnou činnost podle zvláštních právních předpisů, pokud tyto údaje nejsou utajovanými informacemi. [↑](#footnote-ref-9)
10. Viz např. <http://www.samak.cz/email/hotnews-bezny-obchodni-styk.html> anebo <http://www.epravo.cz/top/clanky/obsah-pojmu-bezny-obchodni-styk-pri-aplikaci-196a-obchodniho-zakoniku-77942.html> [↑](#footnote-ref-10)
11. „Zcizením nebo nabytím majetku mimo běžný obchodní styk je každé zcizení či nabytí majetku, jež se netýká běžné činnosti AS či není realizací jejího předmětu podnikání. Naproti tomu nabýváním nebo zcizováním majetku v rámci běžného obchodního styku bude vždy nabytí či zcizení majetku, jímž se realizuje předmět podnikání AS.“ Dědič, J. a kol., Obchodní zákoník - komentář, díl III. 1. vydání, Praha: Polygon, 2002, ASPI. [↑](#footnote-ref-11)
12. Podotýkáme, že nedodržení podmínek běžných v obchodním styku podle § 196a zákona č. 513/1991 Sb. (a shodně § 55 zákona č. 90/2012 Sb.) mělo za následek neplatnost takového právního úkonu pro rozpor se zákonem podle § 39 zákona č. 40/1964 Sb. (shodně § 580 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb.). [↑](#footnote-ref-12)
13. Pro naprostou většinu předmětů podnikání je nutné mít živnostenské oprávnění, ve zbylých případech pak jiné oprávnění, dané zvláštním zákonem. [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.rekonstrukcestatu.cz/reakce-stanovisko-uohs-k-registru--smluv.pdf> [↑](#footnote-ref-14)