

Informace a argumenty

Zákon o zveřejňování smluv

Proč zákon?

Proč je potřeba nový zákon a co přinese?

Podpora poslanců

K čemu se poslanci zavázali?

Aktuální návrh

Co je v návrhu a jaká je jeho historie?

Změna návrhu?

Pozměňovací návrhy a naše argumenty.

Zahraniční 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. Veřejná kontrola představuje nejlevnější a efektivní obranu proti předraženým zakázkám, zbytečným nákupům nebo nevýhodným prodejům majetku.

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,
iHNED.cz

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 žádostí 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.

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

Aktuální návrh



V Poslanecké sněmovně prošel 1. čtením návrh zákona o Registru smluv, který odpovídá parametrům uvedeným v Prohlášení o podpoře Rekonstrukce státu:
Návrh zákona o Registru smluv a o změně zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 42.

Kdo všechno bude mít podle návrhu povinnost zveřejňovat smlouvy?

Stát, územní samosprávný celek, právnická osoba zřízená zákonem, právnická osoba ovládaná státem/samosprávou včetně dceřiných společností.

Jaké smlouvy se podle návrhu zveřejňovat nemusí?

Smlouvy pracovní, s fyzickými osobami uzavírané v rámci běžného obchodního styku (např. o dodávky energií), konkludentně uzavírané (jízda v MHD apod.), na pronájem hrobů, všechny smlouvy nezveřejňované podle zákona o svobodném přístupu k informacím a další.

Budou se podle návrhu zveřejňovat i objednávky a faktury?

Návrh byl předložen ve dvou variantách. První se zveřejňováním faktur a objednávek nepočítá vůbec, druhá od finančního limitu, který stanoví vláda.

Jak se smlouva zveřejňuje?

Smlouva se zveřejňuje tak, že se přímo vyplní 7 kolonek (tzv. metadat) a k nim se nahraje „wordová“ verze smlouvy včetně příloh a dodatků. Nic se neskenuje.

Jak funguje tzv. „sankce neplatnosti“?

Jde o neúčinnost a následnou neplatnost nezveřejněné smlouvy. 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.

Která smluvní strana má povinnost smlouvu zveřejnit?

Obě. Obě tedy nesou vinu na případném nezveřejnění. Pokud se strany domluví, že smlouvu zveřejní jedna, druhá je povinna to před zahájením smluvního plnění ověřit včetně správnosti 7 povinných údajů.

7 povinně zveřejňovaných údajů

Smlouva je podle zákona „zveřejněná“, pokud obsahuje 7 povinných metadat. I kdyby vše ostatní bylo začerněno nebo se neshodovalo s podepsanou smlouvou, nemá to vliv na platnost smlouvy.

SMLOUVA

Smluvní strana 1 a 2,
Předmět, Cena, Lhůta,
Sankce, Záruka,

1. [redacted]
2. [redacted]
3. [redacted]

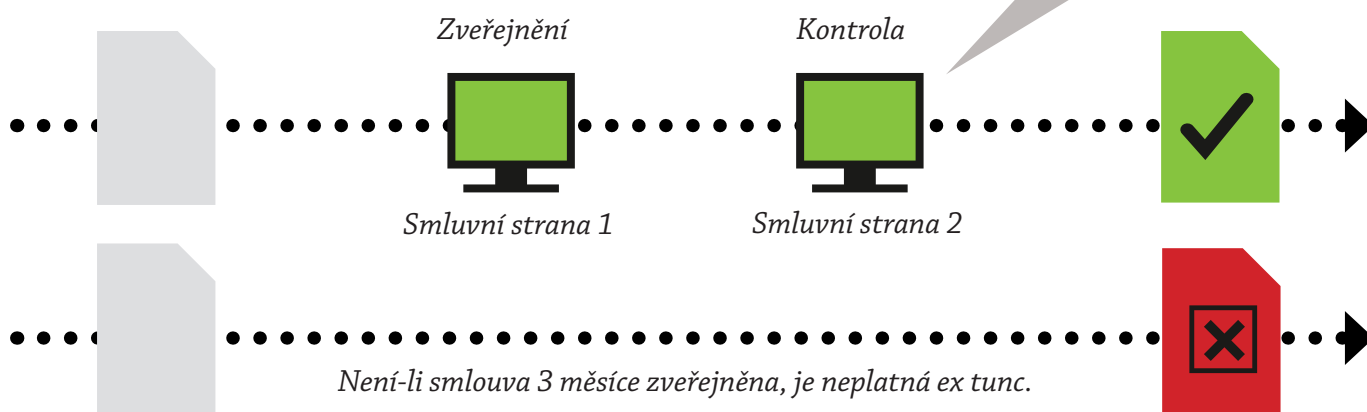
ZVEŘEJNĚNÁ

SMLOUVA

Smluvní strana 1 a 2,
[redacted],
Sankce, Záruka,

1. [redacted]
2. [redacted]
3. [redacted]

NEZVEŘEJNĚNÁ



Pozměňovací návrhy



Zavedení finančního limitu pro povinně zveřejňované smlouvy.

Rekonstrukce státu podporuje zavedení finančního limitu pro faktury a objednávky, jak předpokládá návrh v jedné z variant. Naopak nedoporučuje zavedení limitu pro smlouvy.

Zavedení finančního limitu pro smlouvy podle našeho názoru vede k řadě problémů a administrativních komplikací, a paradoxně k nárůstu finančních i časových nákladů:

- Může docházet k účelovému dělení smluv na těsně podlimitní (podobně, jako je tomu u obcházení zákona 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 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 jednodušší zveřejňovat všechny písemné smlouvy.

Je-li hlavní obavou přílišná administrativní zátěž pro nejmenší obce, jeví se jako vhodnější řešení např. přechodné vyjmutí obcí do určitého počtu obyvatel.



Nahrazení sankce neplatnosti nezveřejněné smlouvy pokutou.

Rekonstrukce státu má zásadně odmítavý postoj. Sankce neplatnosti je základním principem návrhu zákona a zatím nebyla předložena námitka, která by poukázala na zásadní riziko spojené se zavedením sankce neplatnosti. (více v kapitole FAQ)

Slovenská zkušenost se sankcí neplatnosti je jednoznačně pozitivní. Sankce neplatnosti navíc existuje bez problémů v ČR již dnes v případě nezveřejnění záměrů, při nichž je nakládáno s nemovitostmi obce. Sankce neplatnosti je levný a elegantní samovynucující mechanismus, dodržování si hlídají ve vlastním zájmu obě smluvní strany, konkurenční subjekty a veřejnost. Naopak se zavedením finanční sankce je spjato mnoho problémů:

- 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.
- Proti rozhodnutí sankčního orgánu bude muset existovat možnost soudního přezkumu, což dále zatíží již tak přetížené soudy. Efektivnost takto pozměněného zákona o registru smluv bude velmi nízká, protože řada subjektů bude kalkulovat s nízkou pravděpodobností odhalení správního deliktu.
- Aby byla sankce efektivní, musí být dostatečně odstrašující, tedy dostatečně vysoká, určená patrně poměrně dle hodnoty plnění nezveřejněné smlouvy. Pokuty v řádech desítek až stovek tisíc korun by v případě smluv, jejichž hodnota plnění dosahuje milionů korun, nebyla příliš účinná. Udělení pokuty dále zatíží veřejné rozpočty.
- Proti této další vnější kontrole by se obce ohradily s poukazem na právo na samosprávu stejně, jako se dnes ohradzují obce proti možné kontrole jejich hospodaření NKÚ.
- Ukládání pokut může vést k absurdním důsledkům, kdy stát bude za nedodržení zákona o registru smluv pokutovat sám sebe.

Zahraniční praxe



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

Zkušenosti ze Slovenské republiky:

- Podle zprávy Transparency International SR došlo i díky povinnému zveřejňování smluv ke zvýšení počtu veřejných zakázek zadávaných v otevřených výběrových řízeních z 58 % na 73 %, poklesl počet nejméně transparentních výběrových řízení z 30 % na 20 % a zvýšil se počet uchazečů o veřejnou zakázku.
- 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.
- Zrušených smluv v důsledku jejich nezveřejnění bylo naprosté minimum.

500 tisíc
zveřejněných smluv

400 tisíc
návštěv registru/rok

1377 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
- Sslovenská 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 elektrinu než menší ústavy; podle výpočtu Transparency International SK by úspora při nákupu za běžnou průměrnou cenu zaplatila ročně plat 30ti novým zdravotním sestřám
- při nákupu běžného kancelářského zboží, jako jsou tonery do tiskáren, nakupují některé veřejné instituce stejné výrobky až za dvojnásobek toho, co jiné úřady
- o vánočních svátcích uzavřelo Ministerstvo obrany nevhodnou smlouvu na nákupy letadel od zprostředkovatelů bez výběrového řízení
- a také byly odhaleny mnohé zakázky, které starostové přihráli svým firmám

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

Gabriel Šípoš,
ředitel Transparency International SK

Otázky, nejasnosti, fakta a argumenty

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

Ne. Podle § 2 návrhu zákona se „povinně uveřejňuje smlouva uzavřená písemně”. Tedy smlouvy uzavřené ústně či dokonce konkludentně se zveřejňovat nemusí. Smlouva o přepravě v MHD se uzavírá 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 si ale smluvní strany ve smlouvě explicitně stanoví, že smlouvu má zveřejnit zadavatel, aby se následně mohl dodavatel domáhat náhrady škody?

Pokud si smluvní strany ujednají, že zveřejnění zajistí pouze jedna z nich, a že druhá strana nemá právo tak učinit namísto ní (s odkazem na § 549 odst. 1 NOZ), pak se podle našeho názoru nemá podle § 2898 NOZ k takovému ustanovení přihlížet, neboť zbavuje jednu smluvní stranu možnosti náhrady škody způsobené porušením smlouvy druhou smluvní stranou.

Je však zřejmé, že pokud by vůbec stát nebo obec přistoupily na takovéto ujednání, není to už problém samotného zákona o zveřejňování smluv. Pokud by chtěl takto úředník záměrně obohatit druhou smluvní stranu, může tak učinit již dnes a mnohem snadněji při uzavírání libovolné smlouvy, například ujednáním, že za každý den prodlení se bude platit vysoké penále.

Co když se zjistí až po uplynutí lhůty tři 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 je smlouva uzavřena s fyzickou osobou na pronájem bytu? V povinně zveřejňovaných metadatech bude uvedeno jméno a adresa nemovitosti, čímž dojde k porušení práva na ochranu osobních údajů.

Nikoli. Zákon uvádí, že informace ve smlouvě, které se podle zákona o svobodném přístupu k informacím neposkytují, se neuveřejní. Zákon o svobodném přístupu k informacím totiž chrání osobní údaje v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů. Ačkoliv zákon vyžaduje uvést osobní údaje smluvní strany, ustanovení o ochraně osobních údajů tím není dotčeno a údaje, které ho porušovaly, se nezveřejňují ani v metadatech.

Co když smlouvu úředník nezveřejní a druhá strana je fyzická osoba – to si kvůli tomu bude muset zřizovat datovou schránku, aby smlouvu mohla zveřejnit sama?

Vládní nařízení stanoví způsob, jakým budou moci vkládat do registru smlouvy fyzické osoby.

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 vágně vymezené hrozby?

Úplná výjimka z povinnosti zveřejnění zde neexistuje. 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.

Co když někdo opomene zveřejnit všechny náležitosti nebo vloží zcela začerněnou smlouvu, znamená to, že bude smlouva neplatná?

Návrh zákona považuje za neuveřejněnou takovou smlouvu, v jejíž zveřejněné verzi chybí zcela (a pouze) elementární náležitosti smlouvy tzv. metadata, např. údaj o celkové ceně, nebo označení smluvních stran. Začerněná smlouva bude platná, pokud budou vložena všechna metadata.

Pokud musím vložit povinně údaj o celkové ceně, neprozradím tím obchodní tajemství?

Cena není obchodní tajemství. Je běžným omylem, že „co prohlásíme za obchodní tajemství, je obchodní tajemství“. Pojem „obchodní tajemství“ je přesně definován v občanském zákoníku. Obchodním tajemstvím bude nejčastěji např. cenová kalkulace (nikoli však údaj o celkové ceně), seznamy zákazníků, obchodní plány nebo technické řešení předmětu smlouvy ve formě projektové dokumentace (projektová dokumentace se však dle zákona o registru smluv nezveřejňuje).

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 asi 3 a půl minuty. 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.