

24. 8. 2016

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Vybrané problémy registru smluv ve zkušebním provozu

Dne 1. července 2016 vstoupil v účinnost zákon č. [340/2015](#) Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a registru smluv (zákon o registru smluv), v platném znění (dále jen „Zákon“), jehož účelem je zejména dosažení transparentnosti v nakládání s veřejnými prostředky a veřejným majetkem a jenž má dosahy i do soukromoprávní sféry. Reakce na Zákon byly již před jeho účinností rozporuplné. Předmětem tohoto příspěvku je nastínit vybrané problémy Zákona v praxi.



Úvod

Z úvodu si dovolím krátký exkurz k samotné genezi Zákona a vývoje jeho obsahu, který již na půdě Parlamentu ČR vyvolával nesčetné diskuze, což se promítlo i v jeho schvalování. V listopadu 2015 byl původní poslanecký návrh Zákona v Senátu zamítnut a alternativně byl předložen senátní návrh Zákona.[1] Tento návrh však nebyl Poslaneckou sněmovnou přijat a Poslanecká sněmovna prosadila původní návrh Zákona. Zákon byl tedy nakonec po bezmála 3 letech legislativního úsilí přijat a v platnost vstoupil dne 14. prosince 2015, přičemž účinnosti, až na výjimky,[2] nabyl dne 1. července 2016.

Veřejnost, zejména z podnikatelské sféry, si od Zákona slibovala především zveřejňování informací a angažovanost podnikatelů a neziskového sektoru v odhalování netransparentních praktik při nakládání s veřejnými prostředky a veřejným majetkem. Zákon se jeví také sympatický tím, že neobsahuje na první pohled žádné výjimky a řídí se pravidlem – buď se smlouva uveřejní, nebo ne. V neposlední řadě byl pozitivně uvítán také rozsah Zákona, který čítá pouhých 10 paragrafů.

Povinnost uveřejňovat smlouvy

Než přejdeme ke konkrétním znakům smlouvy, jejichž naplnění spouští aplikaci Zákona, je nasnadě se vypořádat s nevhodně formulovaným ustanovením § 2 odst. 1 Zákona. Podle tohoto ustanovení se povinně uveřejňují soukromoprávní a vybrané veřejnoprávní smlouvy. V praxi však bývá občas poměrně složité určit, co je vlastně soukromoprávní a co veřejnoprávní smlouva (natož smlouva spadající do režimu Zákona, jak bude objasněno níže).

Zákon v první řadě stanoví, že smlouva (faktura či objednávky) musí kumulativně naplňovat dva znaky, a to znak formy smlouvy a znak personální.

Co se formy povinně uveřejňované smlouvy týče, z povahy věci vyplývá, že se uveřejňují pouze

písemné smlouvy.[3] Povinnost uveřejňovat pouze písemné smlouvy na jednu stranu zamezuje zbytečné administrativní zátěži, na druhou stranu umožňuje smluvním stranám zvolit formu ústní smlouvy (dovolují-li to právní předpisy) a vyhnout se tak povinnosti smlouvu uveřejňovat.

Personální znak je upraven v ustanovení § 2 odst. 1 Zákona a spočívá ve skutečnosti, že smluvní stranou dotčené smlouvy je jeden ze subjektů uvedených ve zmíněném ustanovení. Enumerace subjektů dle předchozí věty je nadbytečná. Za zmínku však dle mého názoru stojí problémové ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) Zákona, které říká, že tímto subjektem jsou i právnické osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast. Odhlédneme-li od absence vymezení „většinové majetkové účasti“, [4] v režimu Zákona přetrvává palčivější problém. Některé právnické osoby totiž nemají vlastní kapitál, proto tuto definici nenaplňují např. spolky či další právnické osoby ovládané státem či územním samosprávním celkem.[5]

Dále je nasnadě uvést, že dle ustanovení § 3 odst. 2 písm. i) Zákona se povinnost uveřejňovat smlouvu v registru smluv vztahuje na smlouvu, jestliže výše hodnoty jejího předmětu je vyšší než 50 000 Kč bez DPH.[6]

K povinnosti uveřejňovat smlouvy se naskytuje také otázka, kdo má vlastně povinnost smlouvy uveřejňovat. Z dikce ustanovení § 2 odst. 1 Zákona totiž nevyplývá, kdo z uvedených subjektů má povinnost smlouvy uveřejňovat. Z povahy věci zůstane tedy na domluvě smluvních stran, kdo předmětnou smlouvu zařadí do registru smluv.

Výjimky z povinnosti uveřejňovat smlouvy

Ruku v ruce s povinností uveřejňovat smlouvy jdou i oblíbené výjimky z působnosti Zákona, které jsou upraveny v ustanovení § 3 Zákona. Z jeho dikce lze vyčíst, že tyto výjimky lze třídit na obligatorní (odst. 1) a fakultativní (odst. 2).

Obligatorní

Obligatorní výjimka se vztahuje na informace/smlouvy, které a priori nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím; [7] přičemž je nutné ale brát v potaz i existenci ustanovení právních předpisů, které dovolují prolomení ochrany. [8] V praxi se bude nejčastěji jednat o obchodní tajemství, informace, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví a autorského práva, utajované informace, osobní údaje, informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem aj. Uvedené informace, které by se vyskytovaly v povinně uveřejňované smlouvě, je nutné ze smlouvy před jejím uveřejněním vyloučit (např. vyčerněním textu). Dle důvodové zprávy k návrhu Zákona může být z uveřejnění vyloučen i celý obsah smlouvy, pokud by tvořil např. obchodní tajemství, tj. smlouva by se neuveřejňovala vůbec. [9]

Zmíněné obchodní tajemství se v souvislosti s registrem smluv ukazuje být poměrně problematickým pojmem, který je velmi extenzivně interpretován. Institut obchodního tajemství byl a zůstává předmětem mnoha judikatorních výkladů; [10] obecně lze však vycházet z ustanovení § 504 zákona č. [89/2012](#) Sb., občanský zákoník, v platném znění (dále jen „Občanský zákoník“), kdy „obchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž vlastníci zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení“. Pojem obchodní tajemství se však v duchu uvedeného ustanovení vykládá ad hoc. Tak například některé subjekty se přiklání k velmi širokému výkladu pojmu obchodní tajemství, a to tak, že povinně uveřejňovanou objednávku zredukuje pouze na uveřejnění předmětu plnění (bez uvedení hodnoty plnění, druhé smluvní strany, aj. informací). [11]

Fakultativní

U fakultativních výjimek se může povinná smluvní strana ve smyslu § 2 odst. 1 Zákona dle vlastního uvážení rozhodnout, zda smlouvu uveřejní či nikoliv. Účelem tohoto příspěvku však není rozebírat všechny fakultativní výjimky, naopak ty zásadní.

Poměrně zarážející je, že fakultativní výjimku podle § 3 odst. 2 písm. d) Zákona tvoří smlouvy, jejichž plnění je prováděno převážně mimo území České republiky, zejména s přihlédnutím k členství v Evropské unii a jednotnému vnitřnímu trhu. Dále se v souladu s § 3 odst. 2 písm. e) Zákona nemusí v registru smluv uveřejňovat smlouvy uzavírané adhezním způsobem (vyjma smluv uzavřených na základě zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách). Zde platí nevyvratitelná domněnka, že i formulářové smlouvy jsou smlouvy uzavírané adhezním způsobem.

S odkazem na limit výše plnění předmětu povinně uveřejňovaných smluv uvedený výše dle ustanovení § 3 odst. 2 písm. i) Zákona tvoří fakultativní výjimku smlouvy s předmětem plnění 50 000 Kč bez DPH nebo nižším. Na tomto místě však poznamenávám, že již nyní je registr smluv zahlcen smlouvami, jejichž předmět plnění je daleko pod hranicí 50 000 Kč bez DPH. Za všechny mluví takový skvost, kterým je objednávka města Chomutov na „kastraci zdivočelé kočky“ za úplatu ve výši 550 Kč.[12]

Jako poslední problematický případ lze uvést ustanovení § 3 odst. 2 písm. l) Zákona, dle kterého nemusí být uveřejněna „smlouva, jejíž alespoň jednou smluvní stranou je obec, která nevykonává rozšířenou působnost, příspěvková organizace touto obcí zřízená nebo právnická osoba, v níž má taková obec sama nebo s jinými obcemi většinou účast“. Přestože mělo uvedené ustanovení za cíl oprostít malé obce od zbytečné administrativní zátěže, jeho užití v praxi může mít nechtěné důsledky. Dikci tohoto ustanovení lze vykládat tak, že pokud je smluvní stranou (a to i vedlejší smluvní stranou, mající zanedbatelný význam v rámci dotčeného smluvního vztahu) povinně zveřejňované smlouvy např. obec nevykonávající rozšířenou působnost, Zákon se neaplikuje. Zde tedy může hrozit, že subjekty dle předmětného § 3 odst. 2 písm. l) Zákona budou „přilepovány“ ke smlouvám za účelem vyloučení aplikace Zákona.

Závěr

Již před přijetím Zákona se český právní řád vyznačoval nespočtem předpisů ukládajících povinnost uveřejňovat smlouvy, a to v režimu svobodného přístupu k informacím,[13] v oblasti veřejných zakázek,[14] v oblasti samosprávy obcí a krajů či rozpočtových pravidlech atd. Zákon tedy představuje další pomyslný milník v již poměrně dlouhé řadě byrokratických opatření omezujících autonomii vůle nakládat s veřejnoprávními prostředky za šlechtným účelem zajištění transparentnosti při nakládání s veřejnými prostředky. Registr smluv již nyní obsahuje bezmála 2000 smluv, ze kterých lze vyčíst výše nastíněné problémy, a to že jsou uveřejňovány smlouvy na bagatelní částky, které registr jen zahlcují a smlouvy, jejichž uveřejnění by mohlo mít pro veřejnost lepší informativní hodnotu, jsou hojně začernovány, což u veřejnosti vzbuzuje zvědavost.

Mgr. Nikola Horká,
advokátní koncipientka

[KŠD LEGAL advokátní kancelář s.r.o.](#)

CITY TOWER
Hvězdova 1716/2b



[1] Senátní návrh zákona např. navrhoval zavedení pokuty za nezveřejnění v minimální výši 10 000 Kč. Senátní návrh Zákona je dostupný na [www](http://www.www), k dispozici >>> [zde](#).

[2] Mezi ustanovení, která nabývají účinnosti k pozdějšímu datu, tj. k 1. červenci 2017, patří § 6 (následky uveřejnění) a § 7 (zrušení smlouvy) Zákona. Tato ustanovení mohou být předmětem rozsáhlejšího pojednání a jsou proto záměrně z tohoto příspěvku vypuštěna.

[3] Důvodová zpráva k písemné formě uvádí, že rozhodující je vždy forma uzavření smlouvy, nikoli forma dalších úkonů, které na smlouvu navazují.

[4] Zde by se dalo vycházet per analogiam z výkladu v rámci práva obchodních korporací.

[5] Pro úplnost uvádím, že dosahu Zákona se také vyhnuly nadace a nadační fondy.

[6] Je otázkou, zda v praxi nebude tento limit obcházen tak, že smluvní strany uzavřou více dílčích smluv s plněním ve výši 50 000 Kč nebo nižším.

[7] Zde zákon č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o svobodném přístupu k informacím“); zákon č. [253/2008](#) Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. [69/2006](#) Sb., o provádění mezinárodních sankcí, ve znění pozdějších předpisů aj.

[8] Konkrétně ustanovení § 8b a § 9 odst. 2 Zákona o svobodném přístupu k informacím.

[9] Je otázkou, zda může být celá smlouva označena za obchodní tajemství, zejména s přihlédnutím k ustanovení § 5 odst. 5 Zákona.

[10] Zde např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky č.j. 32 Odo 1566/2005 ze dne 27. 9. 2007 či rozsudek téhož soudu č.j. 21 Cdo 3478/2010 ze dne 24. 11. 2011.

[11] Viz např. Budějovický Budvar, Objednávka č. 16740100149 ze dne 14. 7. 2016, dostupné na www, k dispozici >>> [zde](#).

[12] Statutární město Chomutov, Objednávka č. 44/2016/OŽP/SP ze dne 8. 7. 2016, dostupné na www, k dispozici >>> [zde](#).

[13] Dle Zákona o svobodném přístupu k informacím.

[14] Dle ustanovení § 147a zákona č. [213/2006](#) Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů či s účinností od 1.10.2016 dle ustanovení § 219 zákona č. č. [134/2016](#) Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Další články:

- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)

- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)
- [Jak fungují plánovací smlouvy v reálných situacích \(2. díl\)](#)
- [Nejvyšší soud a forma smlouvy o smlouvě budoucí: krok zpět v ochraně právní jistoty?](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Přehnaná, nebo důvodná prevence? Zajištění a utvrzení závazků v praxi](#)
- [Spoluvlastnictví a správa společné věci](#)
- [Doručování soudních písemností ze zahraničí do ČR](#)