



Vyhodnocení námitek k návrhu zákona o Registru smluv obsažených ve stanovisku vlády ČR

Mgr. Petr Bouda, Frank Bold

Dne 18. 12. 2013 vláda projednala návrh zákona poslance Jana Farského a dalších, o Registru smluv (sněmovní tisk č. 42/0, dále jen „Návrh“) a uplatnila k němu řadu kritických připomínek, ačkoli v obecné rovině „považuje posílení transparentnosti činnosti veřejné správy za cestu správným směrem a má za to, že přehledné zveřejňování smluvních vztahů, do kterých veřejná správa vstupuje, má své odůvodnění. V tomto směru vláda vítá snahu předkladatelů uvedenou oblast řešit a posílit tak transparentnost činnosti veřejné správy.“¹

K tomu lze podotknout snad jen tolik, že přehledné zveřejňování smluvních vztahů není to samé, co přehledné zveřejňování smluv. Pokud vyjdeme z obecných definic, pak smlouva je subjektivní právní skutečnost (právní úkon, resp. právní jednání), která dává podnět ke vzniku závazkového vztahu. Naproti tomu závazkové právní vztahy vznikají nejen ze smluv, ale též z deliktů, případně z jiných právních důvodů (bezdůvodné obohacení, nepříkázané jednání). Proto samotné zveřejnění závazkového vztahu (jeho existence) nemusí nutně znamenat také zveřejnění obsahu smlouvy, na níž je závazkový vztah založen. Zda si vláda tento rozdíl uvědomuje, není jasné.

1. „Vláda považuje za nezbytné poukázat na některé sporné body předloženého návrhu zákona, jež by při praktické aplikaci mohly vyvolat řadu problémů.“

Argumentace strachem z případných problémů způsobených dodržováním zákona je zcela nekonkrétní. Je škoda, že vláda nevyužila příležitosti a neodkázala ve svém stanovisku na problémy, které vyvolala srovnatelná právní úprava (novelizace slovenského zákona č. 211/2000 Z. z., o svobodném přístupu k informacím, zákonem č. 546/2010 Z. z., ukládajícím povinné zveřejňování smluv). Důvod je prostý – předložený Návrh totiž vychází ze svého slovenského vzoru, avšak protože přichází s více než dvouletým zpožděním, mohli jeho autoři vyjít z praktické aplikace na Slovensku a odstranit případné nedostatky, které musely být na Slovensku řešeny novelizací zákona č. 211/2000 Z. z. zákonem č. 382/2011 Z. z. (např. snížení byrokratické zátěže, pokusy obcházet slovenský zákon zveřejňováním nekvalitních naskenovaných dokumentů či nezveřejňováním důležitých údajů ve smlouvě apod.).

2. Za nejspornější bod Návrhu považuje vláda skutečnost, že účinnost samotné smlouvy bude ve většině případů vázána na okamžik jejího zveřejnění. Podle vlády se jedná o „přílišný právní formalismus, který může zkomplikovat celou řadu vztahů“.

Odhlédneme od toho, že vláda má o obsahu pojmu „právní formalismus“ poněkud zkreslené představy a přejdeme k podstatě věci.

Zprvė, vláda vytýká Návrhu, že v ustanovení § 6 odst. 1 formuluje afirmativní potestativní odkládací podmínku², podle níž smlouva nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění smlouvy v Registru smluv. Smluvní strany tato podmínka nijak neomezuje v možnosti sjednat si pozdější účinnost smlouvy, nicméně nemohou si sjednat dřívější účinnost smlouvy, neboť by tím porušovaly zákon. Navrhovatelé

¹ <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=90733>

² Afirmativní podmínka je kladná podmínka, tedy podmínka závislá na tom, zda určitá právní skutečnost nastala. Potestativní podmínka je podmínka, kterou lze splnit jednáním smluvní strany. Odkládací podmínkou je podmínka, na které je závislá účinnost právního úkonu. Vznik účinnosti je spojen až s jejím splněním, jak plyne z § 36 odst. 2 OZ, do té doby právní úkon existuje, je platný, ale není účinný. Není přitom až do splnění podmínky jisté, zda tato nastane nebo ne. Protože s možnou účinností musí subjekty počítat, zůstávají právním úkonem vázány. Splněním odkládací podmínky nabude právní úkon právní účinky, a to od doby splnění podmínky (pokud si smluvní strany nestanovily něco jiného – tedy obvykle pozdější účinnost, neboť retroaktivitu nelze doporučit). Podle <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-20246330-podminky-v-pravnich-ukonech>



při konstrukci odkládací podmínky v § 6 Návrhu vycházeli z již existujících odkládacích podmínek, obsažených a běžně používaných v českém právním řádu, které kupodivu problémy nepůsobí. Jedná se například o:

- účinnost smlouvy o převodu nemovitosti (zpravidla půjde o kupní, směnnou či darovací smlouvu anebo smlouvu o převodu bytové jednotky do osobního vlastnictví) evidované v katastru nemovitostí, která nastává zpětně ke dni podání návrhu na vklad do katastru nemovitostí, pokud katastrální úřad vklad povolí. 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).
- podmínku § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle níž musí obec v případě, že chce prodat, směnit nebo darovat, pronajmout nebo poskytnout jako výpůjčku nemovitý majetek obce, musí nejméně 15 dní před rozhodnutím příslušného orgánu obce takový záměr zveřejnit. Pokud záměr obec nezveřejní a uzavře smlouvu, je taková smlouva neplatná a k neplatnosti musí soud přihlídnout ex officio. 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.
- podmínku § 41 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, podle něhož právní jednání (tj. např. uzavření smlouvy) vyžadující schválení³ zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení neplatná. Podle § 84 a 85 zákona o obcích přitom schválení zastupitelstva vyžaduje celá řada dispozic obce se svým majetkem, zbylé dispozice pak náleží radě obce (pokud se v obci rada volí) podle § 102 odst. 3 zákona o obcích. Stejná podmínka je samozřejmě obsažena v § 23 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

Pro úplnost je třeba dodat, že výše uvedené podmínky v praxi problémy nepůsobí. Obec má totiž dle § 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 (tutéž doložkovou povinnost má také kraj dle § zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a hlavní město Praha dle § 43 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze). V případě řádného zveřejnění smlouvy v Registru smluv dle § 5 odst. 1 Návrhu zvolili předkladatelé zákona podobné řešení – vkládání smlouvy do databáze prostřednictvím formuláře a datové schránky, která automaticky potvrdí úspěšné přijetí zprávy. Tedy je možné vyloučit argument o právní nejistotě druhé smluvní strany, zda odkládací podmínka byla splněna či nikoliv.

Zadruhé vládě nevádí sankce v ustanovení § 7 Návrhu, podle níž pokud není smlouva podléhající zveřejnění v Registru smluv zveřejněna ani do tří měsíců ode dne svého uzavření, nastupuje právní fikce, že je absolutně neplatná, resp. zrušená od počátku, ale vadí jí odložení účinnosti smlouvy dle § 6 odst. 1 Návrhu. Důvod je zřejmý: vyslovení neplatnosti smlouvy se totiž nemůže domáhat třetí osoba, tedy např. veřejnost, která se o existenci nezveřejněné smlouvy dozví, jak plyne z judikatury Nejvyššího soudu k neplatnosti smluv uzavřených mezi obcí a soukromou osobou bez předchozího zveřejnění záměru obce dle § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (resp. dle § 36a odst. 4 původního zákona č. 367/1990 Sb., o obcích). Pokud tedy smluvní strany dodrží neplatnou smlouvu a nebudou případné problémy z ní (třeba odpovědnost za vady věci) řešit u soudu (který musí ex officio přihlídnout k neplatnosti takové smlouvy), pak jim skutečnost, že plní de iure bez právního důvodu, nevádí.

³ Schválením zastupitelstva obce se má patrně na mysli souhlas určitého počtu členů zastupitelstva obce ve smyslu § 87 zákona o obcích.



Vládě vadí odložení účinnosti smlouvy proto, že 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 (viz níže odpověď na námitku vlády č. 4).

3. „Výjimka uvedená v § 6 odst. 2 návrhu zákona může v praxi vyvolat celou řadu problémů při řešení otázky, zda daná situace do výjimky spadá či nikoliv.“

Ustanovení § 6 odst. 2 Návrhu obsahuje jasně formulovanou výjimku z odkládací podmínky v § 6 odst. 1 Návrhu: „Nezávisle na uveřejnění nabývá účinnosti smlouva, která byla uzavřena za účelem odvrácení nebo zmírnění újmy hrozící bezprostředně v souvislosti s mimořádnou událostí ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí.“ Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí, že: „V praxi se mohou vyskytnout situace, kdy je nutné, aby smlouva byla účinná již v okamžiku uzavření (takové situace mohou nastat např. v souvislosti s mimořádnými událostmi ohrožujícími život a zdraví apod.). Smlouvy uzavřené podle odstavce 2 musí být uveřejněny, avšak s uveřejněním není spojena účinnost smlouvy.“

Ustanovení § 6 odst. 2 Návrhu neponechává dle našeho názoru pochybnosti jeho o výkladu, resp. smyslu. Jako každá výjimka se i § 6 odst. 2 Návrhu musí vykládat restriktivně. **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 činnostmi 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.⁴ Souvisejícími pojmy, používanými v jiných zákonech, jsou pak pojmy jako „mimořádná situace, nouzová situace, pohroma, katastrofa a havárie.“⁵ 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.⁶

4. „Plnění z nezveřejněné smlouvy by bylo považováno za bezdůvodné obohacení.“

Ano, poskytnutí plnění ze smlouvy, jejíž účinnost je odložena až do okamžiku jejího zveřejnění, je bezdůvodným obohacením ve smyslu § 2991 odst. 2 NOZ, neboť se jedná o plnění bez právního důvodu. To potvrzuje rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 29 Odo 1241/2004, v němž se Nejvyšší soud zabýval otázkou, zda je možné odložit účinnost celé smlouvy o převodu

⁴ 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.“

⁵ 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.

⁶ 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.



obchodního podílu až do okamžiku zaplacení celé kupní ceny obchodního podílu.⁷ Nejvyšší soud konstatoval, že odložit účinnost celé smlouvy ve vazbě na zaplacení kupní ceny není možné, neboť by nabyvateli obchodního podílu nevznikla (ve smlouvě obsažená) povinnost cenu zaplatit a plnění z neúčinné smlouvy by bylo plněním bez právního důvodu a nikoli plněním ze smlouvy. Nejvyšší soud pak dále uvedl, že důsledkem je nemožnost nabytí účinnosti smlouvy.⁸ Tento poslední důsledek však v případě odložení účinnosti smluv dle § 6 odst. 1 Návrhu nemůže nastat, neboť odložení účinnosti celé smlouvy je dáno zákonem a možnost splnění této odkládací podmínky rovněž vyplývá ze zákona, nikoli z neúčinné smlouvy.

5. „Pokud kvůli odstávce nebude fungovat Portál veřejné správy, bude snížena pružnost orgánů veřejné správy vstupovat do smluvních vztahů.“

Zprvé, odstávky Portálu veřejné správy, jejichž součástí je také Registr smluv,⁹ ať už plánované či neplánované (např. v důsledku hackerského DDoS útoku) byly zatím vždy nanejvýše jednodenní, v případě neplánovaných výpadků byl provoz obnoven v řádu hodin. To samé se týká plánovaných výpadků informačního systému datových schránek, které jsou plánovány na noční hodiny nebo na víkendy.¹⁰ Pro ilustraci: k neplánovanému výpadku informačního systému datových schránek došlo dne 8. 1. 2014 v 9:54, v 11:35 byl provoz obnoven.¹¹ Stejný argument nepružnosti orgánů veřejné správy vstupovat do smluvních vztahů lze odůvodnit jakoukoli 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.

Zadruhé, smlouvy podléhající zveřejnění dle Návrhu nejsou v naprosté většině případů smlouvy, jejichž kontraktační proces je zahájen a ukončen během jediného dne a které „musí“ být zveřejněny ihned, neboť Návrh vyžaduje zveřejnění jen takových smluv, které jsou uzavřeny v písemné podobě. Jedná se např. o smlouvy o prodeji nemovitostí, společenské smlouvy či veřejnoprávní smlouvy, tedy o smlouvy, jejichž kontraktační proces trvá týdny či měsíce. Návrh pamatuje v § 6 odst. 2 i na situace, kdy je nutné uzavřít písemnou smlouvu a začít ji ihned plnit – v takovém případě není odložena účinnost smluv až na okamžik jejich zveřejnění v Registru smluv. Opravdu Návrh „snižuje pružnost orgánů veřejné správy vstupovat do smluvních vztahů“? Nebo je to ryze účelové tvrzení nemající oporu v realitě?

Argumentovat „nepružností“ uzavírání smluv v případě možného výpadku Portálu veřejné správy je dle našeho názoru nemístné. Stejně dobře by šlo argumentovat jakoukoli vis maior.

6. „Vláda doporučuje podmínku vázanosti účinnosti smlouvy na zveřejnění z návrhu vypustit. Nezveřejnění smlouvy by spíše mohlo být správním deliktem, případně by zákon mohl nastavit možnost smluvních stran od smlouvy odstoupit.“

Vláda tedy navrhuje vypustit ze zákona klíčovou pasáž, obsahující samovynutitelný mechanismus garantující dodržování zákona. Tento mechanismus spočívá na tom, že smluvní strany si samy zajistí a ohlídnou zveřejnění smlouvy v Registru smluv (příčemž o tom, zda je smlouva zveřejněna, se lze přesvědčit nahlédnutím do Registru smluv, který je součástí Portálu veřejné správy), neboť na tom mají právní zájem – bez zveřejnění totiž nemohou smlouvu začít plnit, neboť by se jednalo o

⁷ Viz

http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/E39271315FEE23C6C1257A4E0067B902?openDocument&Highlight=0

⁸ Protože odkládací podmínka je formulována špatně a nelze nikdy splnit. Korektně měla být sjednána analogie k výhradě vlastnického práva, upravená podle § 445 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.

⁹ <http://portal.gov.cz/portal/obcan/rejstriky/data/10013/>

¹⁰ „Výpadky - většina výpadků je plánovaných na noční hodiny a víkendy (počítejte s možností, že se celý víkend nemusíte dostat do datové schránky).“ Dle: <http://www.datoschranky.cz/datove-schranky-problemy.htm>

¹¹ <http://www.mvcr.cz/clanek/vypadek-datovych-schranek-odstranen.aspx>



bezdůvodné obohacení. Tento mechanismus neklade nároky na veřejné rozpočty (pokud smlouvu na své náklady zveřejní soukromoprávní subjekt, který je smluvní stranou) a nevytváří žádnou dodatečnou agendu spojenou s kontrolou dodržování zákona.

Alternativní návrhy obsažené ve stanovisku vlády jsou velmi stručné, nekonkrétní a problematické: je jím jednak zavedení nového správního deliktu spočívajícím v nezveřejnění smlouvy, jednak zavedení možnosti smluvní strany od smlouvy odstoupit.

Pokud by nezveřejnění smlouvy mělo být toliko správním deliktem, pak 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. Dalším problematickým aspektem je pak otázka výše sankce. Aby byla sankce efektivní, musí být dostatečně odstrašující, tedy dostatečně vysoká, určená patrně poměrně dle hodnoty plnění nezveřejněné smlouvy. Konečně proti rozhodnutí sankčního orgánu bude muset existovat možnost soudního přezkumu, což dále zatíží již tak přetížené obecné soudy. Efektivnost takto pozměněného zákona o registru smluv bude velmi nízká, protože řada subjektů bude kalkulovat s nízkou pravděpodobností odhalení správního deliktu.

Co se týká zákonem dané možnosti smluvní strany od smlouvy odstoupit, tento návrh je rovněž nedomyšlený. I v případě přijetí Návrhu v nezměněné podobě mají smluvní strany značnou smluvní volnost a mohou si samy dohodou upravit jak to, kdo smlouvu zveřejní v Registru, tak případné sankce spočívající (mimo jiné) v odstoupení od smlouvy v případě nezveřejnění smlouvy určenou smluvní stranou do určité doby. Není tedy důvod upravovat tuto možnost zákonem, když totéž mohou smluvní strany sjednat samy.

Nota bene, dle návrhu vlády se jedná o možnost, nikoli povinnost od smlouvy odstoupit. Otázkou však je, proč by to smluvní strany měly udělat, když mohou dle vládního návrhu i nadále pokračovat v daném smluvním vztahu. Podotýkáme, že v případě, že smlouva není zveřejněna ani do tří měsíců, nastává dle § 7 Návrhu právní fikce zrušení takové smlouvy od samého počátku. Není tedy jasné, v čem má spočívat „sankce“ navržená vládou, tj. možnost smluvní strany odstoupit od smlouvy v případě jejího nezveřejnění.

7. „U specifikace uveřejňovaných smluv provedené pomocí určení smluvní strany bude poněkud problematické rozhodnout, zda zahrnuje či nezahrnuje ty smlouvy, kde smluvní stranou je státní organizace, ať již v působnosti zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vstupování v právních vztazích...většinou nejde o státní organizace zřízené zákonem, na které by se vztahovalo ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) Návrhu...ale nelze je podřadit ani pod § 2 odst. 1 písm. a) Návrhu, protože jde o právnické osoby sjednávající smlouvy svým jménem. Zařazení těchto právnických osob pod ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) Návrhu za využití odstavce 2 (za středníkem) může...vyvolávat výkladové potíže, zvláště za situace, kdy důvodová zpráva v tomto směru neposkytuje žádné vodítko o tom, jaký je záměr zákonodárce. Obdobná situace nastává i v případě zdravotních pojišťoven.“

Tato námitka je suverénně nejdelší námitkou vlády vůči Návrhu.

Zprvu, důvodová zpráva sice skutečně neobsahuje podrobnější vymezení okruhu subjektů spadajících pod ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) až d) Návrhu, to však samo o sobě není vadou Návrhu. Předkladatelé měli patrně za to, že toto ustanovení nevyvolá výraznější výkladové potíže.

Zadruhé, vláda hovoří o „státních organizacích v působnosti zákona č. 219/2000 Sb.“, neuvádí však jediný konkrétní příklad takové organizace. Je to škoda, neb nahlédnutím do zákona lze zjistit, že pojem „státní organizace“ neobsahuje. Nejbližším pojmem, který má vláda patrně na mysli, je pojem „státní rozpočtové organizace“, definované v § 51 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., v části páté, obsahující přechodná, zrušovací a závěrečná ustanovení (sic!). Tyto organizace přitom byly změněny ke dni nabytí účinnosti zákona č. 219/2000 Sb. ex lege na organizační složky (§ 3), resp. podle § 51 odst. 2 na vnitřní organizační jednotky organizační složky. Organizační složky nejsou dle § 3 odst. 2



téhož zákona právníckými osobami. Tím však není dotčena jejich působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a jejich jednání je v takových případech jednáním státu, tedy na ně dopadá § 2 odst. 1 písm. a) Návrhu (byť vláda tvrdí opak). Ostatní státní organizace, které nejsou organizační složkou, se pak ve smyslu § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb. považují za právnícké osoby hospodařící s majetkem státu dle § 8 zákona č. 219/2000 Sb. U těchto státních organizací je třeba jejich podřazení pod „problematické“ ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) Návrhu. Působnost zákona č. 219/2000 Sb. se přitom dle § 54 odst. 1 nevztahuje na státní podniky ani na národní podnik (Budějovický Budvar) a hospodaření těchto státních organizací upravují zvláštní právní předpisy. Lze dodat, že státní podniky i národní podnik spadají nepochybně pod ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) Návrhu coby subjekty ovládané státem.

Zatřetí, k samotnému ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) Návrhu, resp. k jím užitým pojmu „ovládání“ lze říci, že tento pojem je definován zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích (a původně byl tento pojem definován zákonem č. 513/1991 Sb.) v § 74 an. Ovládající osobou je dle § 74 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb. osoba, která může v obchodní korporaci přímo či nepřímo uplatňovat rozhodující vliv. Podle § 75 odst. 1 téhož zákona se pak má za to, že ovládající osobou je osoba, která může jmenovat nebo odvolat většinu osob, které jsou členy statutárního orgánu obchodní korporace nebo v obdobném postavení nebo členy kontrolního orgánu obchodní korporace, jejímž je společníkem, nebo může toto jmenování nebo odvolání prosadit. Analogická aplikace tohoto ustanovení podle § 2 odst. 2 Návrhu na některé státní organizace dle našeho názoru nepůsobí větší potíže.

8. „Je třeba dále posoudit, zda by se povinné zveřejňování mělo vztahovat skutečně na všechny smlouvy, tj. i na smlouvy, které se týkají plnění v řádu stovek či tisíců korun, a to z pohledu poměru očekávaného přínosu a předpokládaných nákladů, zejména pokud jde o administrativní náročnost.“

Tento návrh vlády tedy předpokládá zavedení finančních limitů, po jejichž překročení by se teprve zveřejňovaly smlouvy. Tento zdánlivě rozumný návrh však obsahuje několik zásadních nedostatků, které jeho účel – ušetřit administrativní zátěž smluvních stran spojenou se zveřejňováním smluv – zpochybňují.

Zaprvé, vládní návrh nereflektuje skutečnost, že § 2 odst. 1 Návrhu hovoří výslovně o zveřejňování smluv uzavřených písemně. Smlouvy uzavírané písemně jsou jednak vymezeny ex lege, tedy jinými právními předpisy, jednak si mohou smluvní strany dohodnout uzavření písemné smlouvy tam, kde zákon konkrétní formu smlouvy neukládá, jak plyne z § 559 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.¹² Pokud odhlédneme od vůle smluvních stran, pak lze konstatovat, že hodnota plnění smluv uzavíraných ze zákona písemně obvykle mnohokrát přesahuje řády stovek či tisíců korun, o nichž hovoří stanovisko vlády. Pro představu, písemnou formu zákon předepisuje např. u vzniku věcných břemen či zástavního práva; u postoupení pohledávky bez souhlasu dlužníka; u smlouvy o převzetí dluhu; u darovací smlouvy, pokud je jejím předmětem nemovitost; u smlouvy o převodu obchodního podílu; u smlouvy o prodeji či nájmu podniku; u smlouvy o smlouvě budoucí atd.

Zadruhé, zavedení finančního limitu, např. ve výši 50000 Kč, po jehož překročení se teprve bude muset smlouva zveřejnit, bude mít několik důsledků:

- **může docházet k účelovému dělení smluv na těsně podlimitní** (podobně, jako je tomu u obcházení zákona č. 137/2006 Sb., 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**

¹² V případě změn takových smluv musí být rovněž dodržena písemná forma, jak plyne z § 564 zákona č. 89/2012 Sb.



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 dle našeho názoru jednodušší zveřejňovat všechny písemné smlouvy.

9. „Faktická funkčnost systému Registru smluv bude vázána na existenci nařízení vlády podle § 9 návrhu zákona...krátký termín na přípravu nařízení vlády může vést k vážným komplikacím, zvláště když vláda zastává názor, že jakékoli limity plnění, od kterých je třeba smlouvu zveřejňovat, by měly být uvedeny přímo v zákoně.“

Co se týká termínu na přípravu nařízení vlády, jsou tři kalendářní měsíce na jeho přípravu dle našeho názoru dostatečné vzhledem k tomu, co má být jeho obsahem dle § 9 Návrhu (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 11 měsíců a proto existuje formulář pro uveřejňování dokumentů¹³ a dále je také již dnes vymezen formát a další technické náležitosti¹⁴ i zajištěn způsob zveřejňování smluv (přičemž 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 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 dle našeho názoru poskytnuta vládě dostatečná tříměsíční lhůta.

Co se týká stanovení limitů pro zveřejňování objednávek a faktur, to je závislé na tom, jaká varianta Návrhu bude přijata. V případě, že zákonodárce schválí Návrh ve znění varianty č. 1, bude muset být ve vládním nařízení stanoven finanční limit pro zveřejňování objednávek a faktur. V případě, že bude schválena Varianta č. 2, tento „problém“ odpadá. Nejsme na rozdíl od stanoviska vlády přesvědčeni o tom, že by finanční limity pro zveřejňování objednávek a faktur měly být zakotveny přímo zákonem, ostatně to nevyžaduje ani čl. 39 Legislativních pravidel vlády.¹⁵

10. „Vláda považuje odhad předpokládaných nákladů uvedených v důvodové zprávě za velmi orientační, neboť je založen na poměrně malém vzorku sledovaných subjektů.“

Vláda tedy zpochybňuje analýzu provedenou Ministerstvem vnitra, na níž se podílelo Ministerstvo financí a označuje ji za „velmi orientační“. Faktem je, že provedená analýza dopadů Návrhu je orientační, nicméně zahrnuje odhad provozních nákladů souvisejících se zveřejňováním smluv. Pokud vláda uvádí, že odhady nákladů, které se zveřejňováním budou mít územní samosprávné celky, nezmiňují náklady dalších subjektů, pak je potřeba si uvědomit, že 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 je absurdní, protože o žádný nedostatek nejde.

¹³ <https://portal.gov.cz/webfiller/FormService/Filler.Open?DocID=1547105978>

¹⁴ <http://portal.gov.cz/portal/rejstriky/data/10013/popis.html>

¹⁵ http://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LPV_uplne-zneni.pdf

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



Co se týká nákladů jiných subjektů (organizační složky státu, právnické osoby zřízené zákonem, právnické osoby ovládané státem či územními samosprávnými celky), vláda klade ve svém stanovisku na Návrh nároky, jako by šlo o vládní, nikoli poslanecký návrh zákona, aniž bere v potaz, že poslanci na rozdíl od členů vlády nedisponují rozsáhlým analytickým aparátem, který by jim takové analýzy dopadů navrhovaných právních předpisů umožňoval. Nic přece nebrání vládě vytvořit další analýzu dopadů Návrhu na vyjmenované subjekty. Ostatně např. Lesy ČR, státní podnik, zveřejňují některé smlouvy dobrovolně již dnes, lze tedy snadno zjistit, jaké náklady jim z toho plynou.

Na závěr podotýkáme, že Návrh neukládá povinnost zveřejnit smlouvu konkrétní smluvní straně, ale ponechává rozhodnutí o tom, kdo smlouvu zveřejní a ponese tak nutné náklady, na dohodě smluvních stran. Proto Návrh může na veřejné rozpočty klást i nulové nároky (a proto postačuje orientační analýza nákladů spojených se zveřejňováním smluv).

11. „Pokud jde o vyčíslení přínosů navrhované právní úpravy, předkladatelé...se nezabývají otázkou, zda se v důsledku přijetí navrhované úpravy předpokládá úspora prostředků vynakládaných z veřejných rozpočtů. Není tedy možné posoudit, zda je navrhovaná právní úprava z tohoto pohledu vůbec efektivní.“

Stanovisko vlády vychází z toho, že efektivnost navržené právní úpravy poměřuje se poměrem finančních přínosů (úspor) a nákladů spojených se zavedením právního předpisu do praxe. Nic nemůže být vzdálenější realitě. Pojem „efektivnost právní úpravy“ znamená, že „právní norma je efektivní, jestliže dosahuje svého účelu a v té míře, ve které jej dosahuje.“¹⁷ Efektivnost je přitom podmíněna objektivními a subjektivními činiteli. Objektivními činiteli jsou formální kvalita právní normy (srozumitelnost, bezrozpornost, jednoznačnost atd.) a obsahová kvalita právní normy (tj, zda a v jaké míře právní úprava vymezí zamýšlený cíl a zda a v jaké míře je právní regulace lidské chování objektivně způsobilá tohoto cíle dosáhnout). Subjektivním činitelem je pak obecné dodržování právní normy dobrovolným chováním občanů nebo pod hrozbou právních sankcí a jejich aplikací.¹⁸ Stanovisko vlády tedy nepochybně efektivitu Návrhu, ale předkladatelům vyčítá absenci odhadů přínosů navržené právní úpravy. Otázkou ovšem je, zda možnost, že navržená právní úprava klade pouze nároky na veřejné rozpočty, je rozhodujícím kritériem při úvaze o tom, zda takovou právní úpravu schválit či nikoli.¹⁹ Pokud by však toto kritérium mělo být zásadní, pak by neměl být schválen např. zákon č. 89/2012 Sb., neboť rekonstrukce soukromého práva s sebou přinesla obrovské náklady. Důvodová zpráva Návrhu 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 niž 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 niž 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.“²⁰

12. „Důvodová zpráva se rovněž nezabývá otázkou ochrany osobních údajů, přitom podle názoru vlády dopad do této oblasti nepochybně mít bude.“

¹⁷ Podle Knapp, V. Tvorba práva a její současné problémy. 1. vydání. Praha: Linde, 1998, str. 49 an.

¹⁸ Šín, Z. Tvorba práva. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 42 a 43.

¹⁹ V této souvislosti předkladatelé upozorňují, že primárním cílem Návrhu není dosažení úspor, ale transparentnost nakládání s veřejným majetkem. Úspory jsou pouze předpokládaným efektem, neboť nelze tvrdit, že všechny smlouvy dosud uzavírané jsou předražené, jednostranně nevýhodné apod.

²⁰ <http://www.transparency.sk/vlada-i-radicovej-uspesne-restartovala-boj-proti-korupcii/>



Toto tvrzení vyvolává důvodné pochybnosti o tom, zda vláda důvodovou zprávu k Návrhu, který podrobuje kritice, vůbec četla. Zvláštní část důvodové zprávy k ustanovení § 3 Návrhu doslovně uvádí, že: „Platí totiž, že ustanovení, které obsahuje informaci, jež se podle zákona o svobodném přístupu k informacím neposkytuje, se v Registru smluv neuveřejňuje. Ochráněny jsou tak např.: ...osobní údaje (nejde-li o oprávněně zveřejněné osobní údaje, které jsou evidovány ve veřejných rejstřících nebo byly zveřejněny dle občanskoprávních licencí, o základní osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků podle § 8b InfZ, o osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti podle § 5 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, či další osobní údaje, které se dle zvláštních zákonů nebo dle souhlasu subjektu údajů poskytují).“

Důvodová zpráva Návrhu tak stojí na základní premise, že Návrh nejde co do zveřejňování osobních údajů (ale vůbec jakýchkoli jiných informací, jako je např. obchodní tajemství či utajované skutečnosti) nad rámec stávajícího zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který chrání i osobní údaje ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

13. „Návrh zákona je předložen ve variantách, jež se týkají i vlastního předmětu úpravy...vláda upozorňuje na potřebu návrh zákona dalším legislativním procesem dopracovat tak, aby byl v konečném důsledku koncipován přehledně a formulován stylisticky jednoznačně.“

Návrh je zpracován ve dvou variantách, přičemž toto zpracování splňuje požadavky čl. 42 odst. 3 Legislativních pravidel vlády na návrh právního předpisu ve variantách. Co se týká přehlednosti, Návrh má pouhých 11 ustanovení, přičemž na formulaci konkrétních ustanovení se připomínkami podílelo Ministerstvo spravedlnosti (Mgr. František Korbela, PhD.) a prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš. Nedomníváme se, na rozdíl od vlády, že by byl Návrh formulován stylisticky neobratně, že by byl nepřehledný a že by tedy po této stránce vyžadoval další úpravy. Případné „nejednoznačnosti“ byly vysvětleny výše při vypořádání předchozích námitek vlády.