

Argumentace Rekonstrukce státu k výhradám k návrhu zákona o Registru smluv

Odpovědi Rekonstrukce státu jsou uvedeny u jednotlivých výhrad kurzívou.

Obsah:

Argumentář k návrhu zákona o Registru smluv	str. 1
Otázky a odpovědi	str. 14
Tvrzení Rekonstrukce státu – mýty a realita	str. 28
Registr smluv na Slovensku	str. 40

Argumentář k návrhu zákona o Registru smluv (sněmovní tisk 42)

1. Účinnost smlouvy vázaná na její uveřejnění a neplatnost smlouvy při neuveřejnění

Návrh zákona o registru smluv předpokládá, že smlouva uzavřená státem, samosprávou či dalšími povinnými subjekty a jejich dodavateli nabude účinnosti až ve chvíli uveřejnění v Registru smluv. Pokud smlouva nebude v Registru uveřejněna do 3 měsíců od podpisu, pozbývá platnosti.

Argumenty:

- Vázat účinnost smlouvy na její uveřejnění je zásadní změnou dosavadní právní praxe. Smluvním stranám přináší nejistotu v období od podpisu smlouvy do jejího uveřejnění. Tato úprava způsobí praktické problémy, hlavně pokud bude ze smlouvy plněno před jejím zveřejněním.

Rekonstrukce státu:

Nejedná se o změnu dosavadní právní praxe. Navrhovatelé při konstrukci odkládací podmínky v § 6 návrhu vycházeli z již existujících odkládacích podmínek, obsažených a běžně používaných v českém právním řádu, které problémy nepůsobí. Jedná se například o účinnost smlouvy o převodu nemovitosti evidované v katastru nemovitostí, která nastává zpětně ke dni podání návrhu na vklad do katastru nemovitostí,¹ o povinnost obcí uveřejňovat záměr disponovat s nemovitým majetkem ve vlastnictví obce, jinak je následně uzavřená smlouva, jejímž předmětem je taková nemovitost, neplatná,² o povinnost schválit právní jednání obce zastupitelstvem obce, jinak je uzavřená smlouva neplatná.³

Co se týká nejistoty, obec má podle § 41 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích povinnost opatřit listinu o právním jednání obce (např. kupní smlouvu) doložkou, kterou bude potvrzeno, že obec podmínku platnosti právního jednání (např. předchozí zveřejnění, schválení nebo souhlas) splnila. **O tom, zda je smlouva uveřejněna nebo ne, se mohou smluvní strany i třetí osoby rovněž kdykoli přesvědčit nahlédnutím do Registru smluv, který je součástí Portálu veřejné správy.**

Plnění předtím, než smlouva nabude účinnosti, tedy nejdříve před svým uveřejněním v Registru smluv, se dle § 2991 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, **považuje za bezdůvodné obohacení, neboť jde o plnění bez právního důvodu.**

- Oběma stranám smlouvy přináší toto ustanovení také nejistotu, od kdy má dojít

¹ Tato úprava existovala již za účinnosti původního občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) v kombinaci s § 1 odst. 1 a § 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem a v nezměněné podobě platí i dnes (k tomu srov. § 1105 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku v kombinaci s § 10 zákona č. 256/2013 Sb., katastrálního zákona).

² Viz § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Stejná podmínka je obsažena v § 18 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a v § 36 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, včetně sankce neplatnosti.

³ Viz § 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Stejná podmínka je samozřejmě obsažena v § 23 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

k naturálnímu plnění (např. vítězným uchazečem veřejné zakázky) a plnění peněžnímu (státem, samosprávou či jiným povinným subjektem).

Rekonstrukce státu:

Ustanovení návrhu zákona o Registru smluv žádnou právní nejistotu smluvním stranám nepůsobí. Ustanovení § 6 odst. 1 návrhu stanoví odkládací podmínku, podle níž smlouva podléhající uveřejnění nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění. Podotýkáme, že odkládací podmínky jsou zcela standardním právním institutem soukromého práva závazkového a jsou užívány běžně. Smluvní strany nemohou plnit z dosud neúčinné smlouvy, ani k tomu nemohou nutit smluvní protistranu, neboť by se jednalo o bezdůvodné obohacení.⁴ O tom, zda byla odkládací podmínka splněna nebo ne, se mohou smluvní strany i třetí osoby kdykoli přesvědčit nahlédnutím do Registru smluv, který je součástí Portálu veřejné správy a jako takový je nepřetržitě přístupný veřejnosti.

- Dodavatelům toto ustanovení přinese další povinnosti, a to především sledovat, zda byla smlouva publikována, případně také povinnost podat návrh na její zveřejnění, pokud publikována nebyla.

Rekonstrukce státu:

Povinnost podat návrh na zveřejnění neexistuje, neboť na rozdíl od slovenské úpravy návrh zákona neukládá povinnost uveřejnit smlouvu žádné konkrétní smluvní straně a z žádného jiného právního předpisu taková povinnost nevyplývá. Jedna smluvní strana tedy podle dohody smluvních stran smlouvu zveřejní, druhá si ve vlastním zájmu "musí" před plněním smlouvy ověřit, zda byla smlouva zveřejněna, a tedy zda je účinná. Neobnáší to ovšem kontrolu celého textu smlouvy, ale pouze 6 povinných údajů, které podmiňují účinnost. Z právního hlediska nejde ovšem o **povinnost** se o tom přesvědčit, návrh zákona ji neukládá. Česká právní úprava totiž stojí – mimo jiné – na římskoprávní zásadě *vigilantibus iura scripta sunt* (právo patří bdělým). Faktická povinnost zkontrolovat 6 údajů, zda je smlouva správně zveřejněna druhou stranou, a případně ji zveřejnit registru sám a správně tedy existuje, sotva ale může být relevantní námitkou proti návrhu zákona.

- Může dojít ke zneplatnění smlouvy v případě, že při uveřejnění smlouvy dojde k neúmyslnému nesplnění některých obsahových nebo čistě formálních náležitostí. Může tak dojít k negativnímu jevu, kterým je řetězení absolutní neplatnosti smluv, což popírá princip právní jistoty a ochranu dobré víry třetích osob.

Rekonstrukce státu:

Nikoli, drobné formální chyby a přepisy, které nemění smysl sdělení, nejsou podle NOZ důvodem pro neplatnost smlouvy a soud v takovém případě nemusí přihlížet ke smlouvě jako k neplatné ex offio. Pouze takové chyby, které by měnily smysl povinně zveřejňovaných údajů (smluvní strany, celková výše plnění, záruka, lhůta, sankce) jsou důvodem k neplatnosti smlouvy – to se ovšem nijak neliší od situace, kdy by byla omylem podepsána smlouva s takto chybnými údaji.

- Ustanovení o neplatnosti smlouvy umožňuje také situaci, kdy jedna strana úmyslně uveřejní smlouvu skrytě nesprávným způsobem. Druhá strana nicméně smlouvu dodržuje a v dobré víře poskytuje plnění. Teprve později zjistí, že smlouva není kvůli nesprávnému uveřejnění účinná, čímž jí vznikla ekonomická škoda.

Rekonstrukce státu:

Návrh zákona o Registru smluv v § 4 jasně stanoví, že smlouva musí být uveřejněna v Registru smluv, který je součástí Portálu veřejné správy, aby se každý mohl snadno přesvědčit o tom, co je obsahem

⁴ Věřitel nemůže nutit dlužníka, aby mu plnil z dosud neúčinné smlouvy, neboť do okamžiku účinnosti smlouvy nemá dlužník vůči věřiteli žádnou smluvní povinnost. V případě, že by dlužník věřiteli plnění přesto poskytl, jednalo by se o bezdůvodné obohacení.

uveřejněné smlouvy.⁵ **Hovořit tak o tom, že smluvní strana uveřejní smlouvu skrytě nesprávným způsobem, svědčí o nepochopení návrhu zákona o Registru smluv, neboť „skryté uveřejnění“ prostě není možné.** Dobrá víra je v tomto případě zcela irelevantní a neomlouvá nezáměr druhé smluvní strany ověřit si, zda je smlouva vůbec uveřejněna a pokud ano, zda je uveřejněna řádně, tedy se všemi náležitostmi, které návrh zákona v § 5 taxativním výčtem stanoví.

K riziku úmyslného zmaření smlouvy jejím nezveřejněním je třeba uvést, že stejné riziko existuje již dnes při uzavírání libovolné smlouvy mezi veřejným a soukromým sektorem (např. smluvní ujednání, že za každý den prodlení bude smluvní strana, která je v prodlení, platit relativně vysoké penále druhé smluvní straně, lze zneužít ještě snadněji, stačí, pokud úředník zůstane nečinný). Pokud však mají smluvní strany zájem na existenci smlouvy, Návrh jim k tomu dává dost prostoru.

- Navázání účinnosti smlouvy na její zveřejnění může také ohrozit plnění smluvního vztahu, pokud dojde k mimořádným technickým problémům u správce registru, ale i plánované odstávce systému. Návrh zákona neřeší situaci, pokud registr smluv nebude fungovat.

Rekonstrukce státu:

Obavy ohledně nefunkčnosti Registru smluv jsou zcela nepodložené. Na základě informací, poskytnutých Ministerstvem vnitra, které spravuje jak Portál veřejné správy (PVS), tak Informační systém datových schránek (ISDS). Hranice dostupnosti PVS je 99% plánované provozní doby, v případě ISDS je to 99,9%. Za celou dobu provozování ISDS (od roku 2009 do roku 2013) nedošlo ke snížení dostupnosti pod tuto hranici.⁶ **Dosavadní plánované odstávky kvůli údržbě systému Portálu veřejné správy, jehož je Registr smluv součástí, byly vždy nahlášeny předem, byly prováděny v době mezi 0:00 a 1:00 a netrvaly déle než hodinu. To samé se týká plánované údržby informačního systému datových schránek.** Co se týká plánovaných odstávek systémů PVS a ISDS, tyto byly rovněž vždy předem oznámeny a trvaly řádově hodiny (obvykle 22 hodin). **Neplánovaných výpadků systému proběhlo v letech 2012 – 2013 celkem devět, tyto výpadky trvaly průměrně 3 minuty 12 vteřin.**

Návrh zákona o Registru smluv skutečně neřeší situaci, kdy díky technickým problémům dojde k nemožnosti uveřejnit smlouvu v Registru smluv, neboť **z uvedených informací vyplývá jasně, že smluvní strany ví předem o tom, zda smlouvu bude možné v daný okamžik uveřejnit v Registru smluv, nebo zda je na daný termín plánována odstávka a mohou si tak sjednat pozdější účinnost smlouvy.**

Stejný argument nemožnosti orgánů veřejné správy vstupovat do smluvních vztahů lze odůvodnit jakoukoli jinou technickou závadou, např. výpadkem proudu v obci, která chce uzavřít smlouvu. Tedy jedná se o problém, který nemá původ v Návrhu zákona, a jako takový tedy není argumentem proti Návrhu.

Ohrožení plnění smluvního vztahu nehrozí, ledaže by někdo potřeboval po druhé smluvní straně plnění ihned – pak se ale patrně nebude zdržovat ani uzavíráním písemné smlouvy a zcela se tak vyhne nutnosti smlouvu uveřejnit v Registru smluv. Pokud se jedná o výjimečné případy odvrácení újmy na životu, zdraví, majetku nebo životním prostředí v souvislosti s mimořádnou událostí, pak smlouva nabývá účinnosti ihned i bez zveřejnění v registru podle § 6 odst. 2 návrhu zákona o Registru smluv.

⁵ Což ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k návrhu zákona o Registru smluv: „Registr smluv je veřejně přístupný seznam povinně uveřejňovaných smluv, objednávek a faktur, který je veden Ministerstvem vnitra v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Registr smluv se zřizuje jako součást portálu veřejné správy, čímž je automaticky definováno právní i technické řešení, které vychází ze stávajícího portálu veřejné správy a ze stávajícího zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů. V současné době je už funkční a přístupný na <http://portal.gov.cz/portal/obcan/rejstriky/data/10013/>.“

⁶ „Zatím lze konstatovat, že řešení ISDS je natolik robustní, že za celou dobu provozu nezaznamenalo žádné závažné potíže, a to i přesto, že jeho zátěž kontinuálně roste. Ojedinelé výpadky byly zatím vždy způsobeny potížemi v oblasti síťové konektivity a provozu hostingových center.“ Mgr. Bohdan Urban, ředitel odboru veřejné správy a eGovernmentu, Ministerstvo vnitra

- Návrh nepočítá s možností, že by smluvní strany mohly zákon obcházet uzavíráním smluv jinou než písemnou formou.

Rekonstrukce státu:

Tato námitka nijak nesouvisí s neúčinností a následnou neplatností smlouvy, pokud není uveřejněna v Registru smluv. Nicméně pro úplnost: návrh zákona o Registru smluv vychází z toho, že pouze významné smlouvy se uzavírají písemně, zatímco nevýznamné smlouvy, které lze uzavřít ústně či konkludentně, nestojí ani za uveřejnění v Registru smluv. To je ostatně výslovně uvedeno v důvodové zprávě návrhu zákona o Registru smluv. Nejedná se tedy o „nedostatek“ návrhu, který by bylo možné snadno „obejít“, ale naopak o úmysl zákonodárce.⁷

- Nové pojetí soukromého práva kodifikované v novém Občanském zákoníku se odklání od institutu absolutní neplatnosti právního úkonu. Navrhované vázání vzniku smlouvy na její uveřejnění jde zcela proti novým tendencím v soukromém právu.

Rekonstrukce státu:

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, skutečně více než předchozí zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, preferuje platnost smlouvy před její neplatností, ale přesto je i podle tohoto zákona možné, aby byla smlouva zrušena od samého počátku, a tedy neplatná ex tunc. Viz ustanovení § 580 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „NOZ“), podle něhož je neplatné to právní jednání, které se přiči dobrým mravům, jakož i právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje. Smlouva může být dle občanského zákoníku neplatná dále v případě rozporu jejího obsahu se zákonem (tedy třeba v případě, že uveřejněná smlouva nebude obsahovat taxativně vymezené náležitosti uvedené v § 5 odst. 2 návrhu zákona o Registru smluv).

Kromě toho návrh zákona o Registru smluv dopadá podle § 2 odst. 1 na smlouvy, jejichž alespoň jednou smluvní stranou je právnická osoba veřejného práva (Česká republika, územní samosprávný celek, právnické osoba zřízená zákonem), nebo alespoň veřejná instituce (právnická osoba, kterou stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky ovládá, a to i prostřednictvím jiné osoby). Smyslem návrhu zákona je kontrola těchto subjektů, hospodařících s veřejnými prostředky. Argumentovat tedy aktuálními soukromoprávními trendy v případě návrhu právní úpravy mající výrazný přesah veřejnoprávní je nekorektní.

- Zákon tak, jak je navržený, vnáší další nejistotu do platnosti již podepsaných smluv. Vzpomeňme na spor magistrátu s Metrostavem o dostavbu tunelu Blanka – podobných případů by zavedením registru smluv mohlo přibývat. Kvůli drobným formálním nedostatkům může nastat, že špatně uveřejněné smlouvy pozbydou platnosti.

Rekonstrukce státu:

*Návrh zákona o Registru smluv žádnou nejistotu do již uzavřených smluv nevnáší. Návrh zákona o Registru smluv vychází z důsledného respektování zásady *lex retro non agit*, dokonce ani neobsahuje přechodné ustanovení, které by ukládalo smluvním stranám povinnost dodatečně uveřejnit smlouvy uzavřené dříve, než zákon o Registru smluv nabyl účinnosti. Požadavek dodatečného zveřejnění smluv (pod sankcí jejich neplatnosti v případě, že ke zveřejnění nedojde) by podstatně narušil právní jistotu smluvních stran takových dříve uzavřených smluv. Opomenout nelze*

⁷ „Znak formy smlouvy vyjímá z legální definice povinně uveřejňovaných smluv ty smlouvy, které nemají písemnou formu. Podmínka písemné formy smlouvy má i svůj praktický význam, když nevytváří zbytečnou administrativní zátěž v podobě formalizování smluv v situacích, kde to současná právní úprava ani nevyžaduje (z povahy věci vyplývá, že uveřejnit je možné jen písemnou smlouvu). Především jednoduché rutinní smlouvy při obstarávání běžných provozních záležitostí jsou uzavírány ústně a není nutné ani praktické je formalizovat do písemné podoby a zveřejňovat (jde zejména o kupní smlouvy při prodeji zboží v obchodě apod.). To platí i v případě, kdy je ústně (či telefonicky) uzavřená smlouva dodatečně potvrzena písemnou objednávkou, dodání zboží je doprovázeno písemnou fakturou apod. Rozhodující je vždy forma uzavření smlouvy, nikoli forma dalších úkonů, které na smlouvu navazují.“

ani zvýšenou administrativní zátěž, kterou by s sebou takový retroaktivní požadavek nesl (řádově půjde o desetitisíce smluv ročně).

Co se týká „drobných formálních nedostatků, kvůli kterým bude smlouva neplatná“, o těch již byla řeč výše, pouze dodáme, že dodržování formy právního úkonu je stejně důležité, jako dodržování jiných náležitostí právního úkonu.

2. Nesystémově určený okruh povinných osob

Návrh zákona určuje poměrně nejasně okruh povinných osob, na které se má vztahovat povinnost uveřejňovat smlouvy v Registru smluv. Cílem návrhu je dosáhnout lepší kontroly hospodaření státní správy a samosprávy a organizací, které nakládají s veřejnými prostředky. Návrh je však formulován nedostatečně, řadu takových institucí a organizací opomíjí a jiné naopak nelogicky pod tuto kontrolu zahrnuje. Proto se návrh právní úpravy jeví jako nesystémový.

Argumenty:

- Návrh je naformulován tak, že v případě zdravotních pojišťoven se bude povinnost uveřejňovat smlouvy vztahovat pouze na Všeobecnou zdravotní pojišťovnu ČR, ačkoli s veřejnými prostředky nakládají i zaměstnanecké zdravotní pojišťovny. Důvodem je, že VZP je přímo zřízena zákonem, ostatní pojišťovny jsou zřízeny na základě zákona.

Rekonstrukce státu:

Okruh adresátů právní úpravy lze samozřejmě v návrhu zákona o Registru smluv dále rozšiřovat i na jiné subjekty, pokud na takovém rozšíření existuje politická shoda a pokud se podřazení zaměstnaneckých pojišťoven pod zákon o Registru smluv jeví jako důležité.

Důvod, proč návrh zákona o Registru smluv dopadal pouze na Všeobecnou zdravotní pojišťovnu, nikoli na zaměstnanecké pojišťovny, spočívá patrně v tom, že od roku 2005 Všeobecná zdravotní pojišťovna (VZP) přerozděluje 100% pojistného, konkurence mezi zdravotními pojišťovnami je zanedbatelná, na řízení a hospodaření VZP má rozhodující vliv stát, a protože se jedná o veřejnou instituci zřízenou přímo zákonem. To, že návrh zákona nedopadá také na zaměstnanecké pojišťovny, nesvědčí o „nesystematičnosti“ návrhu, pouze o odlišných názorech na to, jak široký okruh adresátů by měla právní úprava zahrnout.

- Podle návrhu se povinnost zveřejňovat smlouvy bude vztahovat například na Hospodářskou komoru ČR a Agrární komoru ČR, tedy organizace zřízené zákonem. V praxi však tyto organizace nakládají především s vlastními prostředky, jejichž zdrojem jsou členské příspěvky nebo výnosy z podnikatelské činnosti. Proto se nejvíce povinnost zveřejňovat smlouvy v případě těchto organizací jeví jako logická.

Rekonstrukce státu:

Okruh adresátů návrhu zákona o Registru smluv byl vymezen obecně ustanovením § 2 s tím, že v případě potřeby bude možné doplnit do návrhu zákona výjimky. Rekonstrukce státu souhlasí s doplněním výjimky pro Hospodářskou komoru ČR a Agrární komoru ČR a námitku proto považuje za vyřešenou, mimo jiné i proto, že na této výjimce z působnosti zákona panuje také politická shoda.⁸

- Povinnost zveřejňovat smlouvy se vztahuje pouze na smlouvy uzavírané příspěvkovými organizacemi zřízenými zákonem. Existují však také příspěvkové organizace, které zákonem zřízené nejsou, nicméně hospodaří s příspěvkem ze státního rozpočtu a jejich zvýšená kontrola je tudíž na místě. Např. v resortu kultury se návrh vztahuje pouze na Národní galerii a na Českou filharmonii a na zbylých 27 příspěvkových organizací zřízených na základě zákona nikoli.

⁸ <http://zpravy.ihned.cz/c1-61954560-zlom-v-kontrole-verejnych-penez-smlouvy-nad-50-tisic-budou-na-internetu>

Rekonstrukce státu:

Okruh adresátů právní úpravy lze samozřejmě v návrhu zákona o Registru smluv dále rozšiřovat i na jiné subjekty, pokud na takovém rozšíření existuje politická shoda a pokud se podřazení dalších příspěvkových organizací zřízených na základě zákona pod zákon o Registru smluv jeví jako důležité (tj. pokud existuje veřejný zájem na zvýšené kontrole takových subjektů).

- Dále není zřejmé, proč je v návrhu z uveřejňovací povinnosti vyloučen poměrně rozsáhlý okruh smluv uzavíraných s fyzickými osobami, které nejsou podnikateli.

Rekonstrukce státu:

*Důvodů k vyloučení smluv uzavíraných s fyzickými osobami, které nejsou podnikateli, je několik. **Zaprvé by hrozilo zbytečné zahlcení Registru smluv množstvím smluv**, například by bez výjimky pro nepodnikající fyzické osoby musely být uveřejněny všechny smlouvy, uzavřené mezi energetickými či vodárenskými společnostmi ovládanými státem či územním samosprávným celkem a jednotlivými koncovými odběrateli (tedy smlouvy uzavírané v rámci běžného obchodního styku podle § 3 odst. 2 písm. a návrhu zákona), také by musely být uveřejněny všechny pracovní smlouvy, pokud by zaměstnavatelem byl subjekt uvedený v § 2 návrhu zákona, musely by být uveřejňovány také nájemní smlouvy, pokud by pronajímatelem byl stát či územní samosprávný celek apod. **Zadruhé na uveřejnění těchto smluv není veřejný zájem**, jelikož možná korupce při uzavírání těchto smluv má výrazně nižší dopad na veřejné rozpočty a **pokud už v konkrétním případě existuje podezření na korupční chování či nevýhodnou smlouvu, lze si takovou smlouvu vyžádat podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**. Zatřetí návrh zákona o Registru smluv vychází ze slovenské právní úpravy zveřejňování smluv podle zákona č. 211/2000 Z. z., o slobode informácií, která tyto smlouvy rovněž vylučuje z uveřejnění.*

Pokud přesto existuje nějaký významný důvod, proč by takové smlouvy, jejichž jednou smluvní stranou je nepodnikající fyzická osoba, a které spadají pod výjimky v § 3 odst. 2 písm. a) a b) návrhu zákona, měly být uveřejněny v Registru, měl by být sdělen veřejnosti.

- Návrh dále obsahuje rozpor se zákonem o ochraně osobních údajů, když nijak neošetřuje vyloučení z uveřejňovací povinnosti pracovních smluv a písemných dohod uzavíraných Úřadem práce České republiky s fyzickými osobami o poskytnutí příspěvku v rámci aktivní politiky zaměstnanosti.

Rekonstrukce státu:

***Návrh zákona o Registru smluv nejde v rozsahu uveřejňovaných informací nad rámec zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**, což je výslovně zajištěno ustanovením § 3 odst. 1, které zní: „Informace ve smlouvě uveřejňované v Registru smluv podle tohoto zákona, která se podle zákona o svobodném přístupu k informacím neposkytuje, se neuveřejňuje.“ **Námítka je už z tohoto důvodu naprosto irelevantní**.*

Pro úplnost lze dodat, že smlouvy a písemné dohody uzavírané mezi Úřadem práce České republiky a fyzickými osobami, na jejichž základě je těmto fyzickým osobám poskytován příspěvek v rámci aktivní politiky zaměstnanosti, spadají pod výjimku uvedenou v § 8b odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb.⁹

3. Zveřejňování smluv ohrozí konkurenceschopnost státem či samosprávou ovládaných podniků

Návrh zákona o Registru smluv zařazuje mezi právnické osoby, které mají povinně zveřejňovat smlouvy uzavřené se svými dodavateli, i obchodní společnosti ovládané státem nebo samosprávnými celky a státní podniky zřízené ze zákona. Shodným rysem řady z nich je, že na domácí i mezinárodní

⁹ „Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.“

úrovni působí ve vysoce konkurenčním prostředí. Registr smluv tak jejich konkurentům umožní mapovat síť odběratelsko-dodavatelských vztahů, případně získat informace o firemním know-how, což může poškodit hodnotu těchto společností.

Argumenty:

- Řada společností ovládaných prostřednictvím majoritního podílu státem nebo samosprávami může být poškozena povinným zveřejňováním uzavřených smluv na základě informační asymetrie, kdy se na jejich konkurenty v čistě soukromých rukou se uveřejňovací povinnost nevztahuje. Typicky jde například o komunální vodohospodářské podniky.

Rekonstrukce státu:

Námítka je zcela nekonkrétní, není jasné, jak může uveřejňování smluv podle návrhu zákona o Registru smluv poškodit obchodní korporace s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku. Pomineme teď skutečnost, že řada takových obchodních korporací čelí jen omezené nebo vůbec žádné konkurenci: existuje v nějaké obci konkurence dopravnímu podniku? Existuje konkurence vodárenské společnosti v obci?

Námítka zcela ignoruje stávající stav, kdy již dnes smlouvy, uzavřené například právě vodárenskou společností s výlučnou majetkovou účastí města, uveřejněny být musí, a to na základě zákona. Pokud se bude jednat o veřejného zadavatele, bude muset uveřejnit smlouvy na veřejné zakázky podle § 147a zákona č. 137/2006 Sb. I v případě, že o veřejného zadavatele nepůjde, bude muset vodárenská společnost poskytnout alespoň na základě žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb. jakoukoli smlouvu, kterou uzavřela. V obou případech je zajištěna ochrana obchodního tajemství, utajovaných skutečností a dalších informací, které nemají být z nějakého zákonem stanoveného důvodu uveřejněny.

Informace obsahující obchodní tajemství jsou chráněna podle § 9 zákona č. 106/1999 Sb. Obchodním tajemstvím se dle § 17 zákona č. 513/1991 Sb. (a nově podle § 504 zákona č. 89/2012 Sb.) rozumí skutečnosti obchodní,¹⁰ výrobní či technické povahy¹¹ související s podnikem, které mají skutečnou (nebo aspoň potenciální, avšak ocenitelnou) materiální či nemateriální hodnotu, nejsou (v příslušných kruzích) běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel jejich utajení zajišťuje (podle § 504 zákona č. 89/2012 Sb. musí být navíc tyto skutečnosti konkurenčně významné). Obchodním tajemstvím ve smlouvě bude nejčastěji cenová kalkulace (nikoli však samotný údaj o celkové ceně),¹² případně technické řešení předmětu smlouvy, obvykle obsažené v příloze (projektová dokumentace).¹³ Takové informace však ustanovení § 3 odst. 2 písm. d) návrhu zákona o Registru smluv výslovně vylučuje ze zveřejnění, neboť je nepovažuje za součást smlouvy.

Návrh zákona o Registru smluv chrání obchodní tajemství právě v § 3 odst. 1, který zaručuje, že rozsah ve smlouvě uveřejněných informací nejde nad rámec toho, co by bylo poskytnuto podle zákona č. 106/1999 Sb. Nadto § 3 odst. 2 písm. a) návrhu zákona o Registru smluv vylučuje z povinnosti uveřejnění smlouvy uzavřené mezi obchodní korporací ovládanou státem či územním samosprávným celkem a mezi fyzickou osobou, která není podnikatelem, v rámci běžného obchodního styku¹⁴ v rozsahu předmětu podnikání obchodní korporace. To v případě již uvedené

¹⁰ Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2222/2000, se skutečnostmi obchodní povahy rozumí např. seznamy zákazníků, nákupní prameny, bilance, obchodní plány, cenové kalkulace, obrat jednotlivých provozoven podniku.

¹¹ Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2222/2000, se skutečnostmi výrobní povahy rozumí např. zvláštní výrobní metody, nepatentované vynálezy, modely, výsledky pokusů. Za skutečnosti technické povahy se pak považují např. technické výkresy či projektová dokumentace.

¹² To plyne také z rozhodnutí Úřadu na ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. ÚOHS-R277/2011/VZ-6491/2012/310/JRa, bod č. 18. Dostupné zde: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9570.html>

¹³ V podrobnostech např. <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-48224150-obchodni-tajemstvi-versus-pravo-na-informace>

¹⁴ Pojmem „běžný obchodní styk“ se rozumí předmět podnikatelské činnosti obchodní společnosti, zapsaný v obchodním (a živnostenském) rejstříku, nicméně protože obchodní společnost vstupuje i do závazkových

vodárenské společnosti znamená, že nebudou uveřejňovány stovky či tisíce smluv o dodávkách vody s běžnými odběrateli. Ustanovení § 3 odst. 2 písm. d) návrhu zákona o Registru smluv pak vylučuje z uveřejnění (krom jiného) také způsob výpočtu jednotkových cen, tedy informaci, která může být předmětem obchodního tajemství.

Na půdě Ústavně právního výboru byl přijat pozměňovací návrh, který rozšiřuje okruh výjimek o další typy smluv a dále umožňuje, aby nařízením vlády byly z povinnosti zveřejnění vyňaty konkrétní typy smluv konkrétních společností, pokud jejich povinně zveřejňované údaje obsahují obchodní tajemství. Návrh tedy nezmenšuje rozsah zveřejňovaných informací, neboť takové smlouvy by se již podle stávajícího návrhu zveřejňovaly začerněné, odstraňuje ovšem nadbytečnou administrativní zátěž spočívající v systematickém zveřejňování začerněných smluv určitého typu.

- Hlavní riziko pro povinnou osobu spočívá v možnosti snadného zmapování odběratelsko-dodavatelských vztahů ze sady uveřejněných smluv. Citlivé informace a obchodní tajemství sice mohou být v uveřejněné smlouvě začerněny, nicméně pro konkurenci je cenná jakákoli informace, ze které si lze učinit obrázek o fungování firmy a jejich dodavatelů.

Rekonstrukce státu:

Námítka snadného zmapování odběratelsko-dodavatelských vztahů nezohledňuje ustanovení § 3 návrhu zákona o Registru smluv, které poskytuje ochranu obchodního tajemství a dalších informací v rozsahu, v jakém jsou tyto informace chráněny podle zákona č. 106/1999 Sb. Proto v Registru smluv nebudou muset být uveřejněny smlouvy uzavřené mezi obchodní korporací ovládanou státem či územním samosprávným celkem a mezi fyzickou osobou, která není podnikatelem, v rámci běžného obchodního styku v rozsahu předmětu podnikání obchodní korporace.

Podotýkáme rovněž, že pokud konkurence chtěla zmapovat dodavatelsko-odběratelské vztahy, použila k tomu již dávno zákon č. 106/1999 Sb. a tyto informace má.

Podotýkáme také, že na Slovensku jsou smlouvy, spadající do běžného obchodního styku v rozsahu předmětu podnikání obchodní korporace, uveřejňovány (resp. jsou uveřejňovány informace o těchto smlouvách) podle zákona č. 211/2000 Z. z., s výjimkou smluv, jejichž smluvní stranou je fyzická osoba, která není podnikatelem.

- Informace z uveřejněných smluv mohou být využity k řadě nekalých praktik. V nejkrajnější variantě může například dojít k úmyslnému blokování dodavatelů povinné osoby, kdy její konkurence vykoupí potřebnou výrobní kapacitu dodavatele.

Rekonstrukce státu:

Námítka využití informací k „řadě nekalých praktik“ je nekonkrétní a irelevantní vzhledem k tomu, že § 3 odst. 1 návrhu zákona o Registru smluv garantuje stejný rozsah ochrany informací obsažených ve smlouvě, jako jej již dnes poskytuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zejména v ustanovení § 9 tohoto zákona. Představa, že konkurence „vykoupí potřebnou výrobní kapacitu dodavatele“, je v některých případech zcela mimo realitu (vykoupení „výrobní kapacity“ vodárenské či energetické společnosti například).

- Jako příklad lze uvést n.p. Budvar, který působí na mimořádně rozvinutém domácím i zahraničním konkurenčním trhu. Podle návrhu zákona by byl nucen uveřejnit veškeré smlouvy, tedy i

vztahů, které jsou pro výkon předmětu podnikatelské činnosti nezbytné a které současně nelze podřadit pod předmět podnikání zapsaný v obchodním rejstříku, mělo by se zkoumat i to, zda obchodní společnost do takových závazkových vztahů vstupuje obvykle, pravidelně a opakovaně. Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 2. 2009, sp. zn. 29 Cdo 4315/2008 a rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 2. 9. 2009, sp. zn. 29 Cdo 4063/2007. Pojmem „běžný obchodní styk“ se Nejvyšší soud zabýval v celé řadě dalších rozhodnutích, např. v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2009, sp. zn. 23 Cdo 3867/2007, v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. 29 Cdo 2761/2010 a v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 23 Co 608/2011. V podrobnostech též: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-41717730-bezny-obchodni-styk-ve-smyslu-196a-odst-4-obchodniho-zakoniku>

smlouvy na dodávky piva do restaurací, smlouvy se zahraničními odběrateli. To by mohlo narušit dodavatelsko-odběratelské vztahy a zhoršit jeho konkurenceschopnost.

Rekonstrukce státu:

Námítka je relevantní pouze co do okruhu smluv spadajících do běžného obchodního styku v rozsahu předmětu podnikání obchodní korporace ovládané státem či územním samosprávným celkem, které jsou uzavřeny buď s podnikající fyzickou osobou, nebo s podnikající právnickou osobou. Pokud zájem obchodních korporací na neuveřejňování takových smluv důvodně převáží nad veřejným zájmem kontrolovat jejich hospodaření, pak je vhodné rozšířit výjimku v § 3 odst. 2 písm. a) návrhu zákona o Registru smluv také na tento okruh smluv.

- Je také skutečností, že zatímco slovenská právní úprava, která je inspirací českého návrhu zákona o registru smluv, ukládá povinnost uveřejňovat smlouvy pouze státem či samosprávou výlučně kontrolovaným podnikům (a to po novelizaci zákona v roce 2011), poslanecký návrh tuto povinnost ukládá všem podnikům s majoritní účastí státu či samosprávy.

Rekonstrukce státu:

V případě, že by byla vyžadována toliko výlučná majetková účast státu či územních samosprávných celků v obchodních korporacích, přičemž jiné obchodní korporace, v nichž má stát či územní samosprávný celek majetkovou účast, by nemusely své smlouvy uveřejňovat, vedlo by to k velmi jednoduché možnosti obejít zákon o Registru smluv účelovou privatizací bytí malé části obchodního podílu. Pokud by stát vlastnil např. 80% akcií, což by mu stačilo na ovládnutí obchodní korporace, a soukromá osoba by měla v držení zbylých 20% akcií, už to by umožňovalo takové obchodní korporaci neuveřejňovat podle slovenské právní úpravy žádnou smlouvu.

- Proto je vhodné důkladně posoudit, zda zavedení uveřejňovací povinnosti pro společnosti s majoritní majetkovou účastí státu v ČR nepovede k jejich významnému znevýhodnění oproti konkurenci, na kterou taková povinnost uvalena není. V praxi by totiž mohlo dojít k ohrožení hodnoty těchto společností a jejich aktiv a stát jako vlastník akcií by tak mohl utrpět škodu. Faktem je, že navrhovatelé v důvodové zprávě takovýto dopad svého návrhu zcela opomíjejí.

Rekonstrukce státu:

Jako konstruktivní námítka je možné brát pouze konkrétně popsané typy smluv a scénáře, dle kterých by došlo ke snížení konkurenceschopnosti - nikoli obecné teze.

4. Vysoký objem zveřejněných informací může vést k nižší efektivitě veřejné kontroly

Stěžejním principem fungování Registru smluv je usnadnění veřejné kontroly nad vynakládáním prostředků veřejné správy a státem a samosprávou kontrolovaných podniků. Efektivita takové kontroly však může být ohrožena, pokud bude v Registru smluv zveřejňováno příliš velké množství dokumentů.

Argumenty:

- Na Slovensku zavedla vláda svým nařízením krátce po zavedení registru smluv limity pro uveřejňování faktur a objednávek ve výši 3000, resp. 1000 EUR. Důvodem byla snaha nezveřejňovat dokumenty týkající se bagatelních částek.

Rekonstrukce státu:

Návrh zákona o Registru smluv je předložen ve dvou variantách, pouze jedna z nich vyžaduje kromě uveřejňování smluv také uveřejňování objednávek a faktur. I tato varianta však – právě na základě zkušeností se slovenskou právní úpravou – předpokládá zavedení finančního limitu pro uveřejňování objednávek a faktur, a to v nařízení vlády, viz § 9 odst. 2 návrhu zákona o Registru smluv, ve znění varianty č. 1. Konkrétní výše limitu na uveřejňování objednávek a faktur je nyní dohodnut na 50000

Kč.¹⁵ **Nejedná se tedy v žádném případě o nedostatek návrhu zákona.**

Pro úplnost dodáváme, že ani slovenská, ani česká právní úprava neobsahuje finanční limit na uveřejňování smluv.

5. Nedostatečné vyčíslení přínosu návrhu a nákladů pro stát, kraje, obce a podniky

Je zavedenou praxí, že každý návrh zákona obsahuje důkladné posouzení objemu nákladů, které v souvislosti se zavedením nové povinnosti vzniknou osobám, na které zákon dopadá. V případě návrhu zákona o Registru smluv sice důvodová zpráva obsahuje odhad finančních nákladů vzniklých na základě zákona, tento odhad je však nepřesný a nezahrnuje celou škálu organizací a osob, na které se zákon vztahuje. V důvodové zprávě zcela chybí vyčíslení přínosu návrhu zákona vyjádřeného např. v celkových úsporách veřejných financí.

Argumenty:

- Odhad předpokládaných nákladů uvedený v důvodové zprávě je velmi orientační. Zakládá se jen na malém vzorku několika desítek obcí a navíc odpovídá pouze jedné skupině povinných osob. Odhad vyčíslení předpokládaných nákladů vůbec nezmiňuje náklady dalších subjektů, kterých by se měl návrh týkat (Česká republika – resp. jednotlivé organizační složky státu, právnické osoby zřízené zákonem, právnické osoby ovládané státem nebo územními samosprávnými celky), a to zejména nákladů provozních.

Rekonstrukce státu:

Námítka nekonkretizuje, v čem jsou odhady nákladů územních samosprávných celků nepřesné a rovněž zcela pomíjí skutečnost, že náklady spojené s uveřejňováním smluv nemusí nést subjekty uvedené v § 2 návrhu zákona o Registru smluv, ale jejich smluvní strany, neboť záleží pouze na dohodě smluvních stran, která z nich a kdy uveřejnění v Registru smluv zajistí. Tedy náklady mohou být například pro obce (ale i další subjekty v § 2) nulové.

Provedená analýza dopadů návrhu zákona o Registru smluv je orientační, nicméně zahrnuje odhad provozních nákladů souvisejících se zveřejňováním smluv. Tato analýza odhadů byla zpracována na návrh Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, uvedený v usnesení tohoto výboru ze dne 25. 4. 2013, doručené poslancům jako sněmovní tisk č. 740/5.¹⁶ Toto usnesení nevyžadovalo analýzu nákladů jiných subjektů než územních samosprávných celků. Vytýkat tedy neanalyzování jiných subjektů coby nedostatek návrhu zákona je absurdní, protože o žádný nedostatek nejde. Navíc námitka implikuje, že lze vypracovat „méně orientační“ a tedy přesnější odhady, než k jakým došlo Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí.

Podle § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny, musí být součástí návrhu zákona důvodová zpráva, jejíž součástí je též předpokládaný hospodářský a finanční dopad, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí. Žádný jiný právní předpis nestanoví podrobnější náležitosti důvodové zprávy poslaneckého návrhu zákona. Návrh zákona o Registru smluv by tedy měl obsahovat orientační vyčíslení nároků na stát jeho příspěvkové organizace a zákonem založené subjekty.

Pokud se vyžaduje provedení analýzy dopadů na další subjekty, zejména na právnické osoby ovládané státem či územními samosprávnými celky, pak se na návrh zákona o Registru smluv vznášejí nároky, jako by šlo o vládní, nikoli poslanecký návrh zákona. Nebere v potaz, že poslanci na rozdíl od členů vlády nedisponují rozsáhlým analytickým aparátem, který by jim takové analýzy dopadů navrhovaných právních předpisů umožňoval.

- Rovněž samotný výpočet administrativní náročnosti zveřejnění smlouvy je spíše podhodnocený. Kalkulovány jsou pouze náklady, které souvisejí s prostým uveřejněním smlouvy v Registru smluv. Zcela pomínuty jsou však náklady spojené s kontrolou uveřejňované smlouvy či

¹⁵ <http://zpravy.ihned.cz/c1-61954560-zlom-v-kontrola-verejnych-penez-smlouvy-nad-50-tisic-budou-na-internetu>

¹⁶ <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=740&ct1=6>

vymazáním či začerněním informací obsahujících citlivé osobní údaje či obchodní tajemství, které mohou být podstatné zejména u nově uzavíraných smluv.

Rekonstrukce státu:

Administrativní náročnost kontroly obsahu uveřejňované smlouvy je ve srovnání s celkovými náklady spojenými s kontraktačním procesem zanedbatelná. Podotýkáme rovněž, že toto vyhodnocování se musí provádět již dnes v případě smluv na veřejné zakázky dle § 147a zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, pokud je smluvní stranou tzv. veřejný zadavatel¹⁷ (např. stát, územní samosprávný celek či jimi zřízená příspěvková organizace a další subjekty).¹⁸ I v těchto případech se musí respektovat ochrana osobních údajů, obchodního tajemství, utajovaných skutečností a dalších informací, které ze zákonem stanovených důvodů uveřejněny být nemají. Námitka vyznívá tak, jako by tyto náklady již dnes subjekty, uvedené v § 2 návrhu zákona o Registru smluv, nenesly.

Pro úplnost lze dodat, že problémy spojené se zavedením zákona o Registru smluv do praxe lze řešit stejně, jako tomu bylo v řadě jiných případů, tedy vydáním zvláštní metodiky, zpracované například ministerstvem či Úřadem na ochranu osobních údajů, v níž bude uvedeno, jak mají právní laici v konkrétních případech postupovat. Vzhledem k tomu, že návrh zákona o Registru smluv nejde nad rámec již déle než dekádu aplikovaného zákona č. 106/1999 Sb., k němuž je již v současnosti k dispozici nejen komentované znění zákona, ale též řada metodických pokynů, nejsou případné náklady spojené s kontrolou obsahu uveřejňované smlouvy nijak vysoké.

Opět zde připomínáme pozměňovací návrh doporučený Ústavně právním výborem, který rozšiřuje okruh výjimek o další typy smluv a dále umožňuje, aby nařízením vlády byly z povinnosti zveřejnění vyňaty konkrétní typy smluv konkrétních společností, pokud jejich povinně zveřejňované údaje obsahují obchodní tajemství. Návrh tedy odstraňuje nadbytečnou administrativní zátěž spočívající v systematickém zveřejňování začerněných smluv určitého typu.

- Pokud jde o vyčíslení přínosů navrhované úpravy, předkladatelé pouze v obecné rovině konstatují pozitivní roli veřejné kontroly, ale nezabývají se otázkou, zda se v důsledku přijetí navrhované úpravy předpokládá úspora prostředků vynakládaných z veřejných rozpočtů. Není tedy možné posoudit, zda je navrhovaná úprava z tohoto pohledu vůbec efektivní, zda z pohledu veřejných prostředků předpokládané náklady na její realizaci mnohonásobně nepřevýší její přínos.

Rekonstrukce státu:

Důvodová zpráva návrhu zákona o Registru smluv skutečně nezmiňuje předpokládané úspory, dosažené uveřejňováním smluv. Důvodem je, že takové předpoklady by byly dosti spekulativní. Jediný odhad v tomto směru učinila slovenská pobočka Transparency International SR, na níž odkázala i prof. Iveta Radičová ve svém vystoupení na semináři věnovaném uveřejňování smluv, uskutečněném v roce 2013 na půdě poslanecké sněmovny: „skutečnost, že smlouvy jsou pod kontrolou veřejnosti, přispěla podle prof. Ivety Radičové (předsedkyně vlády, za níž bylo zveřejňování smluv zavedeno) k úsporám ve veřejných rozpočtech v průměru o 30%, současně se zvýšil počet veřejných zakázek zadávaných v otevřených výběrových řízeních z 58 na 73% a zvýšil se i počet uchazečů o veřejnou zakázku. Zrušených smluv v důsledku jejich nezveřejnění bylo naprosté minimum.“¹⁹

Pokud tedy autoři námítky požadují kalkulaci přínosů návrhu zákona o Registru smluv, pak implicitně předpokládají, že takovou kalkulaci reálně provést lze. V takovém případě si však dovolím autory námítky požádat o laskavé poskytnutí metodiky, podle níž je taková kalkulace možná. Obávám se totiž, že bez této metodiky bude jakýkoli odhad oprávněně odmítnut jako nepodložená spekulace.

¹⁷ Viz § 2 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.

¹⁸ Podle ustanovení § 147a odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.: „Veřejný zadavatel uveřejní podle odstavce 1 písm. a) celé znění smlouvy nebo rámcové smlouvy do 15 dnů od jejího uzavření. Pokud veřejný zadavatel postupoval podle § 89 odst. 3 věty druhé, uveřejní přílohy rámcové smlouvy do 15 dnů od skončení účinnosti rámcové smlouvy. Veřejný zadavatel neuveřejnění informace, u kterých to vyžaduje ochrana informací a údajů podle zvláštních právních předpisů.“

¹⁹ <http://www.transparency.sk/vlada-i-radicovej-uspesne-restartovala-boj-proti-korupcii/>

Co se týká efektivity navržené právní úpravy, přínosem jakékoli právní regulace není dosažení úspor (tedy ryze fiskální opatření), ale právě regulace určitého jednání adresátů právní úpravy. V případě návrhu zákona o Registru smluv je tímto přínosem dosažení transparentních smluvních vztahů a efektivní kontrola nakládání s veřejným majetkem ze strany veřejnosti.

6. Chybí prováděcí předpis definující postup vkládání smluv do Registru a další náležitosti

Návrh zákona předpokládá, že podrobnosti ohledně fungování Registru smluv stanoví nařízení vlády, a to zejména v otázce podoby formuláře pro vkládání smluv, jejich formátu a struktury. Vzhledem k absenci tohoto předpisu není jasné, jak bude práce s Registrem smluv fungovat.

Argumenty:

- Faktická funkčnost Registru smluv je vázána na nařízení vlády. Navrhovatel tudíž měl podle § 86 odst. 4 zákona o Jednácím řádu PS PČR předložit návrh prováděcího právního předpisu, pokud má tento předpis nabýt účinnosti současně se zákonem. K tomu však nedošlo, návrh nařízení předložen nebyl.

Rekonstrukce státu:

Faktická funkčnost Registru smluv není vázána na nařízení vlády, což dokazuje skutečnost, že Registr smluv je již déle než rok ve zkušebním provozu na Portálu veřejné správy.

Návrh nařízení vlády, které má provádět některá ustanovení zákona o Registru smluv, skutečně má být předložen zákonodárcům. Návrh znění tohoto prováděcího předpisu existuje, z blíže neuvedených důvodů však nebyl předkladatelem návrhu zákona o Registru smluv předložen spolu s návrhem zákona. Předpokládáme však, že k jeho předložení dojde. Vzhledem k tomu, že obsah prováděcího předpisu je již rámcově popsán v důvodové zprávě k návrhu zákona o Registru smluv, nebrání tento nedostatek projednání obsahu zákona.

- V případě, že zákon nabude účinnosti před zprovozněním samotného Registru smluv, mohlo by dojít k situaci, kdy uzavřené smlouvy nebudou moci nabýt účinnosti, což ohrožuje právní jistotu účastníků právního vztahu. Byla by tudíž vhodná výrazně delší než navrhovaná tříměsíční legisvakance, tak aby bylo možné vše zkoordinovat a připravit.

Rekonstrukce státu:

Co se týká termínu na přípravu nařízení vlády, jsou tři kalendářní měsíce na jeho přípravu dostatečné vzhledem k tomu, co má být jeho obsahem dle § 9 návrhu zákona o Registru smluv (formulář pro uveřejňování dokumentů, jejich formát, strukturu, metadata a způsob vládní do Registru smluv).

Vzhledem k tomu, že Registr smluv je ve zkušebním provozu již déle než rok a proto existuje formulář pro uveřejňování dokumentů²⁰ a dále je také již dnes vymezen formát a další technické náležitosti²¹ i zajištěn způsob zveřejňování smluv (příčemž potvrzení o zveřejnění smlouvy v Registru smluv je doručeno prostřednictvím datové schránky (lze tedy pouze odkázat na příslušné právní předpisy upravující datové schránky, primárně na zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů a zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a na jejich prováděcí předpisy). Ostatně, samotná zvláštní část důvodové zprávy návrhu zákona o Registru smluv k ustanovením § 5 a k § 9 dále konkretizuje požadavky na datový formát, v němž mají být smlouvy zveřejněny, a na obsah prováděcího právního předpisu.

Stávající systém zveřejňování smluv tak stačí toliko popsat do nařízení vlády při zohlednění požadavků v důvodové zprávě, na což je poskytnuta vládě dostatečná tříměsíční lhůta.

²⁰ <https://portal.gov.cz/webfiller/FormService/Filler.Open?DocID=1547105978>

²¹ <http://portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/popis.html>

7. Návrh měl být lépe připraven

Návrh zákona o Registru smluv přináší významnou změnu do dosavadní praxe smluvních vztahů, proto je důležité, aby byl návrh vycizelovaný, bez chyb a nedostatků. Poslanecký návrh zákona postrádá důležité součásti legislativního procesu jako je standardní meziresortní připomínkové řízení nebo RIA. I slovenská zkušenost se zavedením registru smluv ukazuje, že není rozumné příliš spěchat. Návrh zákona sice slovenská vláda prosadila během 4 měsíců, prakticky ihned však začala připravovat novelu jeho podstatných ustanovení.

Argumenty:

- Je žádoucí, aby zákony na podporu transparentnosti vznikaly na základě širokého konsenzu nejen mezi nevládními organizacemi a politickými stranami, ale také mezi zákonodárci a organizacemi, kterých se bude registr smluv týkat.
- Dotčené subjekty musí mít možnost se k návrhům vyjádřit a vznést připomínky. Pečlivou přípravou je možné předejít budoucím problémům, soudním sporům a nutnosti další rychlé novelizace zákonů.
- Projednání poslaneckého návrhu zákona, ke kterému proběhlo pouze zrychlené připomínkové řízení a který neodpovídá žádné zahraniční předloze, neumožní odhalit chyby a nedostatky, na které by se přišlo díky standardnímu připomínkovému řízení.
- Polovina všech ministerstev vyslovila ve zkráceném meziresortním připomínkovém řízení názor, že by bylo vhodné návrh předložit jako návrh vládní, ke kterému by proběhlo standardní meziresortní připomínkové řízení.

Rekonstrukce státu:

Návrh zákona o Registru smluv je návrhem poslaneckým. To ovšem neznamená, že je návrhem nekvalitním, neboť jde o návrh obsahově shodný s původním návrhem zákona, obsaženém ve sněmovním tisku č. 740/0,²² ve znění komplexního pozměňovacího návrhu poslance Jana Farského.²³ Vzhledem k „rychlosti“ projednávání návrhu zákona o Registru smluv (původní sněmovní tisk č. 740/0 byl předložen poslanecké sněmovně 28. 6. 2012) obavy z uspěchaného přijetí zákona skutečně nejsou na místě.

K poslaneckým návrhům zákona vydává své stanovisko vláda a při projednávání ve sněmovních výborech se mohou vyjádřit i další subjekty. To do jisté míry kompenzuje neprovedení připomínkového řízení. Návrh zákona o Registru smluv byl (a stále je) široce konzultován a při jeho tvorbě byly – mimo jiné - zohledněny nejen připomínky některých ministerstev, ale též stanovisko prof. Dr. JUDr. Karla Eliáše.

Pokud ovšem poslanecké návrhy zákonů skutečně postrádají důležité součásti legislativního procesu, pak není nic snazšího, než změnit Ústavu, zejména článek 41 odst. 2, a následně též změnit příslušná ustanovení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, tak, aby jednotliví poslanci (a rovněž jejich skupiny) neměli právo zákonodárné iniciativy s tím, že právo podávat návrhy zákonů by měla pouze vláda, Senát a zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku (krajské zastupitelstvo). Protože však i v takovém případě mohou poslanci podávat pozměňovací návrhy, muselo by jim být odňato i toto právo. Lze si klást otázku, k čemu potom budou poslanci, kteří mohou pouze hlasovat o zákonech, avšak bez možnosti ovlivnit jejich podobu či předložit vlastní návrhy a zda bude za takové situace Česká republika stále demokratickým právním státem.

²² <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=740>

²³ http://www.janfarsky.cz/aktuality/173_Komplexni-pozmenovaci-navrh-k-tisku-c-740--Registr-smluv/

Otázky a odpovědi k návrhu zákona o Registru smluv (sn t 42)

Obecné nedostatky návrhu

1. Je z návrhu zákona zřejmé, jaká míra regulace se navrhuje?

Ne. Návrh byl předložen a v prvním čtení schválen ve variantách, aniž by navrhovatelé či jiní zákonodárci specifikovali, která varianta je preferovaná. Není dostatečně zřejmá ani provázanost jednotlivých variant. Právě z tohoto důvodu není vůbec zřejmé, jaká míra regulace se vlastně navrhuje.

Rekonstrukce státu:

Návrh odpovídá zcela požadavkům kladeným na variantní vyjádření ustanovení navrhovaného právního předpisu, obsaženým v čl. 42 odst. 3 Legislativních pravidel vlády. Podle těchto pravidel: „Jsou-li v návrhu právního předpisu předkládána ustanovení ve variantách k rozhodnutí v určité fázi legislativního procesu, označí se variantní ustanovení (paragraf, odstavec, pododstavec, bod) tak, že nad toto ustanovení se vloží slovo „**V A R I A N T A** ...“ napsané tučně proloženými a velkými písmeny s označením pořadí varianty, vyjádřeným římským číslem bez tečky. V těchto případech musejí být uvedeny alespoň 2 varianty, přičemž v každé z nich se ustanovení (paragraf, odstavec, pododstavec, bod) označí totožným způsobem.“

Navrhovatelé preferují variantu, podle níž bude povinné zveřejňovat nejen smlouvy, ale také objednávky a faktury. To poměrně zřetelně vyplývá ze zvláštní části důvodové zprávy Návrhu, která je zpracovaná v širší variantě.

V každém případě **nekompetentnost zákonodávce pochopit obsah navrženého zákona čítajícího 11 stručných ustanovení není nedostatkem předloženého Návrhu.** Podotýkám, že každý poslanec má nárok na asistenta a tímto asistentem může být osoba s právním vzděláním. Každý poslanec může rovněž využít služby Parlamentního institutu, který vytváří právní analýzy. Konečně se poslanci mohou obrátit na celou řadu odborníků působících ve státním či soukromém sektoru, včetně členů akademické obce a členů Rekonstrukce státu.

2. Je návrh v souladu s Listinou základních práv a svobod a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod?

V případě obchodních společností s účastí státu není. Důvodová zpráva sice uvádí, že návrh zákona rozvíjí ústavně zaručené právo veřejnosti na informace podle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy, nicméně čl. 17 Listiny upravuje pouze povinnosti státních orgánů a orgánů územně samosprávných celků poskytovat informace o své činnosti, nikoli však povinnosti právnických osob vykonávající podnikatelskou činnost, tedy obchodních společností, byť s majetkovou účastí státu. Podobně ani čl. 10 Úmluvy nijak nestanoví právo veřejnosti na informace ohledně činnosti takových právnických osob, ani povinnost těchto subjektů informace poskytovat. Návrh zákona však s odkazem na Listinu a na Úmluvu informační povinnost takovým právnickým osobám ukládá.

Rekonstrukce státu:

Námítka svědčí o naprosté neznalosti obsahu čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny poslední věta obsahuje zákonné zmocnění pro provedení čl. 17 Listiny zákonem. Tímto zákonem je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. jsou povinnými subjekty nejen státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, ale též veřejné instituce. Protože pojem „veřejná instituce“ není v samotném zákoně č. 106/1999 Sb. definován, musel být jeho výklad proveden až soudy, konkrétně Ústavním soudem a Nejvyšším správním soudem. Oba tyto soudy podřadily pod okruh povinných subjektů dle zákona č. 106/1999 Sb. také obchodní společnosti s majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku, pokud tyto obchodní společnosti splňují většinu znaků veřejné instituce. Podrobný výklad je k dispozici níže.

Autoři námítky tedy v důsledku tvrdí nejen to, že je protiústavní zákon č. 106/1999 Sb., ale také to, že jak Nejvyšší správní soud, tak Ústavní soud opakovaně rozhodovaly protiústavně, pokud za povinný subjekt dle zákona č. 106/1999 Sb. považovaly obchodní společnosti ovládané státem či územním samosprávným celkem. To je velmi odvážné tvrzení.

Podotýkám, že návrh zákona o Registru smluv nejde „nad rámec“ zákona č. 106/1999 Sb. a tudíž ani tento návrh protiústavní není.

Ústavní soud se pojmem „veřejná instituce“ zabýval poprvé v nálezu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, přičemž konstatoval, že pod tento pojem nespadá výlučně Česká televize a Český rozhlas, ale i jiné subjekty, které splňují znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. V nálezu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 se pak Ústavní soud podrobněji zabýval znaky veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. Konstatoval, že: „Definiční znaky pojmu veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky lze pak vymezit a contrario k pojmům státního orgánu, orgánu územní samosprávy a veřejnoprávní korporace. Z množiny veřejnoprávních subjektů za takové pak nutno považovat veřejný ústav a veřejný podnik, veřejné fondy a veřejné nadace. Jejich společnými znaky jsou veřejný účel, zřízení státem, kreování jejich orgánů státem, jakož i státní dohled nad jejich činností...“.

V nálezu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 pak Ústavní soud blíže rozvedl znaky veřejné instituce: „Mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří tak dle přesvědčení Ústavního soudu nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze.“ Na základě takto vymezených znaků pak Ústavní soud podřadil pod pojem „veřejné instituce“ také státní podnik ve smyslu zákona č. 77/1997 Sb. (v daném případě šlo o státní podnik Letiště Praha, s. p.).

Judikaturu Ústavního soudu, definující pojem „veřejná instituce“, pak dále rozvinul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, sp. zn. 8 As 57/2006 – 67, když vyšel z definice veřejné instituce, podané Ústavním soudem a z širší interpretace pojmu státu a pod pojem veřejné instituce zahrnul také akciovou společnost, ve které měla výlučnou majetkovou účast obec. V této souvislosti je třeba upozornit na to, že z definice veřejné instituce byl činností zákonodárce – konkrétně zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., – odstraněn jeden z jejích znaků, a sice hospodaření s veřejnými prostředky. To umožnilo podřadit pod tento pojem také právnické osoby, které de iure hospodaří s vlastním, soukromým majetkem, byť jsou většinou vlastněny státem nebo územním samosprávným celkem.

Konečně v rozsudku ze dne 6. 10. 2009, sp. zn. 2 Ans 4/2009 – 93 Nejvyšší správní soud podřadil pod pojem veřejné instituce také akciovou společnost s většinovou majetkovou účastí státu (v daném případě šlo o společnost ČEZ, a. s., za stranu žalovanou). Konstatoval, že: „Při hodnocení právní povahy žalovaného...je relevantní, že dne 30. 4. 1992 byla rozhodnutím Fondu národního majetku č. 187, č. j. 639 153/91-23/3, založena ČEZ, a. s. Došlo k tomu vynětím části majetku státního podniku České energetické závody Praha. Od té doby vedle sebe existují dva subjekty: ČEZ, a. s. a České energetické závody, státní podnik, v likvidaci. Z veřejně přístupných informací, poskytovaných žalovaným dále plyne, že k 31. 12. 2008 evidoval ČEZ, a. s., čtyři subjekty s podílem nad 3% základního kapitálu. Prvním z nich byla Česká republika zastoupená Ministerstvem financí České republiky a Ministerstvem práce a sociálních věcí České republiky. Podíl České republiky se v průběhu roku 2008 snížil na 63,39 % z důvodu prodeje některých akcií ČEZ, a. s., z majetku státu. Podíl České republiky na hlasovacích právech naopak vzrostl na 70,43 %, vzhledem k tomu, že počet vlastních akcií ČEZ, a. s., se zvýšil více, než se snížil počet akcií v držení České republiky. Majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládnutí ČEZ, a. s., běžnými formami, zejména hlasováním na valných hromadách. Informování ostatních akcionářů o případném negativním vlivu ovládající osoby na společnost je zajištěno prostřednictvím Zprávy o vztazích mezi propojenými osobami, která je podle českého právního řádu

veřejně přístupná a je součástí výroční zprávy.“

Na základě těchto skutečností pak Nejvyšší správní soud uvedl, že společnost ČEZ, a. s. vznikla v důsledku rozhodnutí státu a jejím zřizovatelem byl stát. Dále, že majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládání ČEZ, a. s. a tudíž k vytváření orgánů této společnosti dochází pod dominantním vlivem státu. Splněn je rovněž znak státního dohledu, neboť pojem státního dohledu je třeba chápat ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne , sp. zn. 8 As 57/2006, tedy že se nemusí nutně jednat jen o vrchnostenskou kontrolu, ale že dohled státu může být vykonáván i na základě předpisů soukromého práva a konečně, že existuje veřejný zájem na činnosti společnosti ČEZ, a. s. Nejvyšší správní soud proto dospěl k výše uvedenému závěru, že relevantní pojmové znaky společnosti ČEZ, a. s. „...převažují ve prospěch podřazení tohoto subjektu mezi „veřejné instituce“ ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.“ Toto vymezení veřejné instituce pak Nejvyšší správní soud potvrdil v rozsudku ze dne 15. 10. 2010, sp. zn. 2 Ans 7/2010 – 176.

3. Budou se v registru smluv uveřejňovat pouze smlouvy, které mají korupční potenciál?

Ne. Řada smluv, které nemají korupční potenciál, se bude zveřejňovat zbytečně. Jedná se například o smlouvy, které nemají finanční plnění (smlouvy o partnerství mezi institucemi, smlouvy o vykonání odborné praxe, dohody o zvýšení kvalifikace uzavírané podle zákoníku práce, o dočasném přidělení zaměstnance k jinému zaměstnavateli atp.) V těchto případech lze těžko při jejich uzavírání vysledovat nějaký korupční motiv. Důvodová zpráva k návrhu zákona přitom říká, že společenským požadavkem je uveřejňování smluv, na jejichž základě se nakládá s veřejnými prostředky a veřejným majetkem.

Rekonstrukce státu:

Autoři námítky předpokládají, že lze nějakým – blíže neurčeným – způsobem hodnotit korupční potenciál smluv a podle toho rozlišovat minimálně dvě kategorie smluv, uzavíraných státem, územními samosprávnými celky a dalšími subjekty, uvedenými v § 2 návrhu zákona o Registru smluv. Pokud máme tuto námítku považovat za relevantní, pak je nezbytné, aby autoři námítky přesně definovali pojem „smlouva s korupčním potenciálem“, včetně toho, jak tento „korupční potenciál“ vyhodnocovat (měřit).

Autoři námítky dále pomijí fakt, že smlouvy o partnerství mezi institucemi (např. veřejnoprávní smlouvy) mohou mít dopad na veřejné rozpočty (například pokud jedna obec zajišťuje pro sousední obec určité služby) a dopouští se řady hrubých chyb (ustanovení § 3 odst. 2 písm. b) návrhu zákona o Registru smluv vylučuje z okruhu uveřejňovaných smluv pracovní smlouvu nebo jinou dohodu o výkonu závislé práce, tedy i dohody o dočasném přidělení zaměstnance k jinému zaměstnavateli).

4. Má návrh zákona o registru smluv stejný dopad na subjekty, které hospodaří s veřejnými prostředky?

Nemá. Návrh je nesystémový, řadu takových institucí a organizací opomíjí a jiné naopak nelogicky pod tuto kontrolu zahrnuje. V případě zdravotních pojišťoven se bude povinnost uveřejňovat smlouvy vztahovat pouze na VZP ČR, ačkoli s veřejnými prostředky nakládají i zaměstnanecké zdravotní pojišťovny. Důvodem je, že VZP je přímo zřízena zákonem, ostatní pojišťovny jsou zřízeny na základě zákona. Podobná situace je u podřízených organizací ministerstev, kde povinnost uveřejňovat smlouvy v registru budou mít jen právnické osoby zřízené zákonem, nikoli na základě zákona.

Rekonstrukce státu:

Okruh adresátů právní úpravy lze samozřejmě v návrhu zákona o Registru smluv dále rozšiřovat i na jiné subjekty, pokud na takovém rozšíření existuje politická shoda a pokud se podřazení zaměstnaneckých pojišťoven pod zákon o Registru smluv jeví jako důležité.

Jak jsme již uvedli výše, důvod, proč návrh zákona o Registru smluv dopadal pouze na Všeobecnou zdravotní pojišťovnu, nikoli na zaměstnanecké pojišťovny, spočívá patrně v tom, že od roku 2005 Všeobecná zdravotní pojišťovna (VZP) přerozděluje 100% pojistného, konkurence mezi zdravotními pojišťovnami je zanedbatelná, na řízení a hospodaření VZP má rozhodující vliv stát a

proto, že se jedná o veřejnou instituci zřízenou přímo zákonem. To, že návrh zákona nedopadá také na zaměstnanecké pojišťovny, nesvědčí o „nesystematičnosti“ návrhu, pouze o odlišných názorech na to, jak široký okruh adresátů by měla právní úprava zahrnout.

Problémy spojené s navázáním účinnosti smlouvy na její uveřejnění

5. Do registru smluv se mají vkládat písemně uzavřené smlouvy. Nebude možné tuto povinnost obcházet?

Ano, je velice pravděpodobné, že zejména u běžných nákupů či pořízení služeb budou smlouvy uzavírány ústně, např. telefonicky, a až následně bude tato ústní smlouva potvrzena písemně např. objednávkou či fakturou. Pokud nebude zavedena povinnost uveřejňovat objednávky a faktury, pak nemusí být taková písemná potvrzení ústně uzavřené smlouvy vůbec uveřejňována. Podle návrhu zákona je totiž rozhodující forma uzavření smlouvy. Podobně se v registru nemusejí uveřejňovat případné písemné dodatky k ústně uveřejněným smlouvám.

Rekonstrukce státu:

Návrh zákona o Registru smluv vychází z toho, že pouze významné smlouvy se uzavírají písemně, zatímco nevýznamné smlouvy, které lze uzavřít ústně či konkludentně, nestojí ani za uveřejnění v Registru smluv. To je ostatně výslovně uvedeno v důvodové zprávě návrhu zákona o Registru smluv. Nejedná se tedy o „nedostatek“ návrhu, který by bylo možné snadno „obejít“, ale naopak o úmysl zákonodárce.²⁴ Autoři námítky dále zcela ignorují skutečnost, že právní předpisy předepisují pro celou řadu významných smluv povinně písemnou formu.

Co se týká údajného neuveřejňování dodatků ke smlouvám, jedná se o další projev naprosté neznalosti právní úpravy uzavírání smluv. Dohoda o změně smlouvy (tedy „dodatek smlouvy“) je totiž samostatným právním úkonem, který musí splňovat veškeré náležitosti právních úkonů a samostatně musí být také uveřejněn v Registru smluv. Pokud budou mít dodatky k ústně uzavíraným smlouvám písemnou formu, budou muset být uveřejněny v Registru smluv.

Podotýkáme konečně, že uzavírání ústních smluv představuje značné riziko v případě budoucích soudních sporů, neboť je problematické prokazovat obsah ústně uzavřené smlouvy.

6. Může neuveřejnění přílohy smlouvy nebo jejího dodatku způsobit její neplatnost?

Ano, může. Podle návrhu zákona se za smlouvu považují také její přílohy, dodatky a další dohody, které ji mění nebo ruší. Pokud budou přílohy a dodatky považovány za součást původní smlouvy, nikoli za samostatnou smlouvu, může jejich neuveřejnění v registru zneplatnit celou smlouvu. Důvodová zpráva bohužel vysvětlení této věci zcela pomíjí.

Rekonstrukce státu:

Jedná se o naprostou dezinterpretaci obsahu ustanovení § 2 návrhu zákona o Registru smluv, neboť nerozlišuje mezi dodatky ke smlouvě a přílohami smlouvy, ačkoli se jedná o dvě zcela odlišné věci.

Dohoda o změně smlouvy (tedy „dodatek smlouvy“) je samostatným právním úkonem, který musí splňovat veškeré náležitosti právních úkonů a samostatně musí být také uveřejněn v Registru smluv. Pokud není v souladu s návrhem zákona o Registru smluv uveřejněn dodatek k již dříve uzavřené smlouvě, nezakládá to neplatnost dříve uzavřené smlouvy, ale pouze neplatnost tohoto dodatku.

²⁴ „Znak formy smlouvy vyjímá z legální definice povinně uveřejňovaných smluv ty smlouvy, které nemají písemnou formu. Podmínka písemné formy smlouvy má i svůj praktický význam, když nevytváří zbytečnou administrativní zátěž v podobě formalizování smluv v situacích, kde to současná právní úprava ani nevyžaduje (z povahy věci vyplývá, že uveřejnit je možné jen písemnou smlouvu). Především jednoduché rutinní smlouvy při obstarávání běžných provozních záležitostí jsou uzavírány ústně a není nutné ani praktické je formalizovat do písemné podoby a zveřejňovat (jde zejména o kupní smlouvy při prodeji zboží v obchodě apod.). To platí i v případě, kdy je ústně (či telefonicky) uzavřená smlouva dodatečně potvrzena písemnou objednávkou, dodání zboží je doprovázeno písemnou fakturou apod. Rozhodující je vždy forma uzavření smlouvy, nikoli forma dalších úkonů, které na smlouvu navazují.“

Zcela odlišná je situace u příloh smlouvy a u smluvních a obchodních podmínek, na které smlouva odkazuje – ty musí být uveřejněny spolu se smlouvou, která na ně odkazuje, jednoduše proto, že bez nich nelze vyhodnotit obsah smlouvy.

7. Je možné vyloučit, že by třetí strana mohla napadnout platnost smlouvy a pozdržet tím její plnění?

To vyloučit nelze. Institut účinnosti smlouvy vázané na uveřejnění dá do rukou třetích stran možnost podání určujících žalob s tím, že došlo k nesprávnému uveřejnění. Pokud soud přijme předběžné opatření, bude plnění smlouvy odsunuto do rozhodnutí soudu. Obdobná obstrukce je běžnou praxí i při podávání stížností u ÚOHS, přičemž zpochybňování platnosti uveřejňovaných smluv by mohlo být dalším dějstvím.

Rekonstrukce státu:

Neplatnost neuveřejněné smlouvy pro rozpor se zákonem o Registru smluv mohou napadat primárně pouze smluvní strany, nikoli třetí osoby. Třetí osoba nemůže žalovat neplatnost smlouvy, neboť jí chybí aktivní žalobní legitimace. Tvrdit opak, tedy že libovolná třetí osoba může žalovat neplatnost smlouvy, která se jí samotné nijak netýká, může jen laik neznalý základního fungování soukromého práva.

Analogie se stížnostmi na Úřad na ochranu hospodářské soutěže je zcela nepřipadná.

Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 17/95 platí, že: „absolutní neplatnost právního úkonu, i kdyby byla zjištěna, nelegitimuje kohokoliv, kdo má na tom naléhavý právní zájem²⁵ k vyvolání řízení o neplatnosti takového právního úkonu, ale toliko a výlučně toho, kdo mimo naléhavý právní zájem prokáže, že sám je na posuzovaném vztahu účasten.“ Pokud toto třetí osoba prokáže, pak se soud bude její žalobou dále zabývat (ani to však nepredikuje, že smlouva bude shledána neplatnou).

*Jedinou výjimkou je ustanovení § 42 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, podle něhož je státní zastupitelství oprávněno podat návrh na zahájení občanského soudního řízení o neplatnosti smlouvy, avšak **pouze v případech smluv, jejichž předmětem jsou převody vlastnictví**, pokud při uzavírání takové smlouvy nebyla respektována ustanovení omezující volnost jejich účastníků (tedy kogentní ustanovení právních předpisů, včetně § 39 odst. 1 zákona o obcích či § 5 odst. 2 či § 7 návrhu zákona o Registru smluv).*

8. Lze sankci zrušení smlouvy ex tunc (tedy její zrušení od počátku) nahradit jiným druhem sankce?

Ano. Vláda ve svém stanovisku k návrhu zákona o registru smluv doporučuje jiné sankční mechanismy, než je úplné zrušení smlouvy, pokud by nebyla uveřejněna do tří měsíců od dne jejího uzavření. Řešením může být podle vlády buď sankcionovat porušení zákona na principu pokuty za správní delikt, nebo zavést možnost odstoupit od smlouvy, pokud nebude smlouva v dané časové lhůtě uveřejněna. Je mylné se domnívat, že pokuta je nedostatečná sankce, protože podle stejné logiky by správní řízení pro orgány státu nebo samosprávy bylo neúčinné a zbytečné, což není pravda.

Rekonstrukce státu:

*Slovenská zkušenost se sankcí neplatnosti je jednoznačně pozitivní. Sankce neplatnosti navíc existuje bez problémů v ČR již dnes v případě nezveřejnění záměrů, při nichž je nakládáno s nemovitostmi obce. Sankce neplatnosti je levný a elegantní samovynucující mechanismus, dodržování si hlídají ve vlastním zájmu obě smluvní strany, konkurenční subjekty a veřejnost. Naopak **se zavedením finanční***

²⁵ O naléhavý právní zájem může dle Ústavního soudu jít jen tehdy, jestliže by bez soudem vysloveného určení, že právní vztah nebo právo existuje, bylo buď ohroženo právo žalobce, nebo by se jeho právní postavení stalo nejistým, což - řečeno jinými slovy - znamená, že buď musí jít u žalobce o právní vztah (právo) již existující (alespoň v době vydání rozhodnutí), nebo o takovou jeho procesní, případně hmotněprávní situaci, v níž by objektivně v již existujícím právním vztahu mohl být ohrožen, případně pro nejisté své postavení by mohl být vystaven konkrétní újmě.

sankce je spjata mnoho problémů:

- Lze očekávat další nároky na veřejné rozpočty související se zřízením kontrolního, resp. sankčního orgánu, který by dodržování zákona kontroloval a ukládal případné sankce.
- Takový orgán by musel být dostatečně personálně zajištěn a nemohl by vykonávat plošnou, ale toliko namátkovou kontrolu.
- Proti rozhodnutí sankčního orgánu bude muset existovat možnost soudního přezkumu, což dále zatíží již tak přetížené soudy. Efektivnost takto pozměněného zákona o registru smluv bude velmi nízká, protože řada subjektů bude kalkulovat s nízkou pravděpodobností odhalení správního deliktu.
- Aby byla sankce efektivní, musí být dostatečně odstrašující, tedy dostatečně vysoká, určená patrně poměrně dle hodnoty plnění nezveřejněné smlouvy. Pokuty v řádech desítek až stovek tisíc korun by v případě smluv, jejichž hodnota plnění dosahuje milionů korun, nebyla příliš účinná. Udělení pokuty dále zatíží veřejné rozpočty.
- Proti této další vnější kontrole by se obce ohradily s poukazem na právo na samosprávu stejně, jako se dnes ohrazují obce proti možné kontrole jejich hospodaření NKÚ.
- Ukládání pokut může vést k absurdním důsledkům, kdy stát bude za nedodržení zákona o registru smluv pokutovat sám sebe.

Co se týká „sankce“ odstoupení od smlouvy, tato sankce zprvė sankcí není, protože záleží pouze na vůli smluvní strany, zda tuto možnost odstoupit od smlouvy využije. Pokud už budou smluvní strany utajovat obsah smlouvy, patrně nebudou mít zájem na odstoupení od ní, ale naopak na jejím splnění. Zadruhé možnost smluvní strany odstoupit od smlouvy, bez nějakých omezení, znamená zatížit smluvní strany permanentní právní nejistotou, zda dojde k odstoupení od smlouvy nebo ne. Rekonstrukce státu odmítá tyto alternativy k sankci neúčinnosti a následné neplatnosti smlouvy ex tunc.

Rizika pro povinné subjekty

9. Bude podle návrhu zákona o registru smluv skutečně zajištěna ochrana obchodního tajemství?

Ne. Obchodní společnosti s veřejnou majetkovou účastí budou nuceny řešit dilema, jestli mají dostatečně chránit obchodní tajemství i za cenu rizika zrušení celé smlouvy. Obchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž utajení vlastník zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem. Návrh zákona o registru smluv však obsahuje ustanovení, podle kterého se musí povinně uveřejňovat předmět smlouvy, cena a další údaje, které lze podřadit pod obchodní tajemství. Jejich neuveřejněním, které bude podloženo ochranou obchodního tajemství, bude obchodní společnost riskovat zneplatnění celé smlouvy, ačkoli by ji jejich uveřejnění mohlo v tržním prostředí poškodit.

Rekonstrukce státu:

Informace obsahující obchodní tajemství jsou chráněny podle § 9 zákona č. 106/1999 Sb, o svobodném přístupu k informacím. Na tento zákon přitom výslovně odkazuje § 3 odst. 1 návrhu zákona o Registru smluv, když uvádí, že: „Informace ve smlouvě uveřejňované v Registru smluv podle tohoto zákona, která se podle zákona o svobodném přístupu k informacím neposkytuje, se neuveřejňuje.“

Obchodním tajemstvím se dle § 17 zákona č. 513/1991 Sb. (nově podle § 504 zákona č. 89/2012 Sb.) rozumí skutečnosti obchodní,²⁶ výrobní či technické povahy²⁷ související s podnikem,

²⁶ Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2001, sp. zn. 21 Cdo 222/2000, se skutečnostmi obchodní povahy rozumí např. seznamy zákazníků, nákupní prameny, bilance, obchodní plány, cenové kalkulace, obrat jednotlivých provozoven podniku.

²⁷ Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2001, sp. zn. 21 Cdo 222/2000, se skutečnostmi výrobní povahy rozumí např. zvláštní výrobní metody, nepatentované vynálezy, modely, výsledky pokusů. Za skutečnosti technické povahy se pak považují např. technické výkresy či projektová dokumentace.

kteře mají skutečnou (nebo aspoň potenciální, avšak ocenitelnou) materiální či nemateriální hodnotu, nejsou (v příslušných kruzích) běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel jejich utajení zajišťuje (podle § 504 zákona č. 89/2012 Sb. musí být navíc tyto skutečnosti konkurenčně významné). **Obchodním tajemstvím ve smlouvě bude nejčastěji cenová kalkulace (nikoli však samotný údaj o celkové ceně),²⁸ případně technické řešení předmětu smlouvy, obvykle obsažené v příloze (projektová dokumentace).²⁹ Takové informace však ustanovení § 3 odst. 2 písm. d) návrhu zákona o Registru smluv výslovně vylučuje ze zveřejnění, neboť je nepovažuje za součást smlouvy.**

Ustanovení § 5 odst. 2 návrhu zákona o Registru smluv sice taxativně vyjmenovává základní náležitosti, které musí uveřejněná smlouva obsahovat, avšak s dovětkem, že „Ustanovení § 3 odst. 1 tím není dotčeno.“ **Podotýkáme, že cena jako taková a předmět smlouvy jako takový obchodním tajemstvím nejsou, neboť nesplňují výše uvedené kumulativní znaky obchodního tajemství.**

10. Bude mít zavedení registru smluv vliv na fungování podniků s veřejnou majetkovou účastí?

Ano. Pokud právnická osoba s veřejnou majetkovou účastí, vykonávající podnikatelskou činnost, bude mít povinnost uveřejňovat své smlouvy, odkryje konkurenci veškeré informace o svých smluvních vztazích a bude tak vůči ní v nevýhodné pozici. Povinnost uveřejňování smluv tak může významně zhoršit možnosti podnikat a generovat zisk u množství právnických osob.

Rekonstrukce státu:

Námítka je nekonkrétní a není jasná, jak může uveřejňování smluv podle návrhu zákona o Registru smluv poškodit obchodní korporace s majetkovou účastí státu nebo územního samosprávného celku. Pomineme teď skutečnost, že řada takových obchodních korporací čelí jen omezené nebo vůbec žádné konkurenci: existuje v nějaké obci konkurence dopravnímu podniku? Existuje konkurence vodárenské společnosti v obci?

Námítka zcela opomíjí stávající stav, kdy již dnes smlouvy, uzavřené například právě vodárenskou společností s výlučnou majetkovou účastí města, uveřejněny být musí, a to na základě zákona. Pokud se bude jednat o veřejného zadavatele, bude muset uveřejnit smlouvy na veřejné zakázky podle § 147a zákona č. 137/2006 Sb. I v případě, že o veřejného zadavatele nepůjde, bude muset vodárenská společnost poskytnout alespoň na základě žádosti dle zákona č. 106/1999 Sb. jakoukoli smlouvu, kterou uzavřela. **V obou případech je zajištěna ochrana obchodního tajemství, utajovaných skutečností a dalších informací, které nemají být z nějakého zákonem stanoveného důvodu uveřejněny.**

Podotýkáme rovněž, že pokud konkurence chtěla zmapovat dodavatelsko-odběratelské vztahy, použila k tomu již dávno zákon č. 106/1999 Sb. a tyto informace má již k dispozici.

11. Může zákon o registru smluv způsobit komplikace u veřejných zakázek?

Ano. Pokud by, byť třeba omylem, došlo k neuveřejnění smlouvy na již vysoutěženou veřejnou zakázku, muselo by se zrušit celé výběrové řízení a vyhlásit nová soutěž. Vzhledem k náročnosti zadávání veřejných zakázek by se celý proces značně prodloužil.

Rekonstrukce státu:

Námítka nijak nesouvisí s návrhem zákona o Registru smluv. Pokud zadavatel veřejné zakázky nějakým způsobem zapříčiní neplatnost smlouvy uzavřené s dodavatelem na veřejnou zakázku, nebo pokud například z nějakého důvodu dojde k odstoupení od smlouvy, a pokud současně stále zadavatel potřebuje získat plnění, bude muset vyhlásit novou soutěž. Neuveřejnění smlouvy v souladu se zákonem je pouze jednou z mnoha možností, jak k něčemu takovému může dojít, kromě toho neplatnost smlouvy nastává až po třech měsících, smluvní strany tedy mají dost času na to, aby

²⁸ To plyne také z rozhodnutí Úřadu na ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. ÚOHS-R277/2011/VZ-6491/2012/310/JRa, bod č. 18. Dostupné zde: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9570.html>

²⁹ V podrobnostech např. <http://pravnicka.ihned.cz/c1-48224150-obchodni-tajemstvi-versus-pravo-na-informace>

zrušení smlouvy předešly řádným uveřejněním v Registru smluv.

12. Je neplatnost neuveřejněných smluv riziková z nějakých dalších důvodů?

Ano. Ustanovení o neplatnosti smlouvy umožňuje situaci, kdy jedna strana úmyslně uveřejní smlouvu skrytě nesprávným způsobem. Druhá strana nicméně smlouvu dodržuje a v dobré víře poskytuje plnění. Teprve později zjistí, že smlouva kvůli nesprávnému uveřejnění je neplatná od počátku, čímž jí vznikla ekonomická škoda. Právně relevantní účinky má uveřejněná verze smlouvy. Tedy, i pokud druhá strana uveřejní smlouvu (včas), neodvrátí tím to, že smlouva je již neplatná od počátku, a to v důsledku nesprávného uveřejnění.

Rekonstrukce státu:

Návrh zákona o Registru smluv v § 4 jasně stanoví, že smlouva musí být uveřejněna v Registru smluv, který je součástí Portálu veřejné správy, aby se každý mohl snadno přesvědčit o tom, co je obsahem uveřejněné smlouvy.³⁰ Hovořit tak o tom, že smluvní strana uveřejní smlouvu skrytě nesprávným způsobem, svědčí o nepochopení návrhu zákona o Registru smluv, neboť „skryté uveřejnění“ prostě není možné. Dobrá víra je v tomto případě zcela irelevantní a neomlouvá nezáměr druhé smluvní strany ověřit si, zda je smlouva vůbec uveřejněna a pokud ano, zda je uveřejněna řádně, tedy se všemi náležitostmi, které návrh zákona v § 5 taxativním výčtem stanoví.

K riziku úmyslného zmaření smlouvy jejím nezveřejněním je třeba uvést, že stejné riziko existuje již dnes při uzavírání libovolné smlouvy mezi veřejným a soukromým sektorem (např. smluvní ujednání, že za každý den prodlení bude smluvní strana, která je v prodlení, platit relativně vysoké penále druhé smluvní straně, lze zneužít ještě snadněji, stačí, pokud úředník zůstane nečinný). Pokud však mají smluvní strany zájem na existenci smlouvy, Návrh jim k tomu dává dost prostoru.

13. Ošetřuje návrh zákona technické problémy registru smluv narušující jeho funkčnost a jeho případný déletrvající výpadek?

Ne. Navázání účinnosti smlouvy na její uveřejnění tak může ohrozit plnění smluvního vztahu, pokud dojde k mimořádným technickým problémům u správce registru, ale i plánované delší odstávce systému. Návrh zákona jednoduše vůbec nepočítá se situací, že by registr smluv nefungoval. Vzhledem k tomu, že to bude klíčový instrument pro stovky tisíc smluvních vztahů, měla by taková situace být velmi pečlivě ošetřena a samotný registr zařazen mezi prvky kritické infrastruktury státu.

Rekonstrukce státu:

Obavy ohledně nefunkčnosti Registru smluv jsou zcela nepodložené. Na základě informací, poskytnutých Ministerstvem vnitra, které spravuje jak Portál veřejné správy (PVS), tak Informační systém datových schránek (ISDS). Hranice dostupnosti PVS je 99% plánované provozní doby, v případě ISDS je to 99,9%. Za celou dobu provozování ISDS (od roku 2009 do roku 2013) nedošlo ke snížení dostupnosti pod tuto hranici.³¹ Dosavadní plánované odstávky kvůli údržbě systému Portálu veřejné správy, jehož je Registr smluv součástí, byly vždy nahlášeny předem, byly prováděny v době mezi 0:00 a 1:00 a netrvaly déle než hodinu. To samé se týká plánované údržby informačního systému datových schránek. Co se týká plánovaných odstávek systémů PVS a ISDS, tyto byly rovněž vždy

³⁰ Což ostatně potvrzuje i důvodová zpráva k návrhu zákona o Registru smluv: „Registr smluv je veřejně přístupný seznam povinně uveřejňovaných smluv, objednávek a faktur, který je veden Ministerstvem vnitra v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Registr smluv se zřizuje jako součást portálu veřejné správy, čímž je automaticky definováno právní i technické řešení, které vychází ze stávajícího portálu veřejné správy a ze stávajícího zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů. V současné době je už funkční a přístupný na

³⁰ <http://portal.gov.cz/portal/obcan/rejstrikry/data/10013/>.”

³¹ „Zatím lze konstatovat, že řešení ISDS je natolik robustní, že za celou dobu provozu nezaznamenalo žádné závažné potíže, a to i přesto, že jeho zátěž kontinuálně roste. Ojedinelé výpadky byly zatím vždy způsobeny potížemi v oblasti síťové konektivity a provozu hostingových center.“ Mgr. Bohdan Urban, ředitel odboru veřejné správy a eGovernmentu, Ministerstvo vnitra

*předem oznámeny a trvaly řádově hodiny (obvykle 22 hodin). **Neplánovaných výpadků systému proběhlo v letech 2012 – 2013 celkem devět, tyto výpadky trvaly průměrně 3 minuty 12 vteřin.***

*Návrh zákona o Registru smluv skutečně neřeší situaci, kdy díky technickým problémům dojde k nemožnosti uveřejnit smlouvu v Registru smluv, neboť **z uvedených informací vyplývá jasně, že smluvní strany ví předem o tom, zda smlouvu bude možné v daný okamžik uveřejnit v Registru smluv, nebo zda je na daný termín plánována odstávka a mohou si tak sjednat pozdější účinnost smlouvy.***

Stejný argument nemožnosti orgánů veřejné správy vstupovat do smluvních vztahů lze odůvodnit jakoukoli jinou technickou závadou, např. výpadkem proudu v obci, která chce uzavřít smlouvu. Tedy jedná se o problém, který nemá původ v Návrhu zákona, a jako takový tedy není argumentem proti Návrhu.

Ohrožení plnění smluvního vztahu nehrozí, ledaže by někdo potřeboval po druhé smluvní straně plnění ihned – pak se ale patrně nebude zdržovat ani uzavíráním písemné smlouvy a zcela se tak vyhne nutnosti smlouvu uveřejnit v Registru smluv. Pokud se jedná o výjimečné případy odvrácení újmy na životu, zdraví, majetku nebo životním prostředí v souvislosti s mimořádnou událostí, pak smlouva nabývá účinnosti ihned i bez zveřejnění v registru podle § 6 odst. 2 návrhu zákona o Registru smluv.

Problémy v rovině administrativní zátěže

14. Je vyčíslení administrativních nákladů realistické?

Není. I ministr financí Andrej Babiš nedávno vyjádřil pochybnosti o vyčíslení administrativních nákladů registru smluv (cca 72 milionů Kč) a hovořil o zátěži v hodnotě stovek milionů. Z vyčíslení Ministerstva financí uvedeného v předkládací zprávě vyplývá, že by mělo být zveřejňováno více než 11 milionů objednávek a faktur za rok. To by podle znamenalo práci na plný úvazek pro 230 úředníků, což například odpovídá počtu zaměstnanců ministerstva kultury. Skutečná administrativní zátěž bude každopádně mnohem vyšší, než předpokládají navrhovatelé zákona v důvodové zprávě.

Rekonstrukce státu:

Námítka nekonkretizuje, v čem jsou odhady nákladů územních samosprávných celků nepřesné a rovněž zcela pomíjí skutečnost, že náklady spojené s uveřejňováním smluv nemusí nést subjekty uvedené v § 2 návrhu zákona o Registru smluv, ale jejich smluvní strany, neboť záleží pouze na dohodě smluvních stran, která z nich a kdy uveřejnění v Registru smluv zajistí. Tedy náklady mohou být například pro obce (ale i další subjekty v § 2) nulové.

Provedená analýza dopadů návrhu zákona o Registru smluv je orientační, nicméně zahrnuje odhad provozních nákladů souvisejících se zveřejňováním smluv. Tato analýza odhadů byla zpracována na návrh Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, uvedený v usnesení tohoto výboru ze dne 25. 4. 2013, doručené poslancům jako sněmovní tisk č. 740/5.³² Toto usnesení nevyžadovalo analýzu nákladů jiných subjektů než územních samosprávných celků. Vytýkat tedy neanalyzování jiných subjektů coby nedostatek návrhu zákona je absurdní, protože o žádný nedostatek nejde. Navíc námitka implikuje, že lze vypracovat „méně orientační“ a tedy přesnější odhady, než k jakým došlo Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí. Bohužel, námitka neobsahuje ani vlastní, přesnější odhad předpokládaných nákladů, ani metodiku, jak přesněji tyto odhady provést.

Podle § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny, musí být součástí návrhu zákona důvodová zpráva, jejíž součástí je též předpokládaný hospodářský a finanční dopad, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí. Žádný jiný právní předpis nestanoví podrobnější náležitosti důvodové zprávy poslaneckého návrhu zákona. Návrh zákona o Registru smluv by tedy měl obsahovat orientační vyčíslení nároků na stát jeho příspěvkové organizace a zákonem založené subjekty.

Pokud se vyžaduje provedení analýzy dopadů na další subjekty, zejména na právnické osoby

³² <http://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?o=6&ct=740&ct1=6>

ovládané státem či územními samosprávnými celky, pak se na návrh zákona o Registru smluv vznášejí nároky, jako by šlo o vládní, nikoli poslanecký návrh zákona. Nebere v potaz, že poslanci na rozdíl od členů vlády nedisponují rozsáhlým analytickým aparátem, který by jim takové analýzy dopadů navrhovaných právních předpisů umožňoval.

15. Mohou právnické osoby, které nepatří mezi povinné subjekty, uveřejnit smlouvu v registru bez splnění dalších podmínek?

Nemohou. Pokud bude chtít právnická osoba uveřejnit smlouvu v registru smluv, bude muset podle zákona o informačních systémech veřejné správy uzavřít smlouvu s Ministerstvem vnitra. Ministerstvo dokonce může zveřejnění informace na portálu státní správy zpoplatnit. To je byrokratická překážka pro ty subjekty, které by chtěly získat vlastním uveřejněním smlouvy právní jistotu, že uzavřená smlouva nabude účinnosti.

Rekonstrukce státu:

Odpověď na tuto otázku je chybná. Právnické osoby, které nepatří mezi „povinné subjekty“ (autoři mají patrně na mysli subjekty uvedené v § 2 odst. 1 návrhu zákona o Registru smluv), totiž mají datovou schránku, o které je nepřímo řeč, zřízenou bezplatně. Podnikající právnické osoby, zapsané v obchodním rejstříku, přitom mají datovou schránku zřízenou povinně bezodkladně poté, co se Ministerstvo vnitra dozví o zapsání právnické osoby do obchodního rejstříku.³³

Uvedené právnické osoby také nemusí uveřejňovat smlouvu v Registru smluv, ale mohou se dohodnout se smluvní protistranou, aby tak učinila ona. V takovém případě všechny v námitce uvedené „problémy“ odpadají.

16. Jakým způsobem se bude kontrolovat, že byla smlouva uveřejněna v úplnosti a pravdivě?

To není jasné. Podle důvodové zprávy se za uveřejněnou nepovažuje smlouva, jejíž uveřejněný obsah se liší od uzavřené smlouvy. Už se ale nestanoví, jakým způsobem se bude věrnost uveřejněného obsahu kontrolovat. To je důležité v případě, kdy by se například obě strany smlouvy domluvily na publikování nepravdivých údajů. Je možné, že se na soulad mezi uzavřenou smlouvou a jejím uveřejněným textovým obsahem bude zaměřovat běžná kontrolní činnost příslušných orgánů státní správy. Je však otázkou, zda bude v silách kontrolorů zjistit, zda jsou oba dokumenty zcela identické, či zda nedošlo k uveřejnění úmyslně či nahodile pozměněné verze.

Rekonstrukce státu:

Obsah smlouvy kontrolují obě smluvní strany, pokud si chtějí být jisté, že je uveřejněná smlouva v Registru smluv v souladu s požadavky zákona o Registru smluv. K tomu jim postačí ověřit si, zda smlouva obsahuje alespoň zákonem stanovená metadata v § 5 odst. 2 návrhu zákona o Registru smluv. Jedná se o šest základních náležitostí smlouvy. Dále musí být podle § 2 návrhu zákona uveřejněny i přílohy smlouvy a smluvní nebo obchodní podmínky, na něž text smlouvy odkazuje, ale neobsahuje je.

Co se týká možné dohody smluvních stran na tom, že uveřejní jiné než uzavřené znění smlouvy, jedná se o dosti riskantní postup, neboť v případě sporů týkajících se smlouvy může jedna smluvní strana trvat na uveřejněné verzi a druhá smluvní strana na reálně uzavřené verzi smlouvy, se všemi z toho plynoucími důsledky, neboť vzniká důvodná pochybnost o průběhu kontrakčního procesu. Patrně by byla dána přednost uveřejněnému znění smlouvy.

Co se týká kontroly obsahu uveřejněné smlouvy, není pro kontrolující orgán nic snazšího, než si vyžádat originál smlouvy a porovnat jej s uveřejněným zněním.

17. Jsou povinné subjekty připravené na zavedení povinného uveřejňování smluv?

Některé zcela jistě nejsou. Záleží na velikosti a organizační struktuře jednotlivého povinného subjektu. U větších obcí a organizací se dá předpokládat, že budou vyčleněni pracovníci pověřeni kontrolou dokumentů a jejich uveřejňováním. Někdo totiž musí ověřit, zda uveřejněný dokument

³³ <http://www.datoveschranky.info/pravnicka-osoba/>

neobsahuje informace, které se neposkytují podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (např. kvůli ochraně obchodního tajemství nebo osobních údajů). Především v malých obcích, kterých je v ČR více než 4800 (obce do 500 obyvatel) a které nedisponují odborným aparátem, to však bude působit značné komplikace.

Rekonstrukce státu:

Administrativní náročnost kontroly obsahu uveřejňované smlouvy je ve srovnání s celkovými náklady spojenými s kontraktačním procesem zanedbatelná. Podotýkáme rovněž, že toto vyhodnocování se musí provádět již dnes v případě smluv na veřejné zakázky dle § 147a zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, pokud je smluvní stranou tzv. veřejný zadavatel³⁴ (např. stát, územní samosprávný celek či jimi zřízená příspěvková organizace a další subjekty).³⁵ I v těchto případech se musí respektovat ochrana osobních údajů, obchodního tajemství, utajovaných skutečností a dalších informací, které ze zákonem stanovených důvodů uveřejněny být nemají. Námitka vyznívá tak, jako by tyto náklady již dnes subjekty, uvedené v § 2 návrhu zákona o Registru smluv, nenesly.

Pro úplnost lze dodat, že problémy spojené se zavedením zákona o Registru smluv do praxe lze řešit stejně, jako tomu bylo v řadě jiných případů, tedy vydáním zvláštní metodiky, zpracované například ministerstvem či Úřadem na ochranu osobních údajů, v níž bude uvedeno, jak mají právní laici v konkrétních případech postupovat. Vzhledem k tomu, že návrh zákona o Registru smluv nejde nad rámec již déle než dekádu aplikovaného zákona č. 106/1999 Sb., k němuž je již v současnosti k dispozici nejen komentované znění zákona, ale též řada metodických pokynů, nejsou případné náklady spojené s kontrolou obsahu uveřejňované smlouvy nijak vysoké.

Opět zde připomínáme pozměňovací návrh doporučený Ústavně právním výborem, který rozšiřuje okruh výjimek o další typy smluv a dále umožňuje, aby nařízením vlády byly z povinnosti zveřejnění vyňaty konkrétní typy smluv konkrétních společností, pokud jejich povinně zveřejňované údaje obsahují obchodní tajemství. Návrh tedy odstraňuje nadbytečnou administrativní zátěž spočívající v systematickém zveřejňování začerněných smluv určitého typu.

Problémy spojené s výjimkou pro uveřejňování smluv při mimořádných situacích

18. Vymezuje návrh dostatečně situace, pro které nebude platit povinnost uveřejnit smlouvu?

Ne. Problém nastane v definici, co je mimořádná událost a hlavně kdo posoudí, zda skutečně šlo o odvrácení škod na majetku, zdraví nebo životech. Toto ustanovení zákona je nejasné a v praxi tak nebude možné se vyhnout soudním sporům, pokud vznikne zájem prokázat, že se na danou smlouvu povinnost uveřejnění vztahovala.

Rekonstrukce státu:

*Ustanovení § 6 odst. 2 návrhu zákona o Registru smluv neponechává dle našeho názoru pochybnosti o jeho výkladu, resp. smyslu. **Musí být prokázáno, že existovala hrozba újmy na životě, zdraví, majetku nebo životním prostředí, že tato újma hrozila bezprostředně v souvislosti s mimořádnou událostí a že smlouva byla uzavřena za účelem odvrácení či alespoň zmírnění takové hrozící újmy.***

Pojem „mimořádná událost“ není sice v právních předpisech definován jednotně, definice však lze nalézt v příslušných právních předpisech, především v § 2 písm. a) zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, který definuje mimořádnou událost jako „škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací.“ Ustanovení § 6 odst. 2 Návrhu tak dopadá na uzavírání smluv o záchranných pracích, jak je chápe zákon č. 239/2000 Sb.,

³⁴ Viz § 2 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.

³⁵ Podle ustanovení § 147a odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.: „Veřejný zadavatel uveřejní podle odstavce 1 písm. a) celé znění smlouvy nebo rámcové smlouvy do 15 dnů od jejího uzavření. Pokud veřejný zadavatel postupoval podle § 89 odst. 3 věty druhé, uveřejní přílohy rámcové smlouvy do 15 dnů od skončení účinnosti rámcové smlouvy. Veřejný zadavatel neuveřejní informace, u kterých to vyžaduje ochrana informací a údajů podle zvláštních právních předpisů.“

nedopadá na uzavírání smluv o likvidačních pracích, neboť ty neslouží k odstraňování bezprostředních následků nejrůznějších havárií či živelních pohrom.³⁶ Souvisejícími pojmy, používanými v jiných zákonech, jsou pak pojmy jako „mimořádná situace, nouzová situace, pohroma, katastrofa a havárie.“³⁷ Pojem „mimořádná událost“ definuje rovněž § 2 písm. a) vyhlášky Státního úřadu pro jadernou bezpečnost č. 318/2002 Sb., o podrobnostech k zajištění havarijní připravenosti jaderných zařízení a pracovišť se zdroji ionizujícího záření a o požadavcích na obsah vnitřního havarijního plánu a havarijního řádu.³⁸

19. Je ustanovení o mimořádných situacích zneužitelné?

Nejspíš ano. Předmětné ustanovení návrhu zákona je nedefinováno tak, že pokud se jakákoli smlouva uzavře s odkazem na účely zmíněné v odstavci 2, § 6 návrhu zákona, nabývá účinnosti, aniž by musela být předtím uveřejněna. Smlouva sice má být uveřejněna do 3 měsíců od uzavření, ale nevztahuje se na ni sankce zneplatnění, pokud uveřejněna nebude. V takovém případě tedy nebude veřejnost moci zkontrolovat, zda byla smlouva skutečně uzavřena kvůli mimořádné situaci, jak stanoví zákon.

Rekonstrukce státu:

Ustanovení o mimořádných situacích není zneužitelné. Autoři námítky neodlišují dvě různé věci: odloženou účinnost smlouvy v § 6 odst. 1 návrhu zákona o Registru smluv, která se v případě smluv uzavřených za účelem odvrácení nebo zmírnění hrozící újmy podle § 6 odst. 2 návrhu zákona neuplatní a smlouva je účinná okamžitě, a neplatnost smlouvy podle § 7 návrhu zákona, která nastane, pokud není její text uveřejněn v Registru smluv ani do tří měsíců od jejího uzavření. Tato neplatnost dopadá i na smlouvy podle § 6 odst. 2. Není tak pravda, že veřejnost nebude moci zkontrolovat text takových smluv.

Věcné a legislativní nedostatky návrhu zákona

20. Je možné důsledně posoudit nároky, které bude klást registr smluv na své uživatele?

Ne. Návrh zákona předpokládá, že podrobnosti ohledně fungování registru smluv stanoví nařízení vlády, a to zejména v otázce podoby formuláře pro vkládání smluv, jejich formátu a struktury. Vzhledem k absenci tohoto předpisu není jasné, jak bude práce s registrem smluv fungovat. Faktická funkčnost registru smluv je vázána na nařízení vlády. Navrhovatel tudíž měl podle § 86 odst. 4 zákona o Jednacím řádu PS PČR předložit návrh prováděcího právního předpisu, pokud má tento předpis nabýt účinnosti současně se zákonem. K tomu však nedošlo, návrh nařízení předložen nebyl.

Rekonstrukce státu:

Faktická funkčnost Registru smluv není vázána na nařízení vlády, což dokazuje skutečnost, že Registr smluv je již déle než rok ve zkušebním provozu na Portálu veřejné správy.

Návrh nařízení vlády, které má provádět některá ustanovení zákona o Registru smluv, skutečně má být předložen zákonodárcům. Návrh znění tohoto prováděcího předpisu existuje, z blíže neuvedených důvodů však nebyl předkladatelem návrhu zákona o Registru smluv předložen spolu

³⁶ Podle § 2 písm. c) zákona č. 239/2000 Sb. se záchrannými pracemi (ve smyslu tohoto zákona) rozumí „činnost k odvrácení nebo omezení působení rizik vzniklých mimořádnou událostí, zejména ve vztahu k ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, a vedoucí k přerušení jejich příčin.“ Tím se záchranné práce odlišují od „likvidačních prací“, kterými je dle § 2 písm. d) téhož zákona „činnost k odstranění následků způsobených mimořádnou událostí.“

³⁷ Viz <http://www.mvcr.cz/clanek/mimoradna-udalost-851851.aspx> Např. zákon č. 18/1997 Sb., atomový zákon, hovoří v § 2 písm. l) o radiační havárii jako o druhu radiační nehody (definované v § 2 písm. k)), jejíž následek vyžaduje naléhavá opatření na ochranu obyvatelstva a životního prostředí.

³⁸ Událost důležitá z hlediska jaderné bezpečnosti nebo radiační ochrany, která vede nebo může vést k nepřipustnému uvolnění radioaktivních látek nebo ionizujícího záření do životního prostředí, případně ke vzniku radiační nehody nebo radiační havárie, a tím i ke vzniku radiační mimořádné situace.

s návrhem zákona. Předpokládáme však, že k jeho předložení dojde. Vzhledem k tomu, že obsah prováděcího předpisu je již rámcově popsán v důvodové zprávě k návrhu zákona o Registru smluv, nebrání tento nedostatek projednání obsahu zákona.

Co se týká „nejasností ohledně práce s Registrem smluv“, existuje formulář pro uveřejňování dokumentů³⁹ a dále je také již dnes vymezen formát a další technické náležitosti⁴⁰ i zajištěn způsob zveřejňování smluv, přičemž potvrzení o zveřejnění smlouvy v Registru smluv je doručeno prostřednictvím datové schránky (Ize tedy pouze odkázat na příslušné právní předpisy upravující datové schránky, primárně na zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů a zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a na jejich prováděcí předpisy). Ostatně, **samotná zvláštní část důvodové zprávy návrhu zákona o Registru smluv k ustanovením § 5 a k § 9 dále konkretizuje požadavky na datový formát, v němž mají být smlouvy zveřejněny, a na obsah prováděcího právního předpisu.**

21. Jsou v návrhu zákona nastaveny přiměřené sankce za neuveřejnění smlouvy?

Ne. Návrh totiž nezohledňuje ani okolnosti, ani úmysl či závažnost porušení zákona tím, že nebyla uveřejněna smlouva v dané časové lhůtě. Stejnou sankcí bude automaticky potrestán ten, kdo smlouvu do registru neodešle úmyslně, jako ten, kdo tak učiní opomenutím či třeba nedopatřením nepřipojí všechny požadované náležitosti. Navrhovaná sankce zneplatnění smlouvy neuveřejněné v dané lhůtě je navíc velmi tvrdá. Stejnou sankci ukládá v nejvážnějších případech ve správním řízení ÚOHS, a to pokud bylo při zadávání veřejné zakázky zjištěno porušení zákona ve formě pletichy při veřejné soutěži.

Rekonstrukce státu:

Námítka „tvrdostí zákona“ je neopodstatněná a zcela opomíjí skutečnost, že neplatnost smlouvy pro nedodržení formálních náležitostí je zcela standardní součástí soukromého práva. Nabízí se řečnická otázka, zda by měly být platné smlouvy, při nichž smluvní strany opomenou smlouvu podepsat, místo zákonem předepsané písemné formy použijí formu ústní či dokonce opomenou smlouvu o převodu nemovitosti vložit do katastru nemovitostí?

Na splnění povinnosti uveřejnit smlouvu mají smluvní strany tři měsíce. Teprve poté se smlouva považuje za neplatnou *ex tunc*. Pokud smluvní strany mají na plnění smlouvy skutečný zájem, pak v této lhůtě zvládnou smlouvu uveřejnit, tím spíše, že do okamžiku uveřejnění smlouvy smlouva nemůže nabýt účinnosti.

22. Jsou sankce za neuveřejnění smlouvy srovnatelné se sankcemi za neuveřejnění objednávek nebo faktur?

Ne. Zatímco neuveřejnění smlouvy je sankcionováno nepřiměřeně tvrdě, jako kdyby nikdy neexistovala, jakákoli sankce trestající neuveřejnění faktur a objednávek paradoxně v návrhu zákona zcela chybí.

Rekonstrukce státu:

Pokud autorům námítky vadí absence sankce za neuveřejnění objednávek či faktur, mohou ji doplnit do návrhu zákona prostřednictvím řádně podaného pozměňovacího návrhu. Absence sankce za neuveřejnění faktur nicméně není opomenutím předkladatele zákona, neboť rozpory mezi v Registru smluv uveřejněnými a skutečně provedenými objednávkami a fakturami vedou k problémům souvisejícím s dodržováním zákona o účetnictví, například v případě, že dojde k finanční kontrole či v případech, kdy vedení účetnictví (a hospodaření obecně) podléhá auditu.

23. Omezuje návrh dobu, po kterou se mají smlouvy v registru uveřejnit?

Ne. Návrh zákona povinnou délku uveřejnění smluv neupravuje a nestanovuje ani to, že by ji měla upravit vláda svým nařízením. Smlouvy budou v registru uveřejněny neomezeně dlouho i v případě, že z nějakého důvodu pozbydou platnosti (např. budou vypovězeny).

³⁹ <https://portal.gov.cz/webfiller/FormService/Filler.Open?DocID=1547105978>

⁴⁰ <http://portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/popis.html>

Rekonstrukce státu:

Návrh zákona o Registru smluv skutečně neupravuje délku uveřejnění smluv, objednávek a faktur. K takové úpravě totiž není důvod, obzvláště pokud uvážíme, že jsou zcela běžně uzavírány smlouvy na dobu neurčitou, smlouvy o pronájmu i na desítky let či smlouvy, které mohou být opakovaně prodlžovány.

Souhlasíme s tím, aby smlouvy, které již pozbydou platnosti, byly v Registru smluv označeny jako neplatné. To je technický detail, který lze provést nařízením vlády.

24. Jsou všechny pojmy návrhu zákona vymezeny právním řádem?

Nejsou. Návrh obsahuje neurčité termíny, jako jsou metadata nebo faktura, které český právní řád nezná. Návrh také operuje s neurčitými pojmy, jako jsou běžný obchodní styk či rozsah předmětu podnikání, které mohou být interpretovány v různé šíři, což však může působit komplikace při rozhodování o případném porušení zákona v důsledku neuveřejnění smlouvy.

Rekonstrukce státu:

Návrh zákona o Registru smluv definuje pojem „metadata“ nikoli slovní definicí, ale výčtem v § 5 odst. 2. Tento způsob sice není ideální, avšak je přípustný a pro účely tohoto zákona postačuje.

K pojmu „faktura“ lze uvést, že jde o běžně používaný pojem v obchodně-závazkových vztazích, byť v českém právním řádu v současnosti nedefinovaný. Fakturu je možno chápat coby účetní doklad dle § 11 zákona o účetnictví, pak musí splňovat v zákoně uvedené náležitosti. Pokud má faktura vyhovovat požadavkům zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, musí splňovat náležitosti kladené na „daňový doklad“, uvedené v § 29 an. Ostatně § 9 odst. 2 zákona o Registru smluv uvádí, že vláda stanoví nařízením povinně zveřejňované náležitosti faktur a objednávek, tedy obsah pojmu faktura může být specifikován v prováděcím předpise.

Používání neurčitých právních pojmů je v českém právním řádu zcela běžné a pro praktické fungování práva ve společnosti dokonce nezbytné. Nelze se mu vyhnout a není to nedostatek návrhu zákona o Registru smluv.

25. Je v návrhu zákona jasně definován zřizovatel a provozovatel registru smluv?

Ne. Jednoznačné vymezení zřizovatele v textu návrhu zákona chybí. Návrh konstatuje, že se zřizuje registr smluv jako součást portálu veřejné správy. Nepřímo je tak v textu návrhu zákona jako zřizovatel registru určeno Ministerstvo vnitra, které je dle zákona o informačních systémech veřejné správy zřizovatelem portálu veřejné správy. Jeho kompetence vůči registru smluv však nejsou nijak dále rozvedeny, a to ani v důvodové zprávě, která Ministerstvo vnitra jako zřizovatele zmiňuje.

Rekonstrukce státu:

Návrh zákona nemusí definovat zvláště znovu zřizovatele a provozovatele Registru smluv, pokud je tento registr součástí Portálu veřejné správy.

Tvrzení Rekonstrukce státu – mýty a realita

Rekonstrukce státu tvrdí: Registr smluv umožní veřejnou kontrolu všech veřejných zakázek a investic v řádu stovek miliard. Veřejná kontrola představuje nejlevnější a efektivní obranu proti předraženým zakázkám, zbytečným nákupům nebo nevýhodným prodejům majetku.

Zavádějící tvrzení!

Masivní kontrolu veřejných zakázek umožňuje již dnes zákon o veřejných zakázkách, podle kterého jsou uveřejňovány na internetu všechny smlouvy uzavřené na zakázky nad 500 tisíc Kč. Naprostá většina smluv na veřejné zakázky i investice veřejné správy je tak již nyní dostupná.

Rekonstrukce státu:

Autor sám naznačuje problém nezveřejňování podlimitních smluv (na jiném místě zmiňuje, že jejich objem je nejvyšší) a smluv, které se netýkají veřejných zakázek. Problémem je ale také obcházení či nedodržování zákona o veřejných zakázkách, kdy se jednak uzavírají smlouvy těsně podlimitní, jednak se smlouvy v rozporu se zákonem nezveřejňují, přičemž jedinou sankcí je pokuta od ÚOHS, která jen dále zatěžuje veřejné rozpočty, jako například aktuální [kauza z Prahy 10](#).

Efektivní veřejnou kontrolu uveřejněných smluv budou jen stěží vykonávat občané bez právního a ekonomického povědomí. Náklady na veřejnou kontrolu tak možná budou nízké na straně profesionálů z občanských sdružení, která hodlají nakládat s veřejnými financemi v registru smluv sledovat, pro veřejnou správu však bude znamenat zavedení registru náklady podstatné.

Rekonstrukce státu:

Denně se v médiích objevují kauzy podivných smluv s nákupy obyčejné lavičky za 100 000 Kč, pronájmu lukrativních prostor starostovi za 7 Kč/m² apod. Doporučujeme autorovi, aby ani náznakem nesděloval občanům, že bez ekonomického či právního vzdělání si na tyto informace nemohou udělat smysluplný názor, je to urážlivé. Samozřejmě, že mnoho podstatných informací bude "viditelných" jen pro expertní veřejnost a konkurenci - ale to je stále veřejná kontrola, kterou si stát nemusí platit.

Zatímco podle důvodové zprávy k návrhu zákona by se měly náklady na registr pohybovat kolem 70 milionů Kč za rok, ministr financí je odhaduje v řádu stovek milionů.

Rekonstrukce státu:

Je-li naše tvrzení údajně zavádějící, prosíme autora, aby jmenoval druh kontroly, který je při stejné účinnosti levnější než zveřejnění na internetu.

Rekonstrukce státu tvrdí: Registr smluv řeší mnohé nedostatky poskytování informací na základě žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím: zdlouhavé poskytování smluv včetně soudních sporů, neúčinné sankce za neposkytování informací.

Paušalizující tvrzení!

Nebyla předložena žádná analýza, která by podrobně dokládala nefunkčnost zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v uvedených oblastech. Pokud by byl skutečně informační zákon nefunkční, mělo by smysl připravit takovou jeho úpravu, která by vady a nedostatky odstranila, například zpřísněním sankcí. Je nelogické zavést zcela novou právní úpravu a původní, o které se tvrdí, že nepřináší kýžený efekt, ponechat beze změn v platnosti.

Rekonstrukce státu:

Návrh zákona o registru smluv není zcela novou právní úpravou, jedná se o navazující řešení dosavadní právní úpravy, které znamená ulehčení přístupu k informacím pro veřejnost. Návrh proto splňuje výše uvedený požadavek autora o předložení úpravy, která odstraní nedostatky.

Ohledně chybějící analýzy můžeme odkázat na [monitoring](#) uskutečněný organizacemi Brněň, Oživení a Otevřenou společností, který je zaměřen na několik firem vlastněných samosprávami.

Monitoring ukázal, že i přes ustálenou judikaturu tyto firmy spoléhají na těžkou vymahatelnost práva na informace a informace neposkytují. Z vlastní zkušenosti můžeme také říct, že získání informací v podobě uzavřených smluv je často velmi zdlouhavý proces, na jehož konci informace přesto poskytnuty nejsou, ačkoliv řízením stráví mnoho času nejen žadatel, ale i povinné subjekty, přičemž registr smluv může tuto agendu uspořít.

Rekonstrukce státu tvrdí: Umožní zadavatelům porovnávat cenové hladiny obdobných zakázek, získat představu o ceně produktů a služeb, reference a kontakty na dodavatele a vzory smluv a kontakty na zadavatele zadávající obdobné zakázky.

Zavádějící tvrzení!

Představu o cenové hladině, nabídkách a referencích k určitému typu zakázky může získat zadavatel i bez registru smluv, buď poptáním u více dodavatelů, nebo vyhlášením veřejné soutěže. Důležité je, že v cenách realizací zakázek existují regionální rozdíly, které vznikají v závislosti na místní ceně práce a dalších vstupů. Tudíž srovnávat cenu obdobné zakázky mezi různě ekonomicky rozvinutými regiony může být naopak zavádějící. Navíc porovnání zakázek vycházející z uzavřených a uveřejněných smluv nevyhovuje nic o kvalitě jejich dodavatelského zpracování.

Rekonstrukce státu:

Informace o cenové hladině se určitě dají získat i autorem uvedeným způsobem, ale považujeme možnost zpřístupnit informace na jednom místě za podstatné zjednodušení. Stejně tak zveřejňování v registru smluv nezapírá regionální rozdíly v cenách zboží a služeb, pouze napomáhá lepší dostupnosti těchto informací. Věříme, že občané jsou schopni reflektovat regionální či "technické" rozdíly, které se mohou promítnout v cenách. Podle výše uvedeného to opět vypadá, že autor nepovažuje veřejnost za schopnou posoudit zveřejněné informace.

Rekonstrukce státu tvrdí: Omezí administrativní náklady spojené s vyřizováním žádostí o informace, zveřejnění jedné smlouvy trvá několik minut.

Zavádějící tvrzení!

Administrativní náklady naopak výrazně vzrostou, protože se v registru budou uveřejňovat i smlouvy, o které by v režimu zákona 106/1999 Sb. nikdo nepožádal. Řada smluv, které nemají korupční potenciál, se bude zveřejňovat zbytečně. Jedná se například o smlouvy, které nemají finanční plnění (smlouvy o partnerství mezi institucemi, smlouvy o vykonání odborné praxe, dohody uzavírané podle Zákoníku práce o zvýšení kvalifikace, o dočasném přidělení zaměstnance k jinému zaměstnavateli apod.) Zákonem stanovená péče o ochranu osobních údajů a obchodního tajemství navíc bude klást na osoby odpovědné za zveřejnění další nároky – začerňování citlivých údajů v každé smlouvě určené ke zveřejnění.

Rekonstrukce státu:

Autoři námítky předpokládají, že lze nějakým – blíže neurčeným – způsobem hodnotit korupční potenciál smluv a podle toho rozlišovat minimálně dvě kategorie smluv, uzavíraných státem, územními samosprávnými celky a dalšími subjekty, uvedenými v § 2 návrhu zákona o Registru smluv. Pokud máme tuto námítku považovat za relevantní, pak je nezbytné, aby autoři námítky přesně definovali pojem „smlouva s korupčním potenciálem“, včetně toho, jak tento „korupční potenciál“ vyhodnocovat (měřit).

Autoři námítky dále pomíjí fakt, že smlouvy o partnerství mezi institucemi (např. veřejnoprávní smlouvy) mohou mít dopad na veřejné rozpočty (například pokud jedna obec zajišťuje pro sousední obec určité služby) a dopouští se řady hrubých chyb (ustanovení § 3 odst. 2 písm. b) návrhu zákona o Registru smluv vylučuje z okruhu uveřejňovaných smluv pracovní smlouvu nebo jinou dohodu o výkonu závislé práce, tedy i dohody o dočasném přidělení zaměstnance k jinému zaměstnavateli).

Administrativní náročnost kontroly obsahu uveřejňované smlouvy je ve srovnání s celkovými náklady spojenými s kontrakčním procesem zanedbatelná. Podotýkáme rovněž, že toto vyhodnocování se musí provádět již dnes v případě smluv na veřejné zakázky dle § 147a zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, pokud je smluvní stranou tzv. veřejný zadavatel⁴¹ (např. stát, územní samosprávný celek či jimi zřízená příspěvková organizace a další subjekty).⁴² I v těchto případech se musí respektovat ochrana osobních údajů, obchodního tajemství, utajovaných skutečností a dalších informací, které ze zákonem stanovených důvodů uveřejněny být nemají. Námitka vyznívá tak, jako by tyto náklady již dnes subjekty, uvedené v § 2 návrhu zákona o Registru smluv, nenesly.

Pro úplnost lze dodat, že problémy spojené se zavedením zákona o Registru smluv do praxe lze řešit stejně, jako tomu bylo v řadě jiných případů, tedy vydáním zvláštní metodiky, zpracované například ministerstvem či Úřadem na ochranu osobních údajů, v níž bude uvedeno, jak mají právní laici v konkrétních případech postupovat. Vzhledem k tomu, že návrh zákona o Registru smluv nejde nad rámec již déle než dekádu aplikovaného zákona č. 106/1999 Sb., k němuž je již v současnosti k dispozici nejen komentované znění zákona, ale též řada metodických pokynů, nejsou případné náklady spojené s kontrolou obsahu uveřejňované smlouvy nijak vysoké.

Ještě jednou připomeneme pozměňovací návrh doporučený Ústavně právním výborem, který rozšiřuje okruh výjimek o další typy smluv a dále umožňuje, aby nařízením vlády byly z povinnosti zveřejnění vyňaty konkrétní typy smluv konkrétních společností, pokud jejich povinně zveřejňované údaje obsahují obchodní tajemství. Návrh tedy odstraňuje nadbytečnou administrativní zátěž spočívající v systematickém zveřejňování začerněných smluv určitého typu.

Rekonstrukce státu tvrdí: Zvýší důvěru veřejnosti ve své volené zastupitele, což potvrzují zkušenosti starostů, kteří již dnes smlouvy zveřejňují.

Zavádějí tvrzení!

Podle průzkumů veřejného mínění se starostové a obecní zastupitelé dlouhodobě těší nejvyšší důvěře české veřejnosti, která se aktuálně pohybuje na úrovni 66 % (CVVM, leden 2014). Zveřejňování samo o osobě nezvyší důvěryhodnost zastupitelů nebo starostů. Kromě toho řada populárních starostů zejména z menších obcí patří v současnosti k hlasitým odpůrcům registru smluv.

Rekonstrukce státu:

Rekonstrukce státu se nevyjadřuje k absolutní výši důvěry v průzkumech a nepopírá ji. Pouze konstatujeme, že starostové, kteří smlouvy zveřejňují, si pochvalují zvýšený pocit důvěry svých voličů, což jsme v textu infolistu ilustrovali příloženou citací.

Neúčinnost a následná neplatnost nezveřejněné smlouvy

Rekonstrukce státu tvrdí: Do doby zveřejnění smlouvy je smlouva neúčinná, tedy nelze nutit smluvní strany, aby ji začaly plnit. Teprve když ani jedna ze smluvních stran nezveřejní smlouvu během tří měsíců od okamžiku uzavření smlouvy, nastává sankce neplatnosti smlouvy ex tunc.

Pravdivé tvrzení!

Vázat účinnost smlouvy na její uveřejnění je však zásadní změnou dosavadní právní praxe. Smluvním stranám přináší nejistotu v období od podpisu smlouvy do jejího uveřejnění. Tato úprava způsobí praktické problémy, hlavně pokud bude ze smlouvy plněno před jejím zveřejněním. Dodavatelům toto ustanovení přinese další povinnosti, a to především sledovat, zda byla smlouva publikována.

⁴¹ Viz § 2 odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.

⁴² Podle ustanovení § 147a odst. 2 zákona č. 137/2006 Sb.: „Veřejný zadavatel uveřejní podle odstavce 1 písm. a) celé znění smlouvy nebo rámcové smlouvy do 15 dnů od jejího uzavření. Pokud veřejný zadavatel postupoval podle § 89 odst. 3 věty druhé, uveřejní přílohy rámcové smlouvy do 15 dnů od skončení účinnosti rámcové smlouvy. Veřejný zadavatel neuveřejní informace, u kterých to vyžaduje ochrana informací a údajů podle zvláštních právních předpisů.“

Může dojít ke zneplatnění smlouvy v případě, že při uveřejnění smlouvy dojde k neúmyslnému nesplnění některých obsahových nebo čistě formálních náležitostí. Může tak dojít k negativnímu jevu, kterým je řetězení absolutní neplatnosti smluv, což popírá princip právní jistoty a ochranu dobré víry třetích osob.

Nové pojetí soukromého práva kodifikované v novém Občanském zákoníku se odklání od institutu absolutní neplatnosti právního úkonu. Navrhované vázání vzniku smlouvy na její uveřejnění tak jde zcela proti novým tendencím v soukromém právu.

Rekonstrukce státu:

Nejedná se o změnu dosavadní právní praxe. Navrhovatelé při konstrukci odkládací podmínky v § 6 návrhu zákona vycházeli z již existujících odkládacích podmínek, obsažených a běžně používaných v českém právním řádu, které problémy nepůsobí. Jedná se například o účinnost smlouvy o převodu nemovitosti evidované v katastru nemovitostí, která nastává zpětně ke dni podání návrhu na vklad do katastru nemovitostí,⁴³ o povinnost obcí uveřejňovat záměr disponovat s nemovitým majetkem ve vlastnictví obce, jinak je následně uzavřená smlouva, jejímž předmětem je taková nemovitost, neplatná,⁴⁴ o povinnost schválit právní jednání obce zastupitelstvem obce, jinak je uzavřená smlouva neplatná.⁴⁵

Co se týká nejistoty, obec má podle § 41 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích povinnost opatřit listinu o právním jednání obce (např. kupní smlouvu) doložkou, kterou bude potvrzeno, že obec podmínku platnosti právního jednání (např. předchozí zveřejnění, schválení nebo souhlas) splnila. O tom, zda je smlouva uveřejněna nebo ne, se mohou smluvní strany i třetí osoby rovněž kdykoli přesvědčit nahlédnutím do Registru smluv, který je součástí Portálu veřejné správy.

Povinnost podat návrh na zveřejnění neexistuje, neboť na rozdíl od slovenské úpravy návrh zákona neukládá povinnost uveřejnit smlouvu žádné konkrétní smluvní straně a z žádného jiného právního předpisu taková povinnost nevyplývá. Jedna smluvní strana tedy podle dohody smluvních stran smlouvu zveřejní, druhá si ve vlastním zájmu "musí" před plněním smlouvy ověřit, zda byla smlouva zveřejněna, a tedy zda je účinná. Neobnáší to ovšem kontrolu celého textu smlouvy, ale pouze 6 povinných údajů, které podmiňují účinnost. Z právního hlediska nejde ovšem o **povinnost** se o tom přesvědčit, návrh zákona ji neukládá. Česká právní úprava totiž stojí – mimo jiné – na římskoprávní zásadě *vigilantibus iura scripta sunt* (právo patří bdělým). Faktická povinnost zkontrolovat 6 údajů, zda je smlouva správně zveřejněna druhou stranou, a případně ji zveřejnit registru sám a správně tedy existuje, sotva ale může být relevantní námitkou proti návrhu zákona.

Návrh zákona o Registru smluv neukládá v žádném svém ustanovení povinnost podat návrh na uveřejnění smlouvy, pokud tato smlouva nebyla z nějakého důvodu uveřejněna protistranou. To, zda, jak a kdy smluvní strany uveřejní smlouvu v Registru smluv, ponechává zákon čistě na jejich svobodné vůli a dohodě.

Návrh zákona o Registru smluv v § 7 stanoví kvazizrušovací negativní potestativní podmínku, podle níž pokud není smlouva uveřejněna ani do tří měsíců ode dne jejího uzavření, nastupuje právní fikce, že smlouva je zrušena od počátku. Tedy že je absolutně neplatná. Co se týká náležitostí smlouvy, které musí být obsaženy v uveřejněné smlouvě, jinak se tato smlouva nepovažuje za uveřejněnou, stanoví taxativní (uzavřený) výčet v § 5 odst. 2. Smluvní strany tedy mají od okamžiku uveřejnění smlouvy v Registru smluv dost času na to, aby si zkontrolovaly, zda došlo k řádnému uveřejnění smlouvy podle zákona. Pro řadu z nich se nejedná o nic nového, obdobně musí postupovat obce či kraje při uveřejňování záměrů o dispozici s jimi vlastněnou nemovitostí, nebo pokud právní úkon

⁴³ Tato úprava existovala již za účinnosti původního občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) v kombinaci s § 1 odst. 1 a § 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem a v nezměněné podobě platí i dnes (k tomu srov. § 1105 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku v kombinaci s § 10 zákona č. 256/2013 Sb., katastrálního zákona)

⁴⁴ Viz § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Stejná podmínka je obsažena v § 18 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a v § 36 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, včetně sankce neplatnosti.

⁴⁵ Viz § 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Stejná podmínka je samozřejmě obsažena v § 23 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

podléhá schválení zastupitelstva. I v těchto případech musí být splněny formální náležitosti pod sankcí neplatnosti uzavřené smlouvy.

Rekonstrukce státu tvrdí: Zveřejňuje se elektronická („wordová“) verze, nikoli naskenovaná verze s podpisem. Kromě elektronického textu se vyplňují tzv. metadata (např. smluvní strany, cena, doba trvání smlouvy, atd. Tato metadata určí vláda nařízením). V uveřejněném elektronickém textu se „začernují“ povinně nezveřejňované údaje podle zákona 106/1999 (obchodní tajemství, osobní údaje či utajované skutečnosti). Smlouva se považuje za nezveřejněnou jen tehdy, když nejsou uveřejněna povinná metadata.

Zavádějící a nepravdivé tvrzení!

Bude-li zveřejněna pouze „wordová“ verze smlouvy, nebude nikdy existovat jistota, že zveřejněný text odpovídá plně textu uzavřené smlouvy. Pokud budou některá ze stran, případně obě strany konat nekale a uveřejní pozměněný text smlouvy, neexistuje způsob, jak to zjistit, protože veřejnost nebude mít k dispozici originál smlouvy či její naskenovanou kopii pro srovnání. Přitom podle důvodové zprávy se za uveřejněnou smlouvu nepovažuje smlouva, jejíž obsah se liší od uzavřené smlouvy. Je však nejasné, jak se taková odlišnost určí a o jak rozsáhlou odlišnost se musí jednat, aby byla smlouva považována za neuveřejněnou. Není totiž vůbec zřejmé, jak bude kontrolována úplnost a pravdivost uveřejněných smluv.

Podle návrhu zákona mohou být ve smlouvě začerněny citlivé informace (osobní údaje, obchodní tajemství, utajované informace). Návrh však také určuje skupinu údajů, které musí text uveřejněné smlouvy obsahovat, a to pod sankcí neplatnosti smlouvy (identifikace smluvních stran, vymezení předmětu smlouvy, cena nebo způsob stanovení ceny, lhůta plnění smlouvy, smluvní sankce a záruky). Řada těchto údajů však může být zároveň považována za obchodní tajemství, nebo utajována. Obchodní společnosti s veřejnou majetkovou účastí tak budou nuceny řešit dilema, zda odhalit obchodní tajemství s rizikem poškození vlastních záměrů či obchodů nebo jej chránit a riskovat tak zneplatnění smlouvy.

Navíc není pravda, že smlouva se považuje za nezveřejněnou jen tehdy, pokud nejsou uveřejněna metadata, ale pokud nejsou v textu uveřejněné smlouvy uvedeny povinné údaje (viz výše).

Rekonstrukce státu:

Obsah smlouvy kontrolují obě smluvní strany, pokud si chtějí být jisté, že je uveřejněná smlouva v Registru smluv v souladu s požadavky zákona o Registru smluv. K tomu jim postačí ověřit si, zda smlouva obsahuje alespoň zákonem stanovená metadata v § 5 odst. 2 návrhu zákona o Registru smluv. Jedná se o šest základních náležitostí smlouvy. Dále musí být podle § 2 návrhu zákona uveřejněny i přílohy smlouvy a smluvní nebo obchodní podmínky, na něž text smlouvy odkazuje, ale neobsahuje je.

Co se týká možné dohody smluvních stran na tom, že uveřejní jiné než uzavřené znění smlouvy, jedná se o dosti riskantní postup, neboť v případě sporů týkajících se smlouvy může jedna smluvní strana trvat na uveřejněné verzi a druhá smluvní strana na reálně uzavřené verzi smlouvy, se všemi z toho plynoucími důsledky, neboť vzniká důvodná pochybnost o průběhu kontraktačního procesu. Patrně by byla dána přednost uveřejněnému znění smlouvy.

Co se týká kontroly obsahu uveřejněné smlouvy, je pro kontrolující orgán snadné vyžádat si originál smlouvy a porovnat jej s uveřejněným zněním.

Informace obsahující obchodní tajemství jsou chráněny podle § 9 zákona č. 106/1999 Sb. Na tento zákon přitom výslovně odkazuje § 3 odst. 1 návrhu zákona o Registru smluv, když uvádí, že: „Informace ve smlouvě uveřejňované v Registru smluv podle tohoto zákona, která se podle zákona o svobodném přístupu k informacím neposkytuje, se neuveřejňuje.“ Obchodním tajemstvím se dle § 17 zákona č. 513/1991 Sb. (nově podle § 504 zákona č. 89/2012 Sb.) rozumí skutečnosti obchodní,⁴⁶

⁴⁶ Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2022/2000, se skutečnostmi obchodní povahy rozumí např. seznamy zákazníků, nákupní prameny, bilance, obchodní plány, cenové kalkulace, obrat

výrobní či technické povahy⁴⁷ související s podnikem, které mají skutečnou (nebo aspoň potenciální, avšak ocenitelnou) materiální či nemateriální hodnotu, nejsou (v příslušných kruzích) běžně dostupné, mají být podle vůle podnikatele utajeny a podnikatel jejich utajení zajišťuje (podle § 504 zákona č. 89/2012 Sb. musí být navíc tyto skutečnosti konkurenčně významné). **Obchodním tajemstvím ve smlouvě bude nejčastěji cenová kalkulace (nikoli však samotný údaj o celkové ceně),⁴⁸ případně technické řešení předmětu smlouvy, obvykle obsažené v příloze (projektová dokumentace).⁴⁹ Takové informace však ustanovení § 3 odst. 2 písm. d) návrhu zákona o Registru smluv výslovně vylučuje ze zveřejnění, neboť je nepovažuje za součást smlouvy.**

Návrh zákona o Registru smluv definuje pojem „metadata“ nikoli slovní definicí, ale výčtem v § 5 odst. 2, což jsou právě povinné údaje. Tento způsob sice není ideální, avšak je přípustný a pro účely tohoto zákona postačuje.

Rekonstrukce státu tvrdí: Jaké smlouvy budou platné bez ohledu na jejich zveřejnění? Pracovní smlouvy, smlouvy s fyzickými osobami uzavíranými v rámci běžného obchodního styku (typicky smlouvy o dodávkách energií), konkludentně uzavírané smlouvy (např. jízdenky v MHD); smlouvy, které se nezveřejňují podle zákona o svobodném přístupu k informacím 106/1999, a další. Smlouvy při mimořádné události ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí musí být do 3 měsíců zveřejněny, ale účinnosti nabývají okamžitě i bez uveřejnění.

Pravdivé tvrzení!

Problém však nastane v definici, co je mimořádná událost a hlavně kdo posoudí, zda skutečně šlo o odvrácení škod na majetku, zdraví nebo životech. Toto ustanovení zákona je nejasné a v praxi tak nebude možné se vyhnout soudním sporům, pokud vznikne zájem prokázat, že se na danou smlouvu povinnost uveřejnění vztahovala.

Rekonstrukce státu:

Ustanovení § 6 odst. 2 návrhu neponechává dle našeho názoru pochybnosti o jeho výkladu, resp. smyslu. **Musí být prokázáno, že existovala hrozba újmy na životě, zdraví, majetku nebo životním prostředí, že tato újma hrozila bezprostředně v souvislosti s mimořádnou událostí a že smlouva byla uzavřena za účelem odvrácení či alespoň zmírnění takové hrozící újmy.**

Pojem „mimořádná událost“ není sice v právních předpisech definován jednotně, definice však lze nalézt v příslušných právních předpisech, především v § 2 písm. a) zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému, který definuje mimořádnou událost jako „škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací.“ Ustanovení § 6 odst. 2 Návrhu tak dopadá na uzavírání smluv o záchranných pracích, jak je chápe zákon č. 239/2000 Sb., nedopadá na uzavírání smluv o likvidačních pracích, neboť ty neslouží k odstraňování bezprostředních následků nejrůznějších havárií či živelních pohrom.⁵⁰ Souvisejícími pojmy, používanými v jiných zákonech, jsou pak pojmy jako „mimořádná situace, nouzová situace, pohroma, katastrofa a

jednotlivých provozoven podniku.

⁴⁷ Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2022/2000, se skutečnostmi výrobní povahy rozumí např. zvláštní výrobní metody, nepatentované vynálezy, modely, výsledky pokusů. Za skutečnosti technické povahy se pak považují např. technické výkresy či projektová dokumentace.

⁴⁸ To plyne také z rozhodnutí Úřadu na ochranu hospodářské soutěže ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. ÚOHS-R277/2011/VZ-6491/2012/310/JRa, bod č. 18. Dostupné zde: <http://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-9570.html>

⁴⁹ V podrobnostech např. <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-48224150-obchodni-tajemstvi-versus-pravo-na-informace>

⁵⁰ Podle § 2 písm. c) zákona č. 239/2000 Sb. se záchrannými pracemi (ve smyslu tohoto zákona) rozumí „činnost k odvrácení nebo omezení působení rizik vzniklých mimořádnou událostí, zejména ve vztahu k ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí, a vedoucí k přerušení jejich příčin.“ Tím se záchranné práce odlišují od „likvidačních prací“, kterými je dle § 2 písm. d) téhož zákona „činnost k odstranění následků způsobených mimořádnou událostí.“

havárie.⁵¹ Pojem „mimořádná událost“ definuje rovněž § 2 písm. a) vyhlášky Státního úřadu pro jadernou bezpečnost č. 318/2002 Sb., o podrobnostech k zajištění havarijní připravenosti jaderných zařízení a pracovišť se zdroji ionizujícího záření a o požadavcích na obsah vnitřního havarijního plánu a havarijního řádu.⁵²

Rekonstrukce státu tvrdí: Zavedení finančního limitu pro smlouvy podle našeho názoru vede k řadě problémů a administrativních komplikací, a paradoxně k nárůstu finančních i časových nákladů. Může docházet k účelovému dělení smluv na těsně podlimitní (podobně, jako je tomu u obcházení zákona o veřejných zakázkách) nebo k prodeji věcí za symbolickou jednu korunu. Je zde problém bezúplatných smluv, např. smluv darovacích, zástavních a smluv, kterými dochází ke zřízení věcného břemene, které buď nebudou zveřejňovány vůbec, nebo bude muset dojít k ocenění jejich předmětu plnění, což je ovšem administrativně náročnější (znalecké posudky) a samozřejmě napadnutelné (cena nebyla určena správně). Je zde problém smluv na dobu neurčitou s opakujícím se plněním, případně smluv, které budou podlimitní a např. v důsledku neplánovaného zvýšení cen dojde k tomu, že se stanou nadlimitními. Proto je jednodušší zveřejňovat všechny písemné smlouvy.

Účelová tvrzení!

Podle dostupných informací tvoří na Slovensku bagatelní smlouvy do hodnoty 100 EUR více než polovinu všech uveřejněných smluv. V ČR lze očekávat zhruba stejný objem. Jen odbourání této části přinese výraznou úsporu administrativních nákladů. Kromě toho lze povinnost uveřejňovat smlouvy s nefinančním plněním do zákona zapracovat jako výjimku, a tím odstranit případnou administrativní zátěž spojenou s pořizováním znaleckých posudků apod. U smluv s opakujícím se plněním či u smluv, u kterých došlo k překročení limitu lze určit, že se mají zveřejňovat, pokud např. roční součet jejich plnění přesáhne daný limit. Smyslem zavedení finančního limitu je zabránit zbytečnému uveřejňování smluv na nízké částky, nikoli vytvářet podmínky pro obcházení zákona, jak naznačuje Rekonstrukce státu. Uveřejňování smluv od určité výše zlepšuje podmínky pro veřejnou kontrolu, protože registr nebude zahlcen nepodstatnými smlouvami a hledání v registru bude pro občana smysluplné.

Rekonstrukce státu:

Z výkladového hlediska je zveřejňování všech smluv jednodušší a tímto postupem je možné předejít autory zmiňované právní nejistotě a obcházení zákona. Mezi zveřejňované smlouvy je nutné zahrnout i bezúplatné smlouvy, protože mohou mít dopad na veřejné rozpočty (například pokud jedna obec zajišťuje pro sousední obec určité služby) a je možné se v nich dopouštět řady hrubých chyb. Příkladem obcházení zákona při zavedení limitů je typicky použití darovací smlouvy namísto kupní smlouvy apod. V případě návrhu u smluv s opakujícím se plněním by smluvní strany musely bedlivě sledovat, kdy je limit překročen a v tu chvíli smlouvu zveřejnit.

Je třeba důrazně upozornit, že nízká cena nemusí znamenat nízkou hodnotu předmětu smlouvy. Co třeba podezřele nízké prodeje majetku státu i samospráv, pronájmy, barterové smlouvy atd.? Z těchto důvodů jsou limity u zveřejňovaných smluv nevhodné.

Rekonstrukce státu tvrdí: Je-li hlavní obavou přílišná administrativní zátěž pro nejmenší obce, jeví se jako vhodnější řešení např. přechodné vyjmutí obcí do určitého počtu obyvatel.

Zavedení limitu na uveřejňování smluv je zcela legitimní požadavek, aby nedošlo k zahlcení registru nepodstatnými informacemi o smlouvách na malé částky například na kancelářské potřeby. Zahlcení registru smluv množstvím bezvýznamných smluv jde i proti samotnému principu veřejné kontroly, kvůli které se registr zavádí, tedy veřejné kontrole. Pokud bude v registru obsaženo příliš velké

⁵¹ Viz <http://www.mvcr.cz/clanek/mimoradna-udalost-851851.aspx> Např. zákon č. 18/1997 Sb., atomový zákon, hovoří v § 2 písm. l) o radiační havárii jako o druhu radiační nehody (definované v § 2 písm. k)), jejíž následek vyžaduje naléhavá opatření na ochranu obyvatelstva a životního prostředí.

⁵² Událost důležitá z hlediska jaderné bezpečnosti nebo radiační ochrany, která vede nebo může vést k nepřijatelnému uvolnění radioaktivních látek nebo ionizujícího záření do životního prostředí, případně ke vzniku radiační nehody nebo radiační havárie, a tím i ke vzniku radiační mimořádné situace.

množství smluv, ze strany veřejnosti bude kontrola neúčinná, podstatné smlouvy v množství zaniknou.

Rekonstrukce státu:

Znovu odkazujeme na výše uvedené vyjádření k zavedení limitů u smluv. A zároveň se domníváme, že smlouvy, autorem nazvané jako "bezvýznamné", mají být zveřejňovány, protože není vyloučeno právě umělé snížení ceny za účelem nezveřejnění smlouvy.

K nepřehlednému zahlcení registru smluv nedojde, protože do systému budou ukládány také informace v podobě tzv. metadat. Tento formát umožňuje pracovat s informacemi systémově a strukturovaně, například vytvářet filtrování smluv apod., jak je tomu například na portálu www.otvorenezmluvy.sk.

Rekonstrukce státu tvrdí: Slovenská zkušenost se sankcí neplatnosti je jednoznačně pozitivní, sankce neplatnosti navíc existuje bez problémů v ČR již dnes v případě nezveřejnění záměrů, při nichž je nakládáno s nemovitostmi obce. Sankce neplatnosti je levný a elegantní samovynucující mechanismus, dodržování si hlídají ve vlastním zájmu obě smluvní strany, konkurenční subjekty a veřejnost. Naopak se zavedením finanční sankce je spjato mnoho problémů:

Účelové tvrzení!

Srovnání zákona o registru smluv se zveřejňováním záměrů, při nichž je nakládáno s nemovitostmi obcí, je zavádějící. Zveřejnění záměru po dobu 15 dnů je nezbytnou podmínkou k realizaci dalšího kroku, tedy uzavření smlouvy. Tento způsob nepřináší právní nejistotu, před uzavřením smlouvy je jasné, jestli byly splněny všechny požadavky či nikoliv. Pokud by měla v zákoně o registru smluv platit analogie, musel by být záměr uzavřít smlouvu zveřejněn. Po dobu zveřejnění by byla možná veřejná kontrola a následně by smlouva byla uzavřena. Jednalo by se o zcela jiný princip, než je obsažen v návrhu zákona. Z hlediska právní jistoty by to byl lepší způsob než zneplatnění smlouvy od jejího počátku.

Rekonstrukce státu:

Srovnání v tomto případě není vůbec zavádějící, protože se nejedná o zásadní změnu dosavadní právní praxe. Navrhovatelé při konstrukci odkládací podmínky v § 6 návrhu vycházeli z již existujících odkládacích podmínek, obsažených a běžně používaných v českém právním řádu, které problémy nepůsobí. Kromě výše zmíněné záměru se jedná o účinnost smlouvy o převodu nemovitosti evidované v katastru nemovitostí, která nastává zpětně ke dni podání návrhu na vklad do katastru nemovitostí,⁵³ nebo o povinnost schválit právní jednání obce zastupitelstvem obce, jinak je uzavřená smlouva neplatná.⁵⁴

Rekonstrukce státu tvrdí: Lze očekávat další nároky na veřejné rozpočty související se zřízením kontrolního, resp. sankčního orgánu, který by dodržování zákona kontroloval a ukládal případné sankce.

Účelové tvrzení!

Pokud by byla sankce neúčinnosti, respektive neplatnosti smlouvy neuveřejněné ve stanovené lhůtě nahrazena správním deliktem, bylo by možné kontrolu dodržování a sankcionování uložit již existujícím orgánům se zkušeností s kontrolou a ukládáním sankcí, např. Ministerstvu vnitra, které má být dle důvodové správy beztak zřizovatelem registru smluv. Žádný nový orgán by zřízen být nemusel.

⁵³ Tato úprava existovala již za účinnosti původního občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) v kombinaci s § 1 odst. 1 a § 2 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem a v nezměněné podobě platí i dnes (k tomu srov. § 1105 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku v kombinaci s § 10 zákona č. 256/2013 Sb., katastrálního zákona).

⁵⁴ Viz § 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Stejná podmínka je samozřejmě obsažena v § 23 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

Rekonstrukce státu:

Argument autorů zde v žádném případě neobstojí, protože na rozdíl od vzniku jedné rozsáhlé agendy vymáhání pokut za správní delikty, která by skončila na bedrech některého stávajícího nebo nově ustanoveného státního orgánu, se účinnějším řešením jeví rozložení povinnosti zveřejnění smluv smluvním stranám, ať už se jedná o subjekty uvedené v § 2 odst. 1 návrhu zákona nebo ne.

Rekonstrukce státu tvrdí: Takový orgán by musel být dostatečně personálně zajištěn a nemohl by vykonávat plošnou, ale toliko namátkovou kontrolu.

Zavádějící tvrzení!

Ani zákon o registru smluv nepočítá s plošnou kontrolou uveřejněných smluv, jeho princip je založen na preventivním působení. Je zcela relevantní otázkou, zda je možné se spolehnout na veřejnou kontrolu prováděnou laiky, jak tomu bude v případě zákona o registru smluv.

Rekonstrukce státu:

Zásadní výhodou Registru smluv je koncentrace všech smluv na jednom místě, takže odpadá časově a často i finančně náročné řízení o žádosti o informace. Veřejnosti budou nepřetržitě k dispozici nejaktuálnější informace. V tomto případě se tedy dá hovořit o "plošné kontrole". Důkazem funkčnosti jsou například po velmi dlouhé době zveřejněné smlouvy pražského dopravního podniku, kde média i neziskový sektor poukázal na pravděpodobnou korupci a následně se případem začala zabývat policie. Pokud by smlouvy byly zveřejněné ihned, můžeme dnes jen hádat, jakou částku z veřejného rozpočtu by bylo možné ušetřit při srovnatelném zájmu médií a veřejnosti. Opět bychom zde rádi upozornili, že i mezi veřejností je dostatek odborníků, kteří jsou schopni posoudit smlouvu se všemi náležitostmi a vytvořit si tak kvalifikovaný názor na její znění.

Rekonstrukce státu tvrdí: Proti rozhodnutí sankčního orgánu bude muset existovat možnost soudního přezkumu, což dále zatíží již tak přetížené soudy. Efektivnost takto pozměněného zákona o registru smluv bude velmi nízká, protože řada subjektů bude kalkulovat s nízkou pravděpodobností odhalení správního deliktu.

Účelové tvrzení!

V našem právním řádu je přirozené, že souběžně s rozhodnutími existují i patřičné opravné prostředky. To je ostatně systém blízký našemu civilizačnímu okruhu. Navíc podle platného zákona o veřejných zakázkách mají zadavatelé již dnes povinnost uveřejňovat smlouvy nad 500 tisíc korun. Ze statistik zveřejněných na webu Úřadu pro hospodářskou soutěž jednoznačně vyplývá, že doposud nebyla uvalena ani jednou sankce za neuveřejnění smlouvy. Zadavatelé tudíž smlouvy uveřejňují na svých webových profilech, a to i „pouze“ pod sankcí správního deliktu.

Rekonstrukce státu:

Nezpochybňujeme platný systém opravných prostředků, pouze poukazujeme na to, že pomocí podmíněné účinnosti smluv docílíme zveřejnění smlouvy jednoduše a elegantně. Neukládání sankcí ze strany ÚOHS za neuveřejnění smluv neznamená, že zadavatelé všechny smlouvy zveřejňují, ale na možné nevyužívání ukládání pokut.

Autory uvedená informace není pravdivá, protože například na podnět neziskové organizace Oživení uložil ÚOHS [pokutu MČ Praha 10](#) ve výši 100 tisíc korun za neuveřejnění rámcové smlouvy v celkové výši 1,6 miliardy korun.

Rekonstrukce státu tvrdí: Aby byla sankce efektivní, musí být dostatečně odstrašující, tedy dostatečně vysoká, určená patrně poměrně dle hodnoty plnění nezveřejněné smlouvy. Pokuty v řádech desítek až stovek tisíc Kč by v případě smluv, jejichž hodnota plnění dosahuje milionů Kč, nebyla příliš účinná. Udělení pokuty dále zatíží veřejné rozpočty.

Zavádějící tvrzení!

Domnívat se, že odstrašující sankce bude mít za následek vymícení negativního jevu je absurdní. Je to obdobné, jako tvrdit, že pokud bude zaveden v našem právním řádu trest smrti, vymítíme tím páčání závažných trestných činů. Institut sankce vzešlé ze správního řízení se jeví jako dostatečná forma postihu a neexistuje důvod si myslet, že tomu tak není. V současné době podle zákona o veřejných zakázkách dochází ke zveřejňování smluv v hodnotě nad 500 tis. Kč. Od dubna 2012 vedl správní orgán (ÚOHS) jen jedno správní řízení pro neuveřejnění. Za dobu existence uveřejňování smluv podle zákon o veřejných zakázkách nejsou zaznamenány skutečnosti, že by docházelo k neuveřejňování smluv.

V případě správního deliktu a udělení sankce vznikne na straně provinilce škoda, která je jasně vyčíslena a je placena z rozpočtu organizace, která se provinila. Tím je naplněna podmínka postihu, protože taková organizace je krácena na prostředcích, se kterými hospodář. Z tohoto pohledu pokuta opravdu zatíží rozpočet provinilé organizace, což je v pořádku. Na straně druhé je výtěžek z pokut příjmem státního rozpočtu.

Rekonstrukce státu:

Rekonstrukce státu netvrdí, že vyšší pokuty přispějí k úplnému vymýcení negativních jevů. Pouze poukazuje na obtížnost stanovení rozsahu výše ukládaných pokut. Dodržování povinnosti zveřejňovat smlouvy pod sankcí neplatnosti si hlídají ve vlastním zájmu obě smluvní strany, konkurenční subjekty a veřejnost. Domníváme se, že převládající pozitiva jednoduchosti a samovykonatelnosti sankce neplatnosti jsou navíc podpořena případnou nutností nastavení sankčního mechanismu včetně určení výše případných pokut. Stanovení rozsahu výše pokut je dle nás na samostatnou diskuzi.

Rekonstrukce státu tvrdí: Proti této další vnější kontrole by se obce ohradily s poukazem na právo na samosprávu stejně, jako se dnes ohradzují obce proti možné kontrole jejich hospodaření NKÚ.

Účelové tvrzení!

Kontrola uveřejňování smluv při existenci správního deliktu bude úplně stejná jako v případě sankce zneplatněním smlouvy.

Rekonstrukce státu:

S jinými sankcemi, než je podmínka neplatnosti, nastupuje nová povinnost dozorového orgánu. Domníváme se, že tato kontrola by se stala další v řadě, proti které brojí někteří starostové. Proto zde poukazujeme na možné komplikace spojené s navrhovaným systémem sankcí od autorů dokumentu.

Rekonstrukce státu tvrdí: Ukládání pokut může vést k absurdním důsledkům, kdy stát bude za nedodržení zákona o registru smluv pokutovat sám sebe.

Zavádějící tvrzení!

Taková situace není absurdní, dochází k ní i v jiných situacích, kdy jedna veřejná instituce ukládá finanční sankci jiné veřejné instituci (např. ÚOHS penalizuje ministerstva, kraje i obce za špatně realizované veřejné zakázky).

Rekonstrukce státu:

Ačkoliv se nejedná o neexistující situaci, domníváme se, že není natolik účinná jako právě podmínění účinnosti smlouvy zveřejněním. Sankce neplatnosti v návrhu nevyžaduje další správní řízení, proto je dle našeho názoru levnějším a účinnějším nástrojem. (viz také odpovědi výše v textu)

Zkušenosti ze Slovenské republiky:

Rekonstrukce státu tvrdí: Podle zprávy Transparency International SR došlo i díky povinnému zveřejňování smluv ke zvýšení počtu veřejných zakázek zadávaných v otevřených výběrových řízeních z 58 % na 73 %, poklesl počet nejméně transparentních výběrových řízení z 30 % na 20 % a

zvýšil se počet uchazečů o veřejnou zakázku.

V roce 2010 bylo Slovensko podle indexu vnímání korupce CPI (Corruption Perceptions Index) zveřejňovaném Transparency International na 59. místě. V roce 2011, tedy po spuštění registru se propadlo 66 místo. V roce 2012 a 2013 si Slovensko polepšilo a obsadilo 62., respektive 61. místo. Úroveň korupce tedy Slováci vnímají obdobně jako před zavedením registru, tedy velmi špatně a registr smluv toto nijak nezlepšil.

Rekonstrukce státu:

Fakt, že došlo k navýšení veřejných zakázek v otevřených výběrových řízeních, že poklesl počet nejméně transparentních výběrových řízení, a že se zvýšil počet uchazečů o veřejnou zakázku, představují čísla, která jsou objektivně měřitelná. Vnímání obyvatel na Slovensku může být ovlivněno více kritérii nebo zavedení registru smluv může ovlivnit vnímání s časovým zpožděním, a proto nelze tvrdit, že registr smluv nezlepšil vnímání úrovně korupce.

Rekonstrukce státu tvrdí: Podle expremiérky Ivety Radičové pak díky povinnému zveřejňování smluv došlo k úsporám ve veřejných rozpočtech v průměru o 30 % oproti období, kdy smlouvy zveřejňovány nebyly.

Nepodložené tvrzení!

Tvrzení Ivety Radičové není v souladu s oficiálními statistikami vydávanými Ministerstvem financí SR. Registr smluv vstoupil v platnost 1. 1. 2011. Výdaje státního rozpočtu SR v roce 2010 byly 26,328 mld. EUR, ale v roce 2011 po zavedení registru 26,49 mld. EUR, což je nárůst o zhruba 160 mil. EUR.

Žádné úspory nejsou patrné ani na veřejném zadlužení. Od roku 2010 dluh Slovenské republiky roste. V roce 2010 byl čistý dluh 24, 686 mld. EUR (37,5 % HDP), v roce 2011 byl čistý dluh 28,503 mld. EUR (41,3 % HDP) a v roce 2012 byl čistý dluh 33,218 mld. EUR (46,7 % HDP).

Pokud by se ušetřilo 30 % výdajů, muselo by se to promítnout do celkových výdajů veřejných rozpočtů, úrovně zadlužení, případně do růstu HDP. Nic takového se nestalo.

Rekonstrukce státu: Je možné, že uspořené částky mohly být investovány či utraceny jinými způsoby. Ač se výdaje státního rozpočtu zvýšily, jedná se o součet všech položek a autoři neuvádí bližší analýzu skladby výdajů, proto není možné usuzovat o nepravdivosti informací profesorky Radičové.

Rekonstrukce státu tvrdí: Zveřejňování smluv na Slovensku nezpůsobilo nezvladatelný nárůst byrokracie, nesnížila se právní jistota smluvních stran, ani nedocházelo k únikům citlivých informací.

Nepodložené tvrzení!

Rekonstrukce státu nedokládá, o jaké analýzy či kvalifikované poznatky opírá toto své tvrzení. Je skutečností, že vláda Slovenské republiky nedisponuje žádnou analýzou, která by rozebírala fungování registru smluv v uvedených oblastech.

Rekonstrukce státu:

viz níže

Rekonstrukce státu tvrdí: Zrušených smluv v důsledku jejich nezveřejnění bylo naprosté minimum.

Nepodložené tvrzení!

Podle údajů ze Slovenska neexistují žádné statistiky, které uváděly, kolik smluv bylo zneplatněno.

Rekonstrukce státu k posledním dvěma argumentům:

Zde si dovolueme zmínit, že lze jen velmi těžko dokazovat něco, co se nenastalo. Pokud mají autoři informace, že k něčemu takovému došlo, nechť uvede příklady. Náš argument můžeme opřít o

dosavadní komunikaci se slovenskými nevládními organizacemi, které se zabývají transparentností veřejné správy a tedy i registrem smluv, a starosty, jak ukazuje např. [rozhovor s Michalem Sygútem, primátorem Turčianských Teplic](#), který v rozhovoru vysvětluje, jak registr smluv pomáhá při vedení města.

Registr smluv na Slovensku

1. Slovensko postupně změkčilo podmínky registru

Vláda I. Radičové zavedla centrální registr smluv počátkem roku 2011. Téměř okamžitě ale začala změkčovat legislativní požadavky v reakci na praktické zkušenosti s jeho provozem. Již v první polovině 2011 iniciovala řadu změn, které nejprve vtělila do nařízení vlády a následně také do zvláštní novely zákona schválené v říjnu 2011. Je skutečností, že na kvalitě prvotní právní úpravy registru se mohl podepsat mimořádně krátký legislativní proces, který proběhl mezi zářím a prosincem 2010.

Rekonstrukce státu:

Je-li namítán krátký legislativní proces, pak se určitě nejedná o stejný případ v České republice, kde byl návrh projednáván Sněmovnou jako sněmovní tisk č. 740 již od poloviny roku 2012 až do srpna 2013, kdy byla Sněmovna rozpuštěna. Návrh zákona byl opětovně předložen novým poslancům v prosinci 2013 a od té doby se jím Poslanecká sněmovna intenzivně zabývá.

Domníváme se, že u návrhu tedy nelze mluvit o uspěchaném projednávání. Slovenská právní úprava byla novelizována a čeští předkladatelé se poučili právě i ze slovenských zkušeností a chyb, takže předložený návrh zákona reflektuje mnohé změny slovenské předlohy.

2. Na Slovensku zavedli limity pro objednávky a faktury

Již po třech měsících od spuštění centrálního registru smluv reagovala slovenská vláda na kritiku ze strany povinných osob, které podle původní právní úpravy musely zveřejňovat všechny faktury a objednávky. Zveřejňování obrovského množství dokumentů přineslo velkou administrativní zátěž, ale i nepřehlednost údajů zveřejňovaných v registru. Slovenská vláda proto přijala nařízení č. 118/2011, podle kterého se nezveřejňují objednávky a faktury, pokud souhrnná hodnota zboží či služeb na jedné objednávce či faktuře nepřesáhne 3000 EUR bez DPH. V případě obcí, měst, vyšších územních celků a jejich rozpočtových a příspěvkových organizací je tato hodnota stanovena na 1000 EUR.

Rekonstrukce státu:

Ano, český návrh reflektuje slovenské zkušenosti, jak jsme uvedli výše, a s limitem pro případné zveřejňování faktur a objednávek počítá. Narozdíl od limitů pro zveřejňování smluv považujeme limity pro faktury a objednávky za vyhovující řešení.

3. Na Slovensku nemusí zveřejňovat kopie faktur a objednávek

Kromě toho není díky vládnímu nařízení z roku 2011 nutné zveřejňovat úplné znění objednávek a faktur. Postačuje jen zveřejnění zákonem stanovených údajů ve strukturované podobě. To umožňuje, aby povinné osoby mohly pro potřeby zveřejňování exportovat údaje z vlastních informačních systémů a nemusely faktury a objednávky skenovat.

Rekonstrukce státu:

Ano, tento postup považujeme za vhodný i v případě České republiky. Pravidlo je možné stanovit prostřednictvím prováděcího předpisu (vládního nařízení). Pokud mají autoři zájem předložit takový návrh, předkladatelé tuto aktivitu určitě ocení.

4. Registr smluv se vztahuje jen na firmy ve výlučném vlastnictví státu nebo samospráv

Zatímco původní návrh zákona účinný od 2011 zaváděl povinnost zveřejňovat smlouvy všem firmám v majoritním vlastnictví státu nebo samosprávných celků, novela zákona tuto podmínku výrazně mění. Povinnou osobou je ta, ve které má stát nebo povinná osoba výlučnou (100%) účast nebo ve které mají stát a povinná osoba společně účast nebo ve které mají stát a další povinné osoby společně výlučnou účast.

Rekonstrukce státu:

V případě, že by byla vyžadována toliko výlučná majetková účast státu či územních samosprávných

celků v obchodních korporacích, přičemž jiné obchodní korporace, v nichž má stát či územní samosprávný celek majetkovou účast, by nemusely své smlouvy uveřejňovat, **vedlo by to k velmi jednoduché možnosti obejít zákon o Registru smluv účelovou privatizací byť malé části obchodního podílu**. Pokud by stát vlastnil např. 80% akcií, což by mu stačilo na ovládnutí obchodní korporace, a soukromá osoba by měla v držení zbylých 20% akcií, už to by umožňovalo takové obchodní korporaci neuveřejňovat podle slovenské právní úpravy žádnou smlouvu.

5. Slováci mají podstatně více výjimek ze zákona, než navrhuje česká poslanecká iniciativa

Aktuální slovenská právní úprava obsahuje podstatně více výjimek pro smlouvy, které nemusejí být v registru smluv zveřejněny. Výjimku ze zveřejňovací povinnosti zákon přiznává celkem sedmnácti typům smluv. Výjimky byly do zákona doplněny novelou zákona z roku 2011 v reakci na první praktické zkušenosti s registrem smluv. Komplexní pozměňující návrh poslance Farského přitom počítá s maximálně pěti výjimkami, z nichž se většina od slovenských výjimek liší. Je zřejmé, že inspirace ze Slovenska nebyla ani v tomto případě stoprocentní.

Rekonstrukce státu:

Nejsme přesvědčeni o potřebě výjimek z povinného zveřejňování, protože návrh zákona o registru smluv nejde nad rámec zákona o svobodném přístupu k informacím. Navíc není pravda, že by smlouvy, které jsou na Slovensku vyloučeny, měly u nás být zveřejňovány (jako například smlouva o pronájmu hrobového místa). Podle našich informací nyní probíhají jednání koalice s předkladateli návrhu o rozšíření výčtu vyloučených smluv a v tuto chvíli je připravován pozměňovací návrh rozšiřující okruh výjimek s podporou předkladatele.

6. Na Slovensku se už nemusí zveřejňovat průvodní dokumentace a obchodní podmínky

Podle původního slovenského informačního zákona z roku 2010 musely povinné osoby zveřejňovat spolu se smlouvou i její přílohy, tedy například grafický nebo textový popis díla, jehož výroba je předmětem smlouvy. Při novelizaci informačního zákona tuto povinnost slovenská vláda navrhla vypustit, a to zejména kvůli neúnosným administrativním komplikacím. Právě tyto přílohy většinou obsahují informace o autorském díle, právech průmyslového vlastnictví nebo obchodním tajemství, jejichž zveřejnění má povinná osoba zamezit. To kladlo značné časové i odborné nároky na pracovníky, kteří mají zveřejňování smluv na starosti.

Rekonstrukce státu:

Zde je třeba upozornit autory na nepřesné používání pojmů. V českém návrhu jsou subjekty povinny zveřejňovat obchodní podmínky, dodatky a přílohy smluv, ale návrh jasně stanoví v § 3 odst. 2 písm. d) výjimku z uveřejňování pro technické předlohy, návody, výkresy, projektovou dokumentaci, modely, způsob výpočtu jednotkových cen, vzor a výpočet. Navíc se nejedná o údaje, které mají vliv na sankci neplatnosti v případě neuveřejnění.

K tomu jen dodáváme, že obchodní podmínky jsou nedílnou součástí smlouvy a obsahují podstatná ustanovení, která by měla být veřejnosti zpřístupněna stejně jako samotná smlouva. Považujeme za důležité, aby například podoba díla ve smlouvě o dílo byla alespoň částečně známá z informací zveřejněných v registru smluv. Pokud by byla zveřejněna smlouva kompletně odkazující na popis díla v nezveřejněné příloze, vypovídací hodnota takových informací by byla nulová.

7. Na co si stěžovali slovenští starostové při zavádění registru?

Proti registru nejčastěji protestovali zástupci svazu slovenských měst a obcí (ZMOS), kteří tuto změnu považovali za digitální byrokracii nevedoucí k očistě veřejné správy. Podle vedení ZMOS nevypovídá centrální registr nic o transparentnosti, je pouhou „nástěnkou, z níž se čte výsledek, nikoliv proces“. Starostové kritizovali, že musí zveřejňovat i naprosté drobnosti (například doklady za koupi kytice květů na společenské akce) a registr se tak zahlučuje banalitami.

Rekonstrukce státu:

Zdaleka ne všichni slovenští starostové si stěžují na registru smluv (rozhovor se slovenským starostou [zde](#)). Věříme, že po zavedení registru i ostatní starostové ocení registr smluv jako nástroj k snazšímu

přístupu občanů k informacím. Na Slovensku bylo námitkám vyhověno a byl zaveden limit pro faktury a objednávky, který český návrh převzal a počítá se zveřejňováním objednávek a faktur od určitého limitu. To znamená, že se v registru nezveřejňují účtenky s drobnými nákupy nebo jízdenky MHD, které jsou pouze konkludentně uzavíranými smlouvami, takže nehrozí zahlcení registru smluv ani obávaná zbytečná administrativní zátěž.

8. Jaká je cenová struktura smluv zveřejněných ve slovenském registru?

Celkem bylo od spuštění slovenského registru v lednu 2011 zveřejněno více než 364 000 smluv. Na vzorku více než 4700 smluv vložených mezi 1. a 10. dubnem 2013 lze přesvědčivě ilustrovat, že cena u většiny smluv je velmi nízká. Smlouvy v ceně pod 100 EUR totiž tvořily celých 57 % tohoto vzorku, smlouvy mezi 100 a 1000 EUR to bylo 18 %, mezi 10 a 100 tisíci EUR už jen 8 % a nad 100 tisíc EUR pouze 4 %. Je zřejmé, že většinu času obce musejí investovat do zveřejňování smluv, u kterých je riziko jakékoli korupce zcela zanedbatelné.

Rekonstrukce státu:

Z výkladového hlediska je zveřejňování všech smluv jednodušší a tímto postupem je možné předejít právní nejistotě a obcházení zákona. Mezi zveřejňované smlouvy je nutné zahrnout i bezúplatné smlouvy, protože mohou mít dopad na veřejné rozpočty (například pokud jedna obec zajišťuje pro sousední obec určité služby) a je možné se v nich dopouštět řady hrubých chyb. Příkladem obcházení zákona při zavedení limitů je typicky použití darovací smlouvy namísto kupní smlouvy apod.

Nesouhlasíme s názorem, že smlouvy s uvedenou nízkou cenou plnění mají zanedbatelné riziko korupce. Co třeba podezřele nízké prodeje majetku státu i samospráv, pronájmy, barterové smlouvy atd.? Z těchto důvodů jsou limity u zveřejňovaných smluv nevhodné.

K zahlcení registru smluv nedojde, protože do systému budou ukládány také informace v podobě tzv. metadat. Tento formát umožňuje pracovat s informacemi systémově a strukturovaně, například vytvářet filtrování smluv apod., jak je tomu například na portálu www.otvorenezmluvy.sk.

9. Jaký je na Slovensku o centrální registr zájem?

V klíčovém prvním roce fungování nebyl zájem veřejnosti příliš velký. Podle údajů z pracovní studie Transparency International SR se pohyboval denní počet unikátních návštěvníků kolem číselky 600. Například slovenský obchodní rejstřík měl v té době 115 krát vyšší počet návštěvníků, živnostenský rejstřík 30 krát a i počet návštěvníků portálu slovenského statistického úřadu čtyřnásobně přesáhl registr smluv. Návštěvnost registru se od té doby podstatně nezvýšila, spíše má naopak klesající tendenci. Z těchto údajů je poměrně zřejmé, že registr smluv velký zájem veřejnosti nezbudil. Transparency International dokonce v loňském roce zorganizovala soutěž, která měla podpořit zájem veřejnosti o registr smluv.

Rekonstrukce státu:

Podle [informací předkladatele](#) slovenský registr smluv navštíví ročně přibližně 400 000 uživatelů, což odpovídá více než 1000 návštěv denně. Nicméně i 600 unikátních přístupů denně je dle našeho názoru vysoké číslo, které určitě nevypovídá o nezájmu občanů. Větší číselky u obchodního rejstříku a dalších rejstříků je pravděpodobně dáno tím, že rejstříky slouží k vyhledávání informací o identifikačních údajích subjektů v obchodních a jiných vztazích, zatímco registr smluv slouží jako zdroj informací pro veřejnost o obsahu vztahů státu, samospráv a dalších subjektů uvedených v § 2 odst. 1 návrhu zákona. Důvody návštěv registru smluv a uvedených rejstříků mohou být často zcela odlišné.

Soutěž uspořádaná Transparency International dokazuje, že je nevládní organizace přesvědčena o potřebnosti informování veřejnosti pomocí zveřejněných smluv.