

Stanovisko

**vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník,
ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník,
ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších
předpisů, a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách,
ve znění pozdějších předpisů
(sněmovní tisk č. 740)**

Vláda na své schůzi dne 25. července 2012 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 740), a má k tomuto návrhu následující připomínky:

1. Navrhované změny stávajícího občanského zákoníku, obchodního zákoníku a nového občanského zákoníku představují výrazný zásah do celého systému smluvního práva, kterému by měla předcházet širší odborná diskuse. Vázat účinnost smlouvy, tedy jeden z nejdůležitějších momentů smluvního vztahu, na publikaci smlouvy v registru smluv je zásadní změnou dosavadní právní praxe, která může pro smluvní strany přinést nejistotu v časové intervalu od podpisu smlouvy do její účinnosti publikací v registru smluv, ale i nejistotu, od kdy má být podle smlouvy plněno.

2. Ohrožení právní jistoty smluvních stran zvyšuje rovněž nejednoznačné vymezení smluv, které by měly být zveřejňovány podle navrhovaného ustanovení § 5b novely zákona o svobodném přístupu k informacím. Toto vymezení je zde provedeno kombinací pozitivní a negativní definice, přičemž obzvláště tato druhá stránka popsaná v odstavcích 2 a 5 je vyjádřena nepřesně a neurčitě. Smlouva je, narozdíl od pojmově neutrální či univerzální „informace“, právním úkonem, který jsou způsobilé sjednat pouze právnické nebo fyzické osoby, a těm označení „povinný subjekt“, tak jak jej používá zákon č. 106/1999 Sb., neodpovídá vůbec nebo ne vždy; jde zejména o problém organizačních složek státu, které ze zákona právní subjektivitu nemají a

nemohou tedy ani být smluvní stranou. Nejasné je rovněž věcné vymezení povinně zveřejňované smlouvy, pokud jde pouze o rozhraničení pomoci „běžného obchodního styku v rozsahu předmětu podnikání“. Státní orgány předmět podnikání nemají a navrhovaná úprava v předloženém znění proto jejich běžný provoz neřeší. Dále v navrhovaném § 5b odst. 2 není zcela jasná věta druhá, neboť není zřejmé, ke které části předchozí věty se vztahuje, popřípadě zda se vztahuje k větě první jako celku a zda tedy ve výsledku znamená, že za povinně zveřejňovanou smlouvu bude bezvýjimečně považována každá smlouva, která bude uzavřena mezi dvěma či více povinnými subjekty. V navrhovaném § 5b odst. 5 je v rozporu s platnou právní úpravou zákona č. 219/2000 Sb. počítáno s tím, že smlouvu budou sjednávat

Bezpečnostní informační služba, Vojenské zpravodajství a Úřad pro zahraniční styky a informace, ačkoli v žádném z uvedených případů nejde o subjekty způsobilé smlouvu svým jménem sjednat. BIS je organizační složkou státu, která ze zákona nemá právní subjektivitu; vedoucí organizační složky státu (popřípadě pověření zaměstnanci zařazení v této organizační složce státu) právně jedná jménem České republiky ve věcech, které se týkají této organizační složky státu. Smluvní stranou takto sjednané smlouvy je pak Česká republika a výkon práv a povinností z této smlouvy je příslušná zajistit, resp. zajišťovat tato konkrétní organizační složka státu. Další dvě instituce nejsou ani samostatné organizační složky státu - Vojenské zpravodajství je vnitřní organizační jednotkou organizační složky státu Ministerstvo obrany a Úřad pro zahraniční styky a informace je vnitřní organizační jednotkou organizační složky státu Ministerstvo vnitra.

Z navrhovaného § 5b odst. 2 rovněž není zřejmé, zda se výjimka má vztahovat na smlouvy, které uzavírají organizace zřizované ministerstvem v rámci své jiné činnosti provozované v souladu se zřizovací listinou a statutem vedle hlavní činnosti. Patří sem např. prodej materiálů a předmětů propagujících jejich činnost, prodej nosičů se záznamy hudební produkce či reklamní činnost. Takováto výjimka by totiž působila neústrojně v souvislosti s tím, že by podle návrhu měly být uveřejňovány prakticky veškeré smlouvy související s hlavní činností organizace.

Otázkou je rovněž zveřejňování smluv v oblasti poskytování zdravotních nebo sociálních služeb, a to s ohledem na zveřejňování základních osobních údajů osob, s nimiž byla smlouva uzavřena a kterým byly poskytnuty veřejné prostředky. Souhlasit nelze ani s povinným zveřejňováním kolektivních smluv, které je upraveno speciálně zákonem č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, čímž by docházelo ke kolizi dvou právních úprav.

3. Navrhované změny obchodního zákoníku je třeba pokládat za matoucí a z hlediska jejich účelu za nejasné. Zatímco předložený návrh ve svých ostatních pasážích cílí na smlouvy uzavírané povinnými subjekty ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, navržené změny obchodního zákoníku by se dotýkaly všech smluv bez ohledu na jejich smluvní strany. Omezení použití navrhovaného § 771a obchodního zákoníku pouze na smlouvy zveřejňované v registru smluv nelze provést v přechodném ustanovení novely. V tomto ohledu je čl. IV návrhu zmatečný, neboť spojuje věcnou problematiku, která by měla být obsažena v obchodním zákoníku, s přechodnou úpravou vztahující se k navržené novele.

4. Záměr předkladatelů vyjádřený v navrhovaném § 5a zákona o svobodném přístupu k informacím, aby Registr smluv vedl Úřad vlády České republiky, není žádným způsobem odůvodněn. Je otázkou, zda má být vedení registru smluv svěřeno Úřadu vlády České republiky, jehož primárním úkolem dle § 28 odst. 2 kompetenčního zákona je plnění úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky a jejích orgánů, přičemž zveřejňování smluv všech povinných subjektů, kterými jsou i územní samosprávné celky a jiné veřejné instituce, nemá s touto agendou žádnou přímou spojitost.

5. Úprava správních deliktů v navrhovaném § 19a zákona o svobodném přístupu k informacím není dostatečně přesná a úplná. V této pasáži chybí mimo jiné ustanovení o správě pokut uložených za správní delikty a rozpočtové určení příjmů z pokut, popřípadě ustanovení o odpovědnosti a postihu za správní delikt, k němuž došlo při podnikání fyzické osoby. Kromě toho je v navrhovaném § 19a odst. 2 nevhodně spojována úprava sankcí a opatření k nápravě. V návrhu zákona je kontrolní mechanismus upraven v § 16b, podle něhož může nadřízený orgán v rámci řízení o stížnosti při zveřejňování uložit zjednání nápravy ve stanovené lhůtě. Takový mechanismus však nelze zaměňovat ani spojovat se správně-trestní odpovědností, která je mechanismem sankčním, jehož cílem je uložit sankci za správní delikt a tím potrestat pachatele a odradit ho od dalšího porušování právních povinností. Jako nevhodné se jeví, aby Ministerstvo vnitra bylo příslušným orgánem k rozhodování o správním deliktu v případě povinných subjektů, jejichž nadřízený orgán se určuje podle § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

6. Za problematické je třeba považovat zmocňovací ustanovení v navrhovaném § 21 odst. 2 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím. Obecně není možno upravovat náležitosti smluv (jazyk, strukturu údajů obsažených na smlouvě) nařízením vlády vydaným k provedení zákona o svobodném přístupu k informacím.

7. V předloženém materiálu není dostatečně konkrétně vyčíslen finanční dopad na státní rozpočet, na rozpočty krajů a obcí ani náklady veřejných institucí spojené se zřízením a provozováním Registru smluv. Materiál postrádá jakoukoliv podrobnější analýzu, ze které by bylo možno dovodit, kolik smluv (faktur, objednávek) by pro zveřejňování podle předloženého návrhu zákona připadalo v úvahu, a která by vyhodnotila dosavadní zkušenosti s realizací právní úpravy zavedené v ustanovení § 147a zákona o veřejných zakázkách. Bez takovéto analýzy nelze kvalifikovaně posoudit finanční náročnost ani praktickou realizovatelnost uvedeného záměru.