

# Informace a argumenty

## Zákon o zveřejňování smluv

### **Proč zákon?**

Proč je potřeba nový zákon a co přinese?

### **Aktuální návrh**

Co je v návrhu a jaká je jeho historie?

### **Podpora poslanců a senátorů**

### **Změna návrhu?**

Pozměňovací návrhy a naše argumenty.

### **Zahraníční praxe**

Jak zákon funguje jinde?

### **FAQ**

Časté otázky, nejasnosti, dezinformace.

# Co přinese nový zákon a proč je potřeba?

**Umožní veřejnou kontrolu všech veřejných zakázek a investic v řádu stovek miliard.** Aktuální legislativa nedopadá například na smlouvy sektorových zadavatelů (69 miliard ročně) nebo podlimitní smlouvy (100 miliard ročně). V rozporu se zákonem o zadávání veřejných zakázek se ročně nezveřejní smlouvy za přibližně 46 miliard, protože neexistuje účinná sankce. Registr smluv zavádí sankci jednoduchou a automatickou – nezveřejněná smlouva je neplatná.

*Každá smlouva uzavřená mezi firmou Baťa a městem Zlín, ať je na náklady firmy Baťa vytištěna a v dostatečném množství zveřejněna, aby se k ní mohl každý vyjádřit.*

**Tomáš Baťa,**  
první propagátor

**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.

*Tříleté čekání v kombinaci s devíti tisíci kaucí znamená, že většina žadatelů mávne rukou a informace se nikdy na veřejnost nedostane.*

**Jan Boček,**  
Datová žurnalistika  
Českého rozhlasu

**Umožní zadavatelům porovnávat ceny obdobných zakázek,** získat představu o ceně produktů a služeb, reference a kontakty na dodavatele a vzory smluv a kontakty na zadavatele zadávající obdobné zakázky.

*Registr smluv není jen vývěsní tabulí, ale zároveň i „tržištěm“ informací. Lze jej využít také pro porovnání cenové hladiny obdobných zakázek a k získání představy o ceně produktů a služeb, k získání referencí o firmách a dodavatelích a též vzorů smluv a kontaktů na zadavatele zadávající obdobné zakázky.*

**Doubravka  
Fišerová,**  
starostka Vyskře

**Omezí administrativní náklady spojené s vyřizováním žádosti o informace,** zveřejnění jedné smlouvy trvá několik minut.

*Registr smluv považuji svojí jednoduchostí za geniální myšlenku a řešení. Žádné napadání, co asi v těch smlouvách je či může být, žádné žádosti přes 106-ky a podobně. Prostě se smlouvy hodí do Registru a je to.*

**Michael Canov,**  
starosta Chrastavy

**Zvýší důvěru veřejnosti ve své volené zastupitele,** což potvrzují zkušenosti starostů, kteří již dnes smlouvy zveřejňují, a zkušenost ze Slovenska, kde po zavedení poklesl index vnímání korupce.

*Naše město zveřejňuje smlouvy již dávno a lidé to velmi kladně hodnotí. V atmosféře převládající důvěry se pak i nám na radnici mnohem lépe pracuje.*

**Filip Kořínek,**  
starosta Černošic



### **4,3 miliardy Kč**

Objem smluv krajů, které v rozporu se zákonem nebyly zveřejněny.



### **Každá čtvrtá smlouva**

na veřejnou zakázku kraje nebyla v rozporu se zákonem zveřejněna.



### **Zhruba 215 miliard ročně**

veřejných nákupů není uveřejňováno (podlimitní smlouvy 100 miliard, sektorová zadavatelé 69 miliard, nezveřejnění navzdory zákonu cca 45 miliard ročně).



### **221 milionů Kč**

Smlouva na letecké muzeum v Mladé Boleslavi

***Nezveřejněno v rozporu se zákonem!***



### **826 milionů Kč**

Smlouva na likvidaci odpadu v Praze.

***Nezveřejněno v rozporu se zákonem!***



### **Smlouvy Prahy 10**

Praha 10 dostala pokutu 100 000 Kč, následně sníženou předsedou ÚOHS na 10 000 Kč. Na svém profilu přitom nadále některé smlouvy nezveřejňuje.

***Nezveřejněno navzdory pokutě!***

## **Podpora poslanců a senátorů:**

- **163 poslanců a 22 senátorů vyjádřilo svou podporu zveřejňování smluv na internetu pod sankcí neplatnosti.**
- **Celkem 77 poslanců předložilo samotný návrh zákona.**



# Aktuální návrh



Senátu byl postoupen návrh zákona o registru smluv v podobě dohodnuté koalice, který odpovídá většině parametrů uvedených v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu.

## Kdo všechno bude mít podle návrhu povinnost zveřejňovat smlouvy?

Stát, kraje, obce, které vykonávají rozšířenou působnost jejich příspěvkové organizace, ústavy a obecně prospěšné společnosti, státní fond, veřejné výzkumné instituce, veřejné vysoké školy, dobrovolné svazky obcí, regionální rady soudržnosti, státní podniky, národní podnik a společnosti, ve kterých má stát, kraj nebo obec většinovou majetkovou účast vč. dceřiných společností, zdravotní pojišťovny, Česká televize a Český rozhlas.

## Jaké smlouvy se podle návrhu zveřejňovat nemusí?

Například pracovní smlouvy, smlouvy s fyzickými osobami pokud nejednají jako podnikatelé (kromě převodu nemovitosti), smlouvy uzavírané jinak než písemně (např. jízdenka v MHD), tzv. adhezní smlouvy (například na dodávku energií), smlouvy s výkonnými umělci, smlouvy s plněním do 50 000 Kč a smlouvy nezveřejňované podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

## Budou se podle návrhu zveřejňovat i objednávky a faktury?

Původní návrh počítal i s touto variantou. Nový návrh již povinné zveřejňování faktur a objednávek nezavádí.

## Jak se smlouva zveřejňuje?

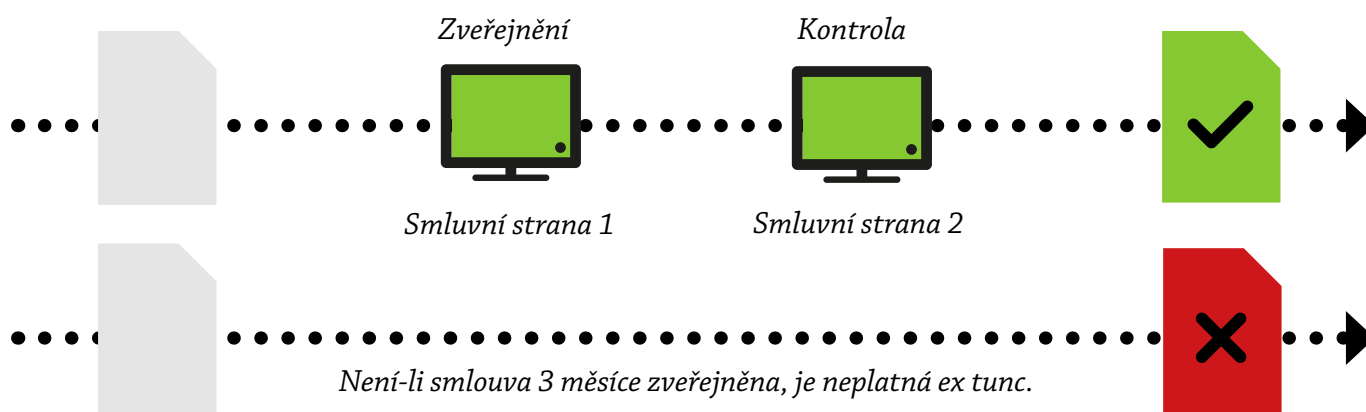
Smlouva se zveřejňuje tak, že se vyplní 4 kolonky se základními údaji (tzv. metadata) a k nim se nahraje „wordová“ verze smlouvy. Nic se neskenuje.

## Jak funguje tzv. „sankce neplatnosti“?

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. Vládní návrh odkládá tuto sankci o rok - tedy první rok bude zveřejňování pouze dobrovolné.

## Která smluvní strana má povinnost smlouvu zveřejnit?

Obě tedy nesou vinu na případném nezveřejnění. Pokud se strany domluví, že smlouvu zveřejní jedna, druhá má možnost to před zahájením smluvního plnění ověřit včetně správnosti povinných údajů (metadat), případně nezveřejnění napravit.



## **Návrh řeší řadu námitek ministerstev, starostů a státem ovládaných firem:**

- Umožňuje opravy ve zveřejněných smlouvách.
- Zavádí mírnější režim pro posuzování obchodního tajemství ve smlouvách státem vlastněných společností - zvyšuje se pro ně právní jistota.
- Odstraňuje duplicitní zveřejňování smluv.
- Obsahuje odklad povinnosti zveřejňovat pro malé obce, které nevykonávají rozšířenou působnost.
- Snižuje administrativní náročnost – z povinnosti je vyjmuta většina smluv, které by obsahovaly citlivé a jiné údaje, tedy byly zveřejňovány “začerněné”.

## **Naopak návrh obsahuje ustanovení, která mohou ztížit implementaci zákona, anebo zavádí neo-důvodněné výjimky:**

- Mírnější režim zveřejňování z důvodu obchodního tajemství i pro převážně nepodnikající subjekty jako například veřejné vysoké školy.
- Zavedení minimálního finančního limitu pro zveřejňování smluv ve výši 50 tisíc Kč - u řady smluv nebude jasné, zda mají být zveřejněné nebo ne.
- Úplné vyjmutí obchodních společností kotovaných na burze (aktuálně ČEZ a.s.).
- Vyloučení smluv uzavřených Poslaneckou sněmovnou, Senátem, Kanceláří prezidenta republiky, Ústavním soudem, Nejvyšším kontrolním úřadem a Kanceláří veřejného ochránce práv, všech jejich členů a správců kapitol, kterými mohou být i další ústřední orgány státní správy.
- Vyloučení smluv obcí, které nevykonávají rozšířenou působnost.
- Roční odklad sankce neplatnosti (aktuálně do července 2017).

## **Základní princip návrhu - sankce neplatnosti při nezveřejnění smlouvy:**

Pilířem aktuálního návrhu zůstává „samovynutitelná“ sankce neplatnosti. Taková sankce má nesporné výhody. Není třeba nastavovat systém vymáhání kontrol. Samotné zavedení sankce nebude stát veřejné rozpočty žádné peníze. Pokud by sankce měla být nahrazena například finanční sankcí, tak by to dle našeho názoru vedlo k paradoxnímu důsledku, že finanční sankci bude de facto platit daňový poplatník. Taková sankce je spojena i s vyššími náklady a administrativní zátěží spojenou s agendou vymáhání sankce. Dále vzhledem ke značnému množství povinných subjektů by kontrola mohla být jen namátková, proto by se subjekty mohly většinou oprávněně spoléhat na to, že jimi uzavřené smlouvy kontrolovány ani nebudou. Obáváme se, že u smluv, u nichž hodnota plnění dosahuje milionů korun, by patrně pokuty v řádu desítek až stovek tisíc korun neměly odstrašující efekt. Pro smluvní strany, které by z nějakého důvodu nechtěly uveřejnit určitou (např. pro stát nevýhodnou) smlouvu, by bylo výhodnější riskovat případnou fixní pokutu, než zveřejnění smlouvy.

Nejen z výše uvedených důvodů považujeme sankci neplatnosti za funkční a výrazně efektivnější systém, naopak zavedení finanční sankce by vedlo ke snížení nebo úplné likvidaci protikorupčního potenciálu zákona.

Sankce neplatnosti není ani v rozporu s novým občanským zákoníkem, jak bylo někdy namítáno, ale představuje speciální právní úpravu. Obdobná úprava platí i v případě veřejnoprávních předpisů. Například když chce obec koupit či prodat nemovitost musí záměr zveřejnit. Pokud se tak nestane a obec smlouvu uzavře, je taková smlouva neplatná.

Pro současný právní řád tedy sankce neplatnosti smlouvy není novinkou a není s ním v rozporu.



## Další problematické pozměňovací návrhy

Při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně byly předloženy další pozměňovací návrhy. Dovolujeme si upozornit na návrh, který mezi povinné subjekty řadil „*obchodní korporace zapsané ve veřejném rejstříku podle zvláštního zákona, která v rozpočtovém roce použije, obdrží nebo bude hospodařit či spravovat finanční prostředky z veřejných rozpočtů v celkové výši nad 20 milionů Kč*“. Návrh považujeme za problematický vzhledem k relativní podpoře ve Sněmovně, přestože mohl ohrozit implementaci zákona. Problémem u návrhu bylo, že obchodní společnost neví, zda v rozpočtovém roce použije, obdrží nebo bude hospodařit s finančními prostředky z veřejných rozpočtů ve výši přesahující 20 milionů Kč. Z návrhu nebylo jasné, odkdy má obchodní společnost smlouvy uveřejňovat, tím vedl k právní nejistotě subjektů. Pozměňovací návrh byl částečně nadbytečný, neboť dotace, návratná finanční výpomoc či jiná forma veřejné podpory bude poskytována prostřednictvím smluv uveřejněných v registru. Z návrhu nebylo zřejmé, jestli se nevztahoval na všechny smlouvy takové společnosti, tedy fakticky i na smlouvy hrazené ze „soukromých“ nikoliv veřejných prostředků. Tento návrh by pravděpodobně učinil zákon právně zmatený či nefunkční.

Totožně hodnotíme návrh, který je stejně problematicky koncipovaný, a který zahrnuje „*spolek, ústav, nadace, nadační fond a obecně prospěšná společnost, která v rozpočtovém roce použije, obdrží nebo bude hospodařit či spravovat finanční prostředky z veřejných rozpočtů v celkové výši nad 2 mil. Kč*“.

# Zahraniční praxe



**Na Slovensku zavedli povinnost zveřejňovat smlouvy, faktury a objednávky v centrálním registru smluv pod sankcí neplatnosti v roce 2011. Zákon byl novelizován zavedením limitu pro faktury a objednávky.**

## Zkušenosti ze Slovenské republiky:

- Podle nové zprávy Transparency International SR počet výběrových řízení s jedním účastníkem klesl na Slovensku ve sledovaném období o polovinu a celkově se mezi lety 2011 a 2014 průměrný počet uchazečů více než zdvojnásobil. Firmy ucházející se o státní zakázky tedy zveřejňování evidentně neděsí.
- Podle expremiérky Ivety Radičové díky povinnému zveřejňování smluv došlo k úsporám ve veřejných rozpočtech v průměru o 30 % oproti období, kdy smlouvy zveřejňovány nebyly.
- Zveřejňování smluv na Slovensku nezpůsobilo nezvladatelný nárůst byrokracie, nesnížila se právní jistota smluvních stran, ani nedocházelo k únikům citlivých informací.
- Zřízení registru smluv, aktualizace a správa za první čtyři roky vyšla na Slovensku v přepočtu na 667 000 korun. Cena údržby pro další léta je pak odhadována na 81 000 Kč za rok.
- Zrušených smluv v důsledku jejich nezveřejnění bylo naprosté minimum.
- Doporučení Transparency International SR ze slovenské zkušenosti: Klíčová je sankce neplatnosti, smlouvy musí být na jednom místě a strojově čitelné a srovnání smluv musí být jednoduché.

**900 tisíc**  
zveřejněných smluv

**54 tisíc**  
unikátních návštěv  
za měsíc

**2100 miliard**  
Kč ve smlouvách na internetu

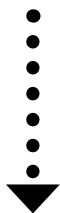
## Díky registru vyšlo například najevo, že:

- státní agentura SARIO si objednala osm vstupenek na charitativní ples v přepočtu za více než 600 tisíc korun, přitom na charitu se na plese vybralo celkem jen 100 tisíc,
- Slovenská zemědělská univerzita (SPU) nakupovala na vybavení internátu nábytek čtyřikrát až třináctkrát předražený oproti jiným slovenským univerzitám a to od dodavatele, který podezřele často figuroval v předražených zakázkách,
- šéf státní loterijní firmy Tipos uzavřel v neveřejném výběrovém řízení smlouvu na 150 tisíc eur s firmou, kterou dříve spoluvlastnil; následně odstoupil z funkce poté, co se to díky zveřejnění zjistilo,
- velké slovenské nemocnice nakupují o třetinu draž elektřinu než menší ústavy; podle výpočtu Transparency International SK by úspora při nákupu za běžnou průměrnou cenu zaplatila ročně plat 30ti novým zdravotním sestram,
- při nákupu běžného kancelářského zboží, jako jsou tonery do tiskáren, nakupují některé veřejné instituce stejné výrobky až za dvojnásobek toho, co jiné úřady.

*Je to najsilnejšie protikorupčné opatrenie súčasnej vlády. Má silný preventívny účinok na úradníkov jednak samotným zverejnením, a tiež svojím automatickým charakterom.*

**Gabriel Šipoš,**  
ředitel Transparency International SK

# Otázky, nejasnosti, fakta a argumenty



## ***Co když bude ve smlouvě obchodní tajemství? Může ho úředník začernit?***

Obchodním tajemstvím bývá nejčastěji cenová kalkulace (nikoli však údaj o celkové ceně), technické řešení předmětu smlouvy (např. technické výkresy, projektová dokumentace), seznamy zákazníků, nákupní prameny, bilance, obchodní plány, zvláštní výrobní metody, nepatentované vynálezy, modely, výsledky pokusů a tak podobně. Obchodním tajemstvím však nic z toho není, pokud to dodavatel ve smlouvě výslovně za obchodní tajemství neoznačí. Proto úředníkovi začernování většinou nezabere čas určování, co je a co není obchodní tajemství, ani se nemusí obávat, že z nevědomosti obchodní tajemství vyzradí.

Pro obecní a státní firmy návrh stanovuje výrazně mírnější režim než ostatním subjektům. Podle zákona nemusí zveřejňovat cenu, údaje o protistranách, ani ostatní obsah smlouvy, pokud představují obchodní tajemství. Pokud by později soud nebo nadřízený orgán rozhodl, že se o obchodní tajemství ve skutečnosti nejedná, má firma 30 dní na to začerněné části doplnit, aniž by došlo ke zneplatnění smlouvy.

## ***Budou se muset zveřejňovat i všechny jízdenky pro MHD a podobné smlouvy?***

Smlouvy uzavřené konkludentně se zveřejňovat nemusí. Smlouva o přepravě v MHD se zavírá konkludentně – je uzavřena tím, že cestující nastoupí do dopravního prostředku. Jízdenka je pouze doklad o zaplacení přepravného, není to smlouva, a proto se zveřejňovat nemusí.

## ***Co se stane, když úředník zapomene zveřejnit smlouvu?***

Sankce neplatnosti nastupuje až po 3 měsících. Velmi pravděpodobně na to během 3 měsíců přijde druhá smluvní strana a smlouvu zveřejní. Povinnost zveřejnit smlouvu totiž dopadá na obě strany a ani jedna strana nesmí zahájit plnění smlouvy dříve, než je smlouva účinná. Proto si to soukromá strana ve vlastním zájmu zkontroluje – kdyby to 3 měsíce neřešila, lze pochybovat o jejím zájmu tu smlouvu vůbec plnit.

Teoreticky se samozřejmě může stát vše, ale pokud úředník zahájí plnění smlouvy, aniž by si ověřil, zda je platná a účinná, poruší hrubě své povinnosti – bude to stejné, jako kdyby smlouvu omylem zapomněl vytisknout starostovi k podpisu a začal podle ní vyplácet peníze, což se může stát už dnes.



**Co když se úředník s dodavatelem dohodnou, že smlouvu záměrně neuveřejní, a následně bude dodavatel po veřejné straně požadovat náhradu škody?**

Smlouvu v registru mohou zveřejnit obě strany. Pokud tak ani jedna neučiní a důsledkem toho vznikne škoda, vinu na jejím vzniku nesou obě. Proto se ani jedna nemůže domáhat náhrady.

**Co když se zjistí až po uplynutí lhůty tří měsíců, že smlouva nebyla zveřejněna, smluvní strany však už zahájily plnění („peníze jsou vyplaceny a beton je už zatvrdlý v zemi“)?**

Nastane stejná situace, jako když dnes není řádně podepsána smlouva: vznikne povinnost vrátit bezdůvodné obohacení, obě strany si musí vrátit to, co si poskytly. Pokud již nelze vrátit beton, budou pravděpodobně již proinvestované náklady odečteny z toho, co bude vráceno zadavateli. Za porušení zákona vzniká zástupci zadavatele správně právní odpovědnost a podle výše škody také odpovědnost za porušení povinnosti při správě cizího majetku.

**Co když hrozí protržení hráze, přičemž není shoda složek integrovaného systému, že hrozí ohrožení života, zdraví a majetku občanů? Co když bude využita výjimka z povinnosti zveřejnění v registru a vznikne spor, zda nastal či nenastal stav vážně vymezené hrozby?**

Smlouvy při mimořádné události ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí nabývají účinnosti okamžitě i bez uveřejnění, ale i ty musí být do 3 měsíců zveřejněny, jinak se na ně vztahuje sankce neplatnosti ex tunc. Není tedy pravděpodobné, že by kdokoliv měl během 3 měsíců zájem vést spor o to, zda je smlouva účinná – počkal by na zveřejnění či na jednoznačnou neplatnost po 3 měsících. Pokud přece, musely by smluvní strany prokazovat bez ohledu na stanovisko policie či hasičů, že existovala hrozba újmy na životě, zdraví, majetku nebo životním prostředí a že smlouva byla uzavřena za účelem odvrácení či alespoň zmírnění takové hrozící újmy.

**Co když dojde k hackerskému útoku a registru smluv nebude funkční, přestanou být smlouvy platné?**

Ne. Zveřejnění smlouvy probíhá odesláním textu smlouvy prostřednictvím datové schránky, kdy odesílatel obdrží ihned automatické potvrzení o doručení, a tedy i zveřejnění v Registru.

**Co když ale smlouva kvůli technické závadě nelze v registru smluv zveřejnit?**

Dosavadní výpadky Portálu veřejné správy, jehož je Registr smluv součástí, trvaly řádově hodiny, nikdy ne dny či delší dobu. To samé se týká plánovaných či neplánovaných výpadků informačního systému datových schránek. Lze tedy sjednat pozdější účinnost, neboť se neočekává, že by výpadek trval déle než tři měsíce, po jejichž uplynutí by se smlouva stala zrušenou od počátku.

## Kdo zaplatí administrativní náklady spojené se skenováním smluv?

Nic se neskenuje, nahrává se elektronická podoba smlouvy. Podle starostů, kteří již registr smluv používají, to zabere několik minut. Jde o mnohem méně zatěžující povinnost, než případné vyřizování desítek individuálních žádostí o informace. Navíc si obce mohou ve smlouvách ujednat, že zveřejnění smlouvy zajistí dodavatel, a že teprve v případě nesplnění této povinnosti v určité lhůtě může tuto povinnost splnit druhá smluvní strana. Tím se administrativní náklady minimalizují.

Více odpovědí na otázky ohledně registru smluv najdete na webu [www.nejnejakon.cz](http://www.nejnejakon.cz).

---

### Členské organizace Rekonstrukce státu:

 Frank Bold

 oživení

FOND  
OTAKARA  
MOTĚJLA

 zIndex

NasiPolitici.cz  
občanské služby nezávislých politiků

 OTEVŘENÁ SPOLEČNOST

 NADAČNÍ FOND  
PROTI KORUPCI

 kohovolit.eu

GOOD  
GOVERNANCE

 ZAOSTŘENO

inventura  
demokracie

 Pražské  
fórum

 národní síla

 zelený kruh  
Asociace ekologických organizací

ProAlt  
INICIATIVA PRO  
NEZÁVISLÉ POLITICKÉ  
A NA PODPORU ALTERNATIV

 glopolis

 iure  
INICIATIVA PRO  
NEZÁVISLÉ POLITICKÉ  
A NA PODPORU ALTERNATIV

 brněň