

**Vyjádření Rekonstrukce státu ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu připraveném
Ministerstvem vnitra**

Od konce roku 2013 je ve Sněmovně poslanecký návrh (tisk 42), který prošel 1. čtením a v první polovině roku 2014 jej projednávaly výbory Sněmovny. Ústavně právní výbor si již v této době vyžádal připomínky ministerstev. Od poloviny roku 2014 je na žádost koalice návrh dopracováván Ministerstvem vnitra. Nyní ministerstvo předložilo komplexní pozměňovací návrh (dále jen "návrh"), který projednala koaliční pracovní skupina, a stal se podkladem pro vypracování dopadové studie. Návrh obsahuje funkční řešení pro zveřejňování smluv a reaguje na již proběhlé diskuze, je tedy vhodným kompromisním textem.

Povinné subjekty

Návrh obsahuje jasný pozitivní výčet subjektů, které podléhají povinnosti zveřejňovat smlouvy. Dle návrhu jsou to stát, územní samosprávné celky, státní fondy, příspěvkové organizace státu/samospráv, veřejné výzkumné instituce, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, ústavy založené státem/samosprávou, obecně prospěšné společnosti založené státem/samosprávou, státní podniky a národní podnik, zdravotní pojišťovny, Český rozhlas, Česká televize a právnické osoby, v nichž má stát/samospráva většinovou majetkovou účast včetně dceřiných společností. Návrh variantně počítá i s odkladem povinnosti pro malé obce po dobu dvou let, které tak budou mít dostatek času na přípravu.

Rekonstrukce státu považuje výčet povinných subjektů za dostatečný, i když si je vědoma vynětí některých subjektů, jako jsou veřejné vysoké školy, na základě spíše politického rozhodnutí. Povinnými subjekty nejsou ani právnické osoby založené podle jiného než českého práva, které působí převážně mimo území České republiky (tato výjimka se týká zejména některých dceřiných společností ČEZ, a.s.).

Uveřejňované dokumenty

Návrh ukládá povinnost zveřejňovat nově pouze smlouvy (bez objednávek a faktur), a to pouze písemné soukromoprávní smlouvy (na tyto smlouvy dopadá zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který předepisuje písemnou podobu obvykle pouze u těch nejvýznamnějších typů smluv). Z takto pojatého okruhu smluv jsou vyňaty jednak některé soukromoprávní smlouvy, u nichž se nepřepokládá korupční riziko (např. smlouvy s nepodnikajícími fyzickými osobami), jednak smlouvy veřejnoprávní (např. smlouvy o sociálních službách).

I mezi uveřejňovanými smlouvami návrh stanoví výjimky, které nepodléhají uveřejňovací povinnosti z různých důvodů (bezpečnost, nutné utajení údajů, konkurenceschopnost atd.). Jedná se o smlouvy s nepodnikajícími fyzickými osobami vyjma smluv o převodu vlastnického práva k nemovitosti, smlouvy týkající se zpravodajských služeb, Generální inspekce bezpečnostních sborů a orgánů činných v trestním řízení, smlouvy s plněním mimo ČR, smlouvy uzavřené adhezním způsobem (tzv. formulářové smlouvy), smlouvy uzavřené na komoditní burze, na burze cenných papírů, v dražbě a v aukci nebo podobným způsobem (u nich je důvodem odlišný okamžik účinnosti smlouvy) a nakonec smlouvy státní akciové společnosti, jejíž akcie byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu (tedy ČEZ, a.s.). Návrh také z uveřejňovací povinnosti vyjímá související technické dokumenty (projektová dokumentace, výpočty atd.) a všechny informace nezveřejňované podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Tímto výčtem výjimek jsou pokryty všechny smlouvy, jejichž smluvní strana by mohla být ohrožena zveřejněním smlouvy ať už kvůli bezpečnostnímu riziku nebo konkurenceschopnosti

společnosti. Vládním nařízením lze dále omezit okruh v registru uveřejňovaných smluv podle hodnoty předmětu smlouvy (tuto možnost však nedoporučujeme).

Dopady pro povinné subjekty

Návrh znamená pro povinné subjekty jeden krok navíc v rámci celého kontraktačního procesu; lze přitom očekávat postupné zefektivnění procesu uveřejňování smluv tak, aby znamenalo minimální zátěž. V případě veřejných zadavatelů dle návrhu odpadá povinnost zveřejňovat smlouvy na profilu zadavatele, pokud ji uveřejní v registru smluv.

Povinný subjekt obecně nese pouze náklady spojené s případným převedením smlouvy do elektronické podoby (pokud smlouvu neuzavírá přímo v elektronické podobě), náklady týkající se zřízení datové schránky (pokud ji nemá),¹ náklady na zaměstnance, v jejichž náplni bude smlouvy odesílat, a náklady spojené se začerněním informací, které chce vyloučit. Všechny tyto náklady jsou zahrnuty v dopadové studii zpracované Ministerstvem vnitra v roce 2013.

Jako příklad uvádíme Nové město na Moravě s více než deseti tisíci obyvateli, které v roce 2014 zveřejnilo na portálu veřejné správy celkem 270 smluv. Úředníci tak zveřejnili v průměru 1,1 smlouvu denně. V dopadové studii z roku 2013 se předpokládalo zveřejnění přibližně deseti smluv denně pro srovnatelně velkou obec. Náklady pro obec této velikosti jsou ve výsledku spíše minimální za předpokladu, že má k dispozici jak technické zázemí, tak datovou schránku.

Pro srovnání slovenská obec Štúrovo s více než deseti tisíci obyvatel zveřejnila na svém webu (jak ukládá slovenský zákon) v roce 2014 celkem 51 smluv².

Neúčinnost smlouvy do doby uveřejnění v registru smluv

Uveřejněním smlouvy se rozumí vložení elektronické podoby smlouvy v otevřeném a strojově čitelném formátu spolu se 4 základními údaji o smlouvě (tzv. metadaty) do registru smluv. Smlouva, která má být podle návrhu uveřejněna v registru smluv, nabývá účinnosti nejdříve dnem svého uveřejnění. Výjimka platí pro smlouvy uzavřené za účelem odvrácení nebo zmírnění újmy v návaznosti na mimořádnou událost, které sice také podléhají uveřejnění v registru smluv, ale na okamžik jejich uveřejnění v registru není vázána účinnost a smlouva tak může být plněna okamžitě.

Sankce neplatnosti při nezveřejnění smlouvy

Návrh stanoví, že v případě nezveřejnění smlouvy v registru smluv do tří měsíců od uzavření smlouvy je smlouva od počátku neplatná. Zveřejnit je přitom nutné jak text smlouvy, tak metadata a pokud byť jen jeden základní údaj není uveřejněn v souladu s návrhem, má se za to, že smlouva nebyla uveřejněna. Sankce neplatnosti je tedy poměrně přísná, návrh ji však zmírňuje několika způsoby.

Zprvė, neplatnost smlouvy nepůsobí chyby v psaní či počtech.³ Kromě toho mohou smluvní strany uveřejněnou smlouvu nebo metadata po jejich uveřejnění opravit, a to bez následku neplatnosti takové smlouvy až do uplynutí tříměsíční lhůty (opravy zůstávají zaznamenány v registru smluv).

Další zmírnění sankce neplatnosti je dáno pro situaci, kdy povinný subjekt, kterým je společnost s většinovou majetkovou účastí státu nebo samosprávy, nezveřejní část smlouvy či základní údaj o smlouvě z důvodu ochrany obchodního tajemství v rozporu se zákonem. V takovém případě mohou smluvní strany buď provést opravu uveřejněného znění smlouvy či metadata v dodatečné 30 denní lhůtě poté, kdy se dozví, že smlouvu (anebo metadata) neuveřejnily v souladu

¹ Podle § 5 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, disponují datovou schránkou všechny právnické osoby zřízené zákonem, všechny právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku (včetně organizačních složek podniků zahraničních právnických osob zapsaných v obchodním rejstříku), podle § 6 odst. 1 se zřizuje bezplatně datová schránka též orgánům veřejné moci.

² http://www.sturovo.sk/?id_menu=59413&limited_level=1&stop_menu=59413

³ To ostatně vyplývá z § 578 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

se zákonem, anebo mohou v dodatečné 30 denní lhůtě uveřejnit neuveřejněnou část smlouvy nebo metadata poté, kdy jim bylo doručeno rozhodnutí soudu nebo nadřízeného orgánu, na jehož základě má být uveřejněná část smlouvy anebo metadata poskytnuta podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím (tedy typicky podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).

Tato zmírnění sankce neplatnosti chrání povinné subjekty před rizikem zneplatnění celé smlouvy v případě, kdy smluvní strany určitou informaci považují za obchodní tajemství, ale později se ukáže, že se o něj nejedná. Důvodem je skutečnost, že tyto subjekty mohou mít v metadatach např. cenu smluvního plnění, která může být považována za obchodní tajemství. Protože obchodní tajemství není určitý právní pojem, jsou tyto subjekty chráněny výjimkou ze sankce neplatnosti.

Způsob uveřejňování smluv

Správce registru má být Ministerstvo vnitra, přičemž neodpovídá za vložení správné verze smlouvy.⁴ Povinné subjekty nebo druhá strana smlouvy mají povinnost odeslat správci uzavřenou smlouvu do 30 dnů od uzavření smlouvy s již znečitelnými údaji, které nemají být zveřejněny. Smlouva se zasílá pomocí elektronického formuláře do datové schránky zvlášť pro tento účel zřízené správcem registru smluv. Správce automaticky a bez zbytečného odkladu uveřejní smlouvu spolu s metadata a potvrdí uveřejnění smlouvy odesílateli.

Technické řešení

Veřejně přístupný registr smluv již od února 2013 funguje na portálu veřejné správy⁵ a mnoho subjektů pomocí tohoto registru dobrovolně zveřejňuje své smlouvy. Vytvoření celého systému registru smluv na Slovensku stálo necelých 450 tisíc korun (přes 15 tisíc euro), v České republice je tak možné dosáhnout řešení s podobnými náklady. Uveřejňované dokumenty budou správci registru odesílány prostřednictvím datových schránek.

Zároveň nyní na základě poptávky několika samospráv vzniká systém umožňující pokročilé zveřejňování smluv, který budou moci samosprávy využívat ještě před zavedením povinnosti dle návrhu zveřejňovat smlouvy. Tento systém by mělo být následně možné propojit s centrálním registrem smluv, jak jej upravuje návrh.

V Praze 11. 2. 2015

⁴ Ministerstvo nekontroluje, zda smluvní strany např. zneprístupnily určité informace v souladu se zákonem.

⁵ <http://portal.gov.cz/portal/obcan/rejstriky/data/10013/>