

Vyřádění Rekonstrukce státu k připomínkám koaliční rady k návrhu zákona o registru smluv

Koaliční rada má dne 25. 3. 2015 projednat komplexní pozměňovací návrh k návrhu zákona o zvláštních podmínkách platnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (dále jen "Návrh").

I. Rekonstrukce státu předkládá pozici ke zvažované změně Návrhu spočívající v zavedení přechodného období, ve kterém by sankce neplatnosti byla nahrazena finanční pokutou:

- 1) Vzhledem k navržené účinnosti v § 9 Návrhu (zákon nabývá účinnost prvním dnem 9. měsíce po dni vyhlášení) by **zavedení zvažovaného dvouletého přechodného období znamenalo, že smlouvy pod sankcí neplatnosti by začala uveřejňovat až další vláda** úřadující od konce roku 2017. Důvod je zřejmý: i kdyby byl Návrh schválen již 25. 3. 2015, byl by účinný od 1. 12. 2015, dvouleté přechodné období by skončilo 1. 12. 2017, avšak volby do Poslanecké sněmovny proběhnou do 26. 10. 2017 (předčasné volby se konaly ve dnech 25. a 26. 10. 2013).
- 2) Návrh nahradit sankci neplatnosti smlouvy ukládáním finanční sankce je spojen s řadou legislativních i praktických implementačních problémů, které by musely být vyřešeny předtím, než by byl Návrh účinný. Jedná se zejména o tyto problémy:
 - **Kontrolní orgán by musel být dostatečně personálně zajištěn a musel by mu být určen rozpočet.** Pokud by nezveřejnění smlouvy mělo být správním deliktem, pak lze očekávat další nároky na veřejné rozpočty související se zřízením (nebo určením včetně zajištění kapacit) kontrolního, resp. sankčního orgánu, který by dodržování zákona kontroloval a ukládal pokutu ve výši určené procentem z celkové ceny smlouvy (hovoří se o 25 nebo 50 procentech).
 - **Kontrolní orgán by podle našeho názoru měl reagovat na podněty veřejnosti** ve smyslu § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a zabývat se jimi, neboť na kontrolní orgán by dopadala povinnost dle § 42 správního řádu přijímat podněty veřejnosti k zahájení řízení z moci úřední a informovat do 30 dní osobu, která podnět podala (pokud to taková osoba vyžaduje), o tom, že bylo zahájeno správní řízení o udělení sankce, nebo o tom, že kontrolní orgán neshledal důvody k zahájení řízení.
 - Návrh by musel obsahovat **přechodná ustanovení pro započatá správní řízení, která by nebyla ukončena před účinností ustanovení o sankci neplatnosti.**
 - **Proti rozhodnutí sankčního orgánu bude muset existovat možnost odvolacího řízení** (přičemž není jasné, který státní orgán by plnil úlohu odvolacího správního orgánu) **a následného soudního přezkumu, což dále zatíží obecné soudy.**
 - Efektivnost takto pozměněného Návrhu bude nízká, protože řada subjektů bude kalkulovat s nízkou pravděpodobností odhalení správního deliktu (namátková kontrola) a smlouvy neuveřejní.

V praxi se obáváme, že by mohlo docházet k situacím, kdy občan podá podnět k prověření např. 20 smluv uzavřených některým ministerstvem, o jejichž existenci se dozvěděl např. na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., avšak tyto nejsou uveřejněny v registru smluv. Úřad bude muset všechny tyto smlouvy prověřit, tedy zřejmě zahájit 20 správních řízení (anebo vést jedno společné), a uložit pokutu za neuveřejnění jedné každé z nich. Toto rozhodnutí by mělo být možné napadnout jak v odvolacím řízení,

tak i u soudu. Zároveň by ve výsledku zřejmě došlo k tomu, že by udělená “pokuta” byla de facto vzata z veřejného rozpočtu (tzn. placena daňovým poplatníkem).

Doporučení - zavedení půlročního přechodného období bez sankce neplatnosti: Pokud existuje obava, že se některé subjekty uvedené v § 2 odst. 1 Návrhu nestihnou včas připravit na povinnost uveřejnit některé písemné smlouvy, navrhuje jako řešení zavedení půlročního přechodného období, kdy Návrh již bude platný a účinný, a smlouvy budou muset být uveřejňovány v Registru smluv, avšak sankce neplatnosti bude aplikována až na smlouvy uzavřené po uplynutí tohoto přechodného období. To umožní, aby povinné subjekty zákon začaly implementovat, v registru bude dohledatelné, které subjekty svou povinnost neplní (např. nezveřejňují smlouvy vůbec). V takovém případě bude možné např. požadovat informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb., pro úřad v takové situaci bude nejekonomičtější postupem smlouvy zveřejnit v registru (což je i v souladu s možností odkázat na již zveřejněnou informaci danou § 6 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.).

Rekonstrukce státu z výše uvedených důvodů doporučuje pro koaliční radu vypracování Návrhu ve variantách, což by vzhledem k dosavadnímu znění Návrhu mělo být legislativně nenáročné. Předložení Návrhu ve variantách umožní koaliční radě výběr konkrétních řešení a urychlené projednání Návrhu.

Další dílčí doporučení k navrhovaným změnám:

II. Zavedení finančního limitu, po jehož překročení se teprve smlouva uveřejňuje v registru smluv

Ačkoli § 3 odst. 3 Návrhu umožňuje vládě stanovit finanční limit, po jehož překročení se teprve uveřejňují smlouvy, takový návrh Rekonstrukce státu nedoporučuje, neboť hrozí jednak účelové dělení smluv na těsně podlimitní, jednak právní nejistota u smluv uzavřených na dobu neurčitou či smluv s opakujícím se plněním a konečně nutnost ocenit bezúplatné smlouvy.

III. Uveřejňování smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti Návrhu

Uveřejňování takových smluv v registru smluv je technicky možné a je na něm veřejný zájem u smluv, které ještě nebyly konzumovány. Návrh však nesmí být retroaktivní, tedy nesmí být s uveřejněním takových smluv spojena sankce neplatnosti. **Idea zpětného uveřejňování smluv uzavřených před dnem nabytí účinnosti Návrhu nesmí ohrozit koaliční shodu a přijetí Návrhu jako takového.**

V Praze 17. března 2015

Vypracoval: Petr Bouda (Frank Bold)

Pracovní skupina Rekonstrukce státu: Oldřich Kužilek (Otevřete.cz), Lenka Franková (Oživení), Jiří Skuhrovec (Centrum aplikované ekonomie), Martin Fadrný (Frank Bold), Martin Archalous (býv. Inventura Demokracie)