

Vyjádření projektu Rekonstrukce státu k vybraným pozměňovacím návrhům k návrhu zákona o registru smluv (senátní tisk 126)

Za pracovní skupinu k registru smluv zpracoval Mgr. Petr Bouda, Mgr. Martin Fadrný a Mgr. Josef Karlický dne 21. 10. 2015.

Toto vyjádření směřuje k pozměňovacím návrhům schváleným usnesením Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí (VÚZP) a Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu (VHZD).

Z pozměňovacích návrhů si dovoluujeme zvláště upozornit na návrhy, které podle našeho názoru přímo ohrožují efektivitu a vůbec funkčnost předložené normy (návrh č. 1 a návrh č. 2).

1. Pozměňovací návrh VHZD, který nahrazuje mechanismus sankce neplatnosti pro nezveřejněné smlouvy finanční sankcí

- Pro tuto změnu není důvod, protože **právní řád zná a běžně aplikuje sankci neplatnosti a institut tzv. vrácení bezdůvodného obohacení**. Analogický postup je zakotven v § 39 odst. 1 a § 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle něhož musí obec v případě dispozice s vlastním nemovitým majetkem takový záměr zveřejnit a záměr musí schválit zastupitelstvo.
- Nahrazení sankce neplatnosti finanční sankcí je v případě registru nevyhovující, jelikož **by došlo k naprosto zásadnímu snížení účinnosti sankce**;
 - v důsledku značného množství povinných subjektů by kontrola ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) mohla být jen namátková, proto by se **povinné subjekty mohly opodstatněně spoléhat na to, že jimi uzavřené smlouvy kontrolovány ani nebudou**.
 - Pokuta by zřejmě nemohla zajistit prevenci porušování zákona, jelikož by neměla **dostatečně odstrašující efekt**. V případě porušení zákona ze strany orgánů státní správy by byl sankcionován stát a po úředníkovi, který porušení zavinil, by šlo regresně vymáhat pouze čtyřapůlnásobek platu. Pro smluvní strany, které by z nějakého důvodu nechtěly uveřejnit určitou (např. pro stát nevýhodnou) smlouvu, by pak mohlo být **výhodnější riskovat případnou fixní pokutu, než zveřejnění smlouvy**.
- Návrh by vedl k paradoxnímu důsledku, že **pokuty za nezveřejněné smlouvy bude platit v drtivé většině případů stát, tedy de facto daňový poplatník**.
- **Není řešeno, jak má ÚOHS zajistit kontrolu zveřejňování u tak obrovského balíku smluv (desítky tisíc ročně)**. Není řešeno ani navýšení rozpočtu ÚOHS, ani zvýšení počtu zaměstnanců, takže agenda týkající se registru smluv bude muset být realizována na úkor současných činností ÚOHS.

PŘIJETÍ TOHOTO NÁVRHU DŮRAZNĚ NEDOPORUČUJEME, JELIKOŽ RUŠÍ ZÁKLADNÍ PRINCIP ZÁKONA A ZÁSADNĚ OHROŽUJE JEHO FUNKČNOST

2. Pozměňovací návrh VHZD a VÚZP vyjímající smlouvy, při jejichž plnění žádná ze smluvních stran nepoužije finanční prostředky z veřejných rozpočtů

- **Návrh vyjímá (nebo minimálně vytváří právní nejistotu) zveřejňování smluv cca 1000 veřejně vlastněných obchodních společností (roční obrat ca 570 miliard Kč).** K nepřímému vyloučení prakticky veškerých smluv uzavíraných obchodními společnostmi ovládanými státem nebo územním samosprávným dochází proto, že tyto obchodní společnosti hospodaří s de iure vlastními, tedy soukromými finančními prostředky. Přitom se jedná o subjekty, které mají již dnes podle zákona 106/1999 Sb., i podle ustálené judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu povinnost poskytovat informace přesně v rozsahu, v jakém by je aktivně publikovaly v registru smluv.
- Výjimka redukuje hospodaření s veřejnými prostředky pouze na nakládání s finančními prostředky z veřejných rozpočtů. **Uveřejnění v registru smluv by tak nepodléhalo smlouvy, při nichž dochází k nakládání s veřejnými prostředky, které nemají formu finančních prostředků, ale jiného majetku, typicky nemovitostí ve vlastnictví územního samosprávného celku.** Není jasné, proč by uveřejnění neměly podléhat smlouvy týkající se ostatních veřejných prostředků, konkrétně ostatních věcí, majetkových práv a jiných majetkových hodnot.
- Návrh přináší značnou právní nejistotu v otázce, které smlouvy mají být zveřejněny. V řadě případů totiž **nebude exaktně určitelné, zda se při plnění užijí či neužijí prostředky z veřejných rozpočtů či nikoliv.** Typicky tak nastane u subjektů financovaných částečně z veřejných rozpočtů a částečně ze soukromých. Např. pokud dostane dopravní podnik dotaci na provoz a zároveň si část provozu bude hradit ze svých prostředků, bude de facto jen na něm, které smlouvy prohlásí za financované z veřejných rozpočtů.

PŘIJETÍ TOHOTO NÁVRHU DŮRAZNĚ NEDOPORUČUJEME, JELIKOŽ NARUŠUJE ZÁKLADNÍ PRINCIPY ZÁKONA A ZÁSADNĚ OHROŽUJE JEHO FUNKČNOST.

3. Pozměňovací návrh VHZD a VÚZP vyjímající dotační smlouvy uzavřené Státním zemědělským intervenčním fondem

- Tento návrh vede k tomu, že by z povinného uveřejnění v registru **byly vyjmuty prakticky veškeré dotace**, poskytované Státním zemědělským intervenčním fondem.
- Odůvodnění tohoto pozměňovacího návrhu hovoří o tom, že Státní zemědělský intervenční fond uveřejňuje přehled o rozdělování dotací prostřednictvím zveřejněného seznamu příjemců. Ten je sice dostupný na webu fondu, avšak obsahuje jen následující údaje: rok požádání o podporu; fond, resp. typ podpory; opatření, na jaké je dotace poskytována (vymezeno pouze obecně, např. „Méně příznivé oblasti“, „Dojnice“, „Platba na plochu“, „Agroenvironmentální opatření“), celkovou částku z rozpočtu ČR, celkovou částku z rozpočtu Evropské unie a celkovou výši dotace.
- **Ze seznamu nelze určit, na co přesně byla dotace poskytnuta, ani za jakých podmínek byla dotace poskytnuta. K nežádoucí duplicitě tedy nedochází, protože seznam příjemců dotací neobsahuje samotný text dohody o poskytnutí dotace**, ani přílohy této dohody apod.
- O tyto informace navíc lze Státní zemědělský intervenční fond žádat buď podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (fond je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.), anebo podle § 12 odst. 2 zákona č. 256/2000 Sb. Fond by se uveřejnění takových informací stejně nemohl vyhnout.
- Z odůvodnění není zřejmé, v čem jsou smlouvy o poskytování dotací uzavřené Státním zemědělským intervenčním fondem specifické oproti ostatním smlouvám o poskytování dotace.

PŘIJETÍ TOHOTO NÁVRHU NEDOPORUČUJEME.

4. Pozměňovací návrh VHZD a VÚZP vyjímající národní podnik Budvar

- Výsledkem vynětí Budvaru z režimu zákona by bylo **zhoršení dostupnosti informací pro veřejnost** oproti předloženému znění (stejně jako v současnosti byla by nutná žádost o informaci), nikoli vyšší ochrana obchodního tajemství či know-how obsaženého ve smlouvě.
- Smlouvy Budvaru si **může již dnes každý vyžádat** (včetně obchodních konkurentů) podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (samozřejmě v mezích ochrany obchodního tajemství). Budvar, n.p., totiž splňuje pojmové znaky tzv. „veřejné instituce“ a je tedy povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., jak jej vykládá konstantní judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.
- V registru smluv mohou být zveřejněny jen ty informace, které mohou být zveřejněny podle zákona č. 106/1999 Sb., přičemž Budvar **musí uvést povinně pouze datum a předmět uzavřené smlouvy**. Jakékoliv další údaje, pokud je bude Budvar považovat za obchodní tajemství, zveřejnit nemusí, pokud o opaku nerozhodne soud.

PŘIJETÍ TOHOTO NÁVRHU NEDOPORUČUJEME.

5. Pozměňovací návrh VÚZP k plošnému zveřejňování smluv spolků, ústavů, nadací, nadačních fondů a obecně prospěšných společností

- **Veřejná kontrola užití prostředků z veřejných rozpočtů, které čerpají spolky a další subjekty je řešena** už současným zněním návrhu zákona a není tedy nutné činit další legislativní úpravy. Stávající znění návrhu o registru smluv totiž v § 2 odst. 1 **požaduje zveřejnění všech dotačních smluv** v hodnotě nad 50 000 Kč.
- Tento návrh **vede mj. ke zveřejňování smluv, které mají soukromoprávní charakter, subjektem stojícím mimo veřejnou správu** (např. smlouva hasičského spolku o nákupu materiálu).
- Proti zařazení spolků mezi povinné subjekty se již dříve **jednoznačně postavily např. sportovní organizace a svazy** v čele s Českou unií sportu či Českým svazem ledního hokeje: <http://www.ctsa.cz/tiskove-prohlaseeni-cslh>

PŘIJETÍ TOHOTO NÁVRHU NEDOPORUČUJEME.

6. Vypuštění možnosti jiné smluvní strany než osoby uvedené v § 2 odst. 1 návrhu zákona o registru smluv zajistit uveřejnění či opravu smlouvy

- Návrh vede k nežádoucí situaci, pouze stát a další subjekty podle § 2 odst. 1 bude moci zajistit uveřejnění smlouvy pouze stát a další subjekty podle § 2 odst. 1. Smluvní protistrana, která do okruhu uvedených osob nespadá, typicky soukromá podnikající fyzická či právnická osoba, pak nebude moci ani zajistit uveřejnění smlouvy, ani opravit její znění a bude odkázána na dodržování zákona o registru smluv osobou uvedenou v § 2 odst. 1.

PŘIJETÍ TOHOTO NÁVRHU NEDOPORUČUJEME.