

Konec výjimek z registru smluv pro akciové společnosti

Od začátku roku 2018 leží ve Sněmovně novela zákona o registru smluv, kterou předložila skupina poslanců v čele s Jakubem Michálkem (ČPS) jako Sněmovní tisk 50. Jedná se o variantu zákona, která byla již jednou v minulosti odmítnuta a která se nyní stala hrozbou pro zákon jako celek. Předložená novela otevírající debatu o zákoně o registru smluv ovšem umožňuje prosadit zlepšení zákona. Takové zlepšení nabízí pozměňovací návrh Adama Kalouse (ANO 2011), a proto jsme se jeho návrh rozhodli podpořit.

Co je to Registr smluv?

Registr smluv dnes obsahuje víc než 1,6 milionu platných smluv o celkové hodnotě přes 7 bilionů korun. To všechno jsou peníze daňových poplatníků, které se díky registru dostaly pod veřejnou kontrolu. Motivace vkládat smlouvy do centrálního veřejně přístupného registru je jednoduchá: nezveřejněná smlouva je neplatná.

zdroj: Hlídač smluv

Jak zákon vypadá dnes?

Existuje skupina podniků, pro které zákon neplatí.

V současné době zákon formálně platí pro všechny podniky, které jsou majetkem státu. Některé z nich se však mohou zcela vyhnout povinnosti zveřejňovat smlouvy, a to tím, že začnou obchodovat se svými cennými papíry na burze. Této obecné výjimky v současné době využívají například ČD, ČEZ nebo ČEPS. Díky užití této výjimky jsou **uvedené podniky zcela vyňaty z povinnosti zveřejňovat jakoukoli uzavřenou smlouvu**, a jejich hospodaření s veřejnými penězi tak nepodléhá na rozdíl od jiných státních podniků veřejné kontrole.

„Výsledkem je situace, kdy i relativně malí podnikatelé musí uveřejňovat své smlouvy v registru smluv, pokud obchodují např. se státem či obcí, avšak jedni z největších podnikatelů v zemi nemusí v registru smluv uveřejňovat žádné smlouvy.“

(Důvodová zpráva k pozměňovacímu návrhu Adama Kalouse ke sněmovnímu tisku 50/0 z 10. 7. 2018.)

Co by změnila novela v původním znění J. Michálka?

Nově by zveřejňovaly všechny své smlouvy jak akciové společnosti, tak subjekty, v nichž má stát “rozhodující vliv”, což je již dříve, pro svou nejasnost, odmítnutý pojem.

Pokud bude schválena novela zákona o registru smluv v původním znění tak, jak ji předložila skupina poslanců zastoupená J. Michálkem jako Sněmovní tisk 50, dojde k rozšíření počtu subjektů, které musí na základě zákona zveřejňovat své smlouvy, a to o nyní vyňaté akciové společnosti a dále i o subjekty, v nichž má stát “rozhodující vliv”. Ovšem pojem “rozhodující vliv” byl již dříve několikrát označen za právně nejasný a jako takový odmítnut.

Nově by musely být zveřejňovány i běžné obchodní smlouvy.

Dále by došlo ke zrušení výjimky, díky které podniky nemusí zveřejňovat smlouvy, které by mohly v konkurenčním prostředí poškodit jejich oprávněné obchodní zájmy.

Co změní novela ve znění PN A. Kalouse?

Plánovaná změna zajišťuje, že zákon začne platit pro všechny.

Pozměňovacím návrhem bude **zrušena výjimka** z povinnosti zveřejňovat smlouvy v registru smluv pro podniky, s jejichž cennými papíry se obchoduje na burze (např. ČD, ČEZ, ČEPS). Tyto podniky však stále budou moci využívat ostatních výjimek v zákoně tak, jako jich nyní využívá např. Budějovický Budvar, aby bylo chráněno jejich obchodní tajemství i další citlivé informace a nebyly nijak poškozeny vůči konkurenci.

* Pozměňovací návrh Adama Kalouse ke sněmovnímu tisku 50/0 (Novela zákona o svobodném přístupu k informacím) z 10. 7. 2018. <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=50>

Jak by to díky PN A. Kalouse vypadalo v praxi?

Podniky nebudou muset zveřejňovat běžné obchodní smlouvy související s jejich podnikáním, ale budou muset nově zveřejňovat např. sponzorské smlouvy, smlouvy na právní služby či smlouvy týkající se nestandardních prodejů majetku. Pozměňovacím návrhem tak bude zrušena privilegovaná skupina podniků, které bez opodstatněných důvodů v současnosti nemusí zveřejňovat žádné smlouvy.

Za tím účelem bude zrušena výjimka obsažená v § 3 odst. 2 písm. h)

„Povinnost uveřejnit prostřednictvím registru smluv se nevztahuje na smlouvu, jejíž alespoň jednou smluvní stranou je akciová společnost, jejíž cenné papíry byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu nebo evropském regulovaném trhu, jde-li o akciovou společnost, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.“ (§ 3 odst. 2 písm. h) zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv)

Co se PN A. Kalouse nezmění?

Podniky, které dnes zveřejňují v registru smluv, změna nijak nezasáhne.

Státem vlastněné podniky (například Lesy České republiky, Budějovický Budvar, Aeroholding či státní zkušebny) ani jiné subjekty, které už v současné době v registru smluv zveřejňují, nečeká přijetím uvedeného pozměňovacího návrhu žádná změna. Budou uveřejňovat i nadále ve stejném rozsahu jako doposud a budou moci i nadále využívat všech výjimek.

Ostatní výjimky obsažené v zákoně nebudou změnou dotčeny.

Pozměňovací návrh **ponechává v platnosti ostatní výjimky** podle § 3, zejména ty, které chrání obchodní tajemství a zabraňují poškození obchodních zájmů.

„Povinnost uveřejnit prostřednictvím registru smluv se nevztahuje na smlouvu uzavřenou právnickou osobou uvedenou v § 2 odst. 1 písm. k) nebo n), která byla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví, pokud tato smlouva byla uzavřena v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání uvedené právnické osoby zapsané ve veřejném rejstříku. To neplatí, jde-li o smlouvu uzavřenou s osobou uvedenou v § 2 odst. 1, která nebyla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví.“ (§ 3 odst. 2 písm. r) zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv)

Jaké jsou cíle změny PN A. Kalouse?

Zajistit rovné podmínky pro všechny.

Cílem opatření je nastavit přiměřeně **rovné podmínky** pro všechny, kterých se zákon dotýká tak, aby někdo nebyl neopodstatněným způsobem zproštěn povinnosti zveřejňovat jen proto, že obchoduje své cenné papíry na burze, a aby se tak neopodstatněně nevyhýbal veřejné kontrole prováděné skrze registr smluv.

Nepoškodit oprávněné obchodní zájmy podniků.

Cílem je dosáhnout spravedlivého stavu, v němž všichni, kterých se zákon dotýká, naplňují smysl zákona zveřejňováním smluv, ale nejsou při tom **nijak poškozeni obchodní zájmy** ani není dotčeno obchodní tajemství.

Co ostatní návrhy?

Tomáš Martínek (ČPS) z 13. 11. 2018 - Doporučujeme

K PN 1653: Návrh Tomáše Martínka reaguje na zavedenou praxi zveřejňovat smlouvy ve formátu PDF, který ovšem není strojově čitelným formátem, jak požaduje § 5 odst. 1) zákona o registru smluv. Smlouvy takto uveřejněné by mohly být pro nedodržení formátu zneplatněny, navíc je devalvován smysl zákona, v němž je nyní přes 1,7 milionu smluv a k jejich kontrole je třeba využít nástrojů pro těžbu dat. Pozměňovací návrh proto do zákona vkládá pětiletou přechodnou dobu (do roku 2023), během níž bude možné formát PDF používat, ale od roku 2023 začne platit upřesnění, které smlouvy ve formátu PDF vyloučí, a bude tak naplněn smysl zákona.

“V českém právním řádu pojem [strojově čitelný formát] definuje zák. o svobodném přístupu k informacím, a to v § 3 odst. 7 [..]. Strojovou čitelnost dat také zmiňuje důvodová zpráva k novele zák. o svobodném přístupu k informacím provedené zákonem č. 122/2015 Sb., která uvádí, že ‘Jedním z významných atributů otevřených dat je jejich strojová čitelnost, která umožňuje jejich další automatizované zpracování. Obecně jsou za formáty, které umožňují strojovou čitelnost, považovány formáty RDF, CSV, XML a částečně HTML (nikoliv PDF, TXT, RTF).’”

(Zdroj: PILÍK, V., Seiferová, P. Zákon o registru smluv II. Bulletin advokacie [online]. [cit.18-11-20]. Česká advokátní komora. 21. 10. 2016. Dostupné z: <http://www.bulletin-advokacie.cz/zakon-o-registru-smluv-ii?browser=mobi>)

K PN 1654: Druhý návrh Tomáše Martínka řeší formu zveřejňování smluv. Zákon o registru smluv požadoval před srpnem 2017 písemnou formu pro uzavírání smlouvy, což už dnes neplatí, ale v době platnosti tohoto požadavku se mohlo stát, že některý z povinných subjektů tento požadavek „nepostřehnul“, proto se do zákona vkládá ustanovení, které zajistí nenapadnutelnost pro smlouvy dříve uzavřené jinak než písemně.

Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj - Doporučujeme

Návrh Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj upravuje zákon o svobodném přístupu k informacím tak, že se stává vstřícnější k žadatelům o informace. Výčet těch, kdo musí informace poskytovat, je rozšířen o právnické osoby, které někdo jiný, kdo už musí informace poskytovat, „ovládá“. Dále návrh doplňuje infozákon o informační příkaz, který výrazně zjednoduší domáhání se poskytnutí informace.

„Zavedení nového § 17a InfZ, obsahujícího „informační příkaz“, který umožňuje žadatelům o informace domoci se poskytnutí informací podstatně dříve a bez nutnosti vést zdlouhavé a netriviální soudní řízení, neboť informační příkaz je exekučním titulem.“ (Mgr. Petr Bouda)

Jakub Michálek (ČPS) z 12. 9. 2018 - Neutrální

Pozměňovací návrh reaguje na potřeby vyplývající z praxe rozumně omezit právo na informace, a to tím, že do zákona zavádí výjimku ze zveřejňování s odkazem na “bezpečnostní opatření”. Pojem bezpečnostní opatření má zahrnovat veškerá opatření, jejichž účelem je zajišťování bezpečnosti, a to jak na straně státu, tak i soukromých subjektů.

„V praxi se bude jednat o informace, které sice nejsou utajované, ale i přesto jsou citlivé povahy a není žádoucí, aby vešly v obecnou známost. Například půjde o detaily ostrahy objektů, strategické a taktické postupy bezpečnostních sborů, informace, jejichž zveřejnění by mohlo ohrozit kybernetickou bezpečnost atd. Aby toto ustanovení nemohlo být nadužíváno či zneužíváno, musí jít o opatření, které má svůj podklad v zákoně.“ (Důvodová zpráva k pozměňovacímu návrhu 1075 ke Sněmovnímu tisku 139)

Leo Luzar (KSČM) z 20. 4. 2018 - Nedoporučujeme

Pozměňovací návrh Leo Luzara zachovává obecnou výjimku ze zveřejňování jakýchkoli smluv pro akciové společnosti obchodující se svými cennými papíry na burze a rozšiřuje povinnost zveřejňovat smlouvy i na nadace, spolky apod., které v daném roce hospodaří s prostředky z veřejných zdrojů (grantů, dotací apod.). Návrh opomíjí fakt, že smlouva o poskytnutí prostředků z veřejných zdrojů nadaci, spolku apod. musí být zveřejněna i podle současné právní úpravy. Podle návrhu Leo Luzara by ale spolek, nadace apod., která obdrží dotaci, musela zveřejňovat všechny své smlouvy za daný rok tak, jakoby byla veřejnou institucí, kterou ale není, přesto by byla nucena předvídat budoucnost, protože "co kdyby náhodou" obdržela dotaci. Naopak návrh opomíjí obce bez rozšířené působnosti (obce s obecním úřadem a obce s pověřeným obecním úřadem), kterých se povinnost zveřejňovat smlouvy nyní netýká a netýkala by se ani nadále.

Mohlo by tak dojít k tomu, že „pokud obec s pověřeným obecním úřadem poskytne místnímu spolku zahrádkářů na základě smlouvy dotaci ve výši přesahující 2 miliony Kč, stane se z tohoto spolku „povinný subjekt“, který bude muset uveřejňovat veškeré své smlouvy podléhající uveřejnění v registru, avšak uvedená obec se povinným subjektem nestane a dokonce ani samotná dotační smlouva nebude uveřejněna v registru smluv.“ (Mgr. Petr Bouda)

Radovan Vích (SPD) ze 7. 5. 2018 - Nedoporučujeme

Radovan Vích ve svém pozměňovacím návrhu umožňuje nezveřejňovat ty smlouvy, které se týkají zajištění obrany státu nebo krizové infrastruktury. Tento návrh je zcela nekonceptní a opomíjí fakt, že tyto smlouvy jsou dostatečně chráněny jinými ustanoveními platného zákona o registru smluv (neposkytnutelné jsou smlouvy, které obsahují informace neposkytnutelné už na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, či smlouvy, na něž se vztahují výjimky v zákoně o registru smluv).

„Povinnost uveřejnit prostřednictvím registru smluv se nevztahuje na smlouvu, která se týká činnosti zpravodajských služeb a Generální inspekce bezpečnostních sborů nebo činnosti orgánů činných v trestním řízení při předcházení trestné činnosti, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti nebo stíhání trestných činů nebo činnosti Správy státních hmotných rezerv při pořizování a hospodaření se státními hmotnými rezervami nebo zajišťování bezpečnosti nebo obrany České republiky.“ (§ 3 odst. 2 písm. c) zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv).

Jan Bartošek (KDU-ČSL) z 18. 5. 2018 - Nedoporučujeme

Jan Bartošek ze zákona zcela vypouští odkazy na zákon o svobodném přístupu k informacím a dále rozšiřuje výjimku z povinnosti zveřejňovat smlouvy na smlouvy týkající se zajištění obrany státu a kritické infrastruktury, přestože ochranu těchto smluv již zákon zajišťuje. Dále návrh zavádí možnost přezkumu nezveřejnění smlouvy Ministerstvem vnitra, a to s přihlédnutím na možnou navazující správní žalobu nejenže zatěžuje státní rozpočet, ale je i v rozporu se zásadou, podle které je do 3 měsíců od svého uzavření neuveřejněná smlouva zrušena od samého počátku, neboť přezkum a správní řízení s určitostí bude trvat déle než ony 3 měsíce. Návrh je tedy vnitřně nekonzistentní.

„Problémem je, že takto má být novelizován pouze zákon o registru smluv a nikoli související zákon o svobodném přístupu k informacím, takže potenciálnímu hackerovi postačí k ohrožení kybernetického systému vyžádat si informace o prvku kritické infrastruktury podle InfZ. Ve skutečnosti již stávající právní úprava poskytování takovýchto informací brání a tyto nejsou ani uveřejňovány v registru smluv.“ (Mgr. Petr Bouda)

Marian Jurečka ponechává v novele rozšíření subjektů, které musí uveřejňovat smlouvy v registru smluv i na ty s „rozhodující účastí státu“. U pojmu „rozhodující účast státu“ ale nepanuje jistota, na koho se vztahuje. Návrh Mariana Jurečky tak do zákona vnáší dříve odmítnutou právní nejistotu.

„...za hlavní nedostatek tohoto návrhu je pokládán fakt, že se do § 2 odst. 1 písm. n) ZRS vrací již dříve zvažované, ale nakonec odmítnuté řešení vymezit okruh právnických osob podle toho, kdo je její ovládající osobou a nikoli „pouze“ podle toho, kdo v ní má většinovou majetkovou účast. Důsledkem je právní nejistota adresátů právní úpravy, kterými jsou nejen právní osoby s majetkovou účastí státu v širokém slova smyslu, ale též jejich smluvní protistrany, zda na ně dopadají povinnosti, obsažené v zákoně o registru smluv, nebo ne, neboť ovládající osoby jsou určeny i vyvratitelnými právními domněnkami v § 75 ZOK, nedostí na tom, že prokázání rozhodujícího vlivu konkrétní osoby v daný okamžik může být velmi obtížné. S ohledem na důsledky nesprávného (nebo dokonce vůbec žádného) uveřejnění smlouvy v registru smluv (kterým je zrušení takové smlouvy od samého počátku) je nutné považovat takovou míru právní nejistoty za neakceptovatelnou.“ (Důvodová zpráva k pozměňovacímu návrhu Adama Kalouse ke sněmovnímu tisku 50/O z 10. 7. 2018.)

Často kladené dotazy

Nemělo by se počkat, jak rozhodne Ústavní soud o návrhu na zrušení zákona o registru smluv?

K čekání na rozhodnutí Ústavního soudu není žádný důvod. V roce 2016 čekal zákon o evidenci tržeb na rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení některých svých částí, a přesto byl novelizován. V roce 2015 čekal na posouzení senátorský návrh na zrušení části zákona o dani z přidané hodnoty. Roční čekání však nebránilo projednávání celkem pěti různých změn. Proč tedy čekat nyní?

Koho změna zasáhne?

Změna zasáhne jen podniky, které nyní v registru smluv nezveřejňují vůbec, protože využívají obecné výjimky.

Jak změna zasáhne podniky, které nyní využívají obecné výjimky?

Tyto podniky budou začleněny do působnosti zákona o registru smluv v nejmírnějším režimu (v jakém působí např. Budějovický Budvar), v němž budou moci účinně chránit svá obchodní tajemství a své obchodní zájmy využitím jiných zákonných výjimek.

Chrání zákon o registru smluv citlivé informace dotýkající se např. bezpečnosti České republiky?

Jak zákon o registru smluv, tak související zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje nezveřejňovat informace, které by ohrozily bezpečnost České republiky či práci bezpečnostních složek a zpravodajských služeb (např. v § 3 odst. 2 písm. c) zákona o registru smluv). Ani BIS ve svých výročních zprávách neupozorňuje na bezpečnostní rizika v souvislosti s registrem smluv, naopak jej vyzdvihuje jako funkční protikorupční nástroj.