Důvodová zpráva k návrhu usnesení zastupitelstva hl. m. Prahy ke zveřejňování smluv, tisk Z-3110

Důvodová zpráva

Zveřejňování smluv veřejných institucí slouží jako účinný protikorupční nástroj[[1]](#footnote-2) v různých zemích světa (např. na Slovensku,[[2]](#footnote-3) v Gruzii, Kolumbii či ve Spojeném království[[3]](#footnote-4)), který umožňuje občanské společnosti kontrolovat hospodárnost výdajů veřejné správy. Zveřejňování smluv má prokazatelné výhody v předcházení nehospodárnosti a korupci. Protože hlavní město Praha registr smluv již provozuje a obecná prospěšnost zveřejňování je všeobecně akceptována, odkazují autoři důvodové zprávy na obecný přehled.[[4]](#footnote-5) K podpoře usnesení zastupitelstva se zavázali zástupci všech stran v zastupitelstvu.[[5]](#footnote-6)

Hlavní město Praha již registr smluv provozuje,[[6]](#footnote-7) ale jeho podoba je nedostatečná. Registr smluv hlavního města Prahy má několik nedostatků. Mezi ně patří např. následující:

1. Neexistuje možnost zobrazit si smlouvy podle data uzavření, tedy např. zobrazit si nejnověji uzavřené smlouvy.
2. Při vyhledávání se v seznamu smluv nezobrazuje výše plnění, což je jeden z nejdůležitějších údajů. Proto podle tohoto kritéria také nelze smlouvy řadit.
3. Nelze sdružovat filtry a vyhledávací kritéria.
4. Při zobrazení detailu smlouvy se v tabulce v naprosté většině případů nezobrazuje správná výše plnění (většinou se zobrazuje částka 0,00 Kč).
5. Neexistuje přístup pomocí standardizovaného rozhraní. Neexistuje dokonce ani možnost odkazovat na konkrétní smlouvu pomocí hypertextového odkazu (URL).
6. Smlouvy v registru nejsou uloženy ve strojově čitelném formátu, nýbrž jsou naskenované, takže se s nimi špatně pracuje.

Všechny tyto nedostatky vedou k tomu, že je současný registr těžko využitelný pro běžné i rozsáhlejší vyhledávání, vytváření statistik atd. Tento registr navíc slouží jen pro Magistrát hl. m. Prahy a ne už městské organizace či městské společnosti. Některé společnosti jako jsou např. Kolektory Praha, a.s. či Technická správa komunikací hl. m. Prahy, a.s. na základě usnesení Rady ze dne 7. 10. 2014 smlouvy zveřejňují na svých stránkách, ale např. Obecní dům, a.s. či Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s. v rozporu s usnesením Rady smlouvy nezveřejňují, resp. zveřejňují je pouze souhrnně dlouhou dobu po jejich uzavření. Jak roztříštěnost míst, kde se smlouvy zveřejňují, tak nedostatek subjektů, které je zveřejňují, vedou ke snížené informovanosti občanů a brání účinné kontrole hospodaření hl. m. Prahy (včetně jím řízených organizací) ze strany občanské společnosti.

Přijetí zákona o registru smluv v České republice ve smysluplné podobě je nejisté a Praha jakožto město s největším rozpočtem v ČR by mohla být pilotním projektem dobré praxe. Samotný proces publikování smluv nemusí představovat velkou administrativní zátěž - zveřejnění jedné smlouvy po zaučení trvá několik minut, malé organizace tolik smluv neuzavírají a velké mají dostatečný administrativní aparát na to, aby smlouvy bez problémů zveřejňovaly.

Je proto potřeba zavést standardy pro zveřejňování smluv (např. publikace ve zdrojově čitelném formátu spolu s metadaty), určit výjimky ze zveřejňovaných smluv (např. pracovní smlouvy či smlouvy o nájmu hrobového místa), rozšířit počet subjektů v hl. m. Praze, které je zveřejňují, a koncentrovat zveřejněné smlouvy na jedno místo. K tomuto účelu slouží Zásady zveřejňování smluv uvedené v příloze č. 1 k návrhu usnesení zastupitelstva.

Nyní následuje zvláštní část důvodové zprávy, ve které zdůvodňujeme, proč jsou zásady sepsány navrženým způsobem.

K bodu 1:

Deklaruje se současný stav, ve kterém jsou smlouvy uchovány v informačním systému CES, který umožňuje export na web. Metadata jsou důležitá pro orientaci ve vysokém počtu smluv a pro řazení a filtrování smluv dle určitých kritérií. Uvádění změn smluv je důležité pro orientaci v jednotlivých smlouvách a velkou měrou zvyšuje informační hodnotu systému. Spolu se smlouvou jsou uchovávány i její dodatky, což znamená, že smluvní vztahy budou přehlednější. Například smluvní vztahy se společností Haguess, resp. eMoneyServices, jsou obsaženy též v licenčních smlouvách, které mají několik dodatků (viz např. smlouva č. LIC/40/01/001613/2008 a její dodatek č. 1). Tyto dodatky mění původní text smlouvy a ten se tak stává málo přehledným. Díky úplným zněním bude zřejmý vzájemný smluvní vztah.

K bodu 2:

Zásady opakují ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Preferováno je uchovávání smluv v otevřeném formátu (např. ODT, DOCX, RTF pro textové soubory), a to kvůli jejich strojové čitelnosti (protože jsou otevřené, je známá jejich specifikace, tudíž s nimi je schopen pracovat jakýkoliv dodavatel; nedochází zde také k problémům ve zobrazování napříč platformami, jako tomu je například u formátu DOC). Výsledná podoba smluv s podpisy smluvních stran se uchovává proto, aby nebylo pochyb o jejich pravosti a platné podobě (některé údaje jsou do smluv pouze vpisované a nebyly by tak ve strojově čitelných údajích). Na standardizované dokumenty stačí pouhý odkaz, a to kvůli úspoře v objemu dat. Poslední věta směřuje k tomu, aby mezi městy a obcemi platil pokud možno jeden standard formátu, ve kterém bude možné porovnávat smlouvy pomocí metadat (takový standard již vzniká).

K bodu 3:

Tento bod provádí zásadu, k níž se politické strany zavázaly, aby byly smlouvy zásadně zveřejňovány. Zásada je taková, že se ve výstupu z informačního systému (na internetových stránkách) zveřejní veškerý obsah informačního systému, který je dostupný v jeho interní části, a umožní smlouvy třídit a vyhledávat v nich pomocí dotazů (možnost filtrovat data na webu). Výjimky musí být přesně vymezeny. Výjimky ze zveřejňování určuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dále Rada může usnesením určit, jaké druhy smluv se nezveřejňují na internetových stránkách. Mělo by se jednat o smlouvy, u kterých veřejný zájem na zveřejňování není tak výrazný v porovnání s náklady, které by přineslo zveřejňování vysokého počtu takových smluv (např. pracovní smlouvy níže postavených zaměstnanců či pomocného personálu, smlouvy o pronájmu hrobového místa, smlouvy se spotřebiteli odebírajícími plyn od Pražské plynárenské, která je povinným subjektem podle bodu 6 těchto zásad, atd.). Tyto smlouvy má ale město nadále povinnost zveřejnit, pokud tak stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím (§ 5 odst. 3 InfZ) nebo jiný zákon. Poslední věta bodu 3 se týká rozhraní, pomocí nichž jsou zveřejňována čistá data, která mohou využívat další aplikace (aplikace třetích stran, komerčního sektoru a jiné informace veřejného sektoru - např. účetnictví, rozpočtový výhled atd.).

K bodu 4:

Doložka o zveřejnění je standardní součástí smluv hlavního města Prahy již dnes a je též používána v zahraničí, např. ve Velké Británii.[[7]](#footnote-8) Doložka o zveřejnění slouží k lepší informovanosti občanů, kteří si smlouvy na internetu prohlížejí. Občané tak budou vědět, z jakého konkrétního důvodu jsou jim některé informace zatajovány. Vedle toho doložka vylučuje již od počátku pochybnosti o tom, které části smlouvy jsou veřejnosti odepřeny, což následně i určuje, které části mohou být zveřejněny, a omezuje libovůli toho, kdo smlouvy zveřejňuje. Důvod odepření informace lze podle ustálené judikatury naleznout v zákoně o svobodném přístupu k informacím nebo v jiném předpise (takovým důvodem však podle judikatury a § 19 InfZ není povinnost mlčenlivosti zavazující každou úřední osobu). Souhlas se zveřejněním (v částech s výjimkou těch výslovně vyloučených ze zveřejnění) se vyžaduje kvůli právní jistotě povinného subjektu, aby nemohla druhá smluvní strana namítat, že byla část smlouvy zveřejněna bez jejího souhlasu (viz např. § 8a, § 9 odst. 1, § 11 odst. 2 písm. a) InfZ).

K bodu 5:

Podmíněnost účinnosti smlouvy jejím zveřejněním je důležité opatření při zveřejňování smluv – jedině tak lze zajistit, že smlouvy budou opravdu zveřejňovány. Pravidlo „nezveřejněná smlouva neplatí“ prosazuje Rekonstrukce státu a přihlásila se k němu celá řada politických stran. Precizování těch smluvních typů, u kterých je třeba toto ustanovení provést, náleží Radě. Nebude se tak moci stát (jako se stávalo např. v některých organizacích města), že určitá smlouva bude podepsána ředitelem a organizace o ní nebude vědět, teprve dodatečně se tato smlouva záhadně objeví. Shodně s iniciativou Rekonstrukce státu se dává možnost dodavateli, aby sám přivodil zveřejnění smlouvy (v případě nečinnosti města), protože bude mít možnost smlouvu do systému nahrát.

Ustanovení o povinnosti města vystavit potvrzení o zveřejnění smlouvy reaguje na legitimní zájem na právní jistotě obou stran, že smlouva platí. Informační systém pak poskytne ke stažení elektronicky podepsanou (uznávanou elektronickou značkou s kvalifikovaným certifikátem) verzi zveřejněné smlouvy (bez vyloučených částí smlouvy), přičemž náklady na takové potvrzení jsou zanedbatelné. Takto podepsaná smlouva prakticky zakládá domněnku, že smlouva s doložkou účinnosti zveřejněním nabyla účinnosti.

K bodu 6:

Zveřejňování smluv Magistrátem není z hlediska otevřenosti města dostatečné. Je potřeba, aby smlouvy zveřejňovaly i podřízené organizace. Pojem organizace používá § 23 odst. 1 písm. b) až f) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Městská organizace je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Typicky se bude jednat o akciové společnosti vlastněné nebo ovládané městem, ústavy a příspěvkové organizace hl. m. Prahy nebo městské části. V případě hlavního města Prahy se usnesení vztahuje na celý subjekt jakožto veřejnoprávní korporaci, a tedy i na všechna dílčí zařízení bez právní subjektivity (organizační složky).

Ovládáním se rozumí vztah mezi ovládající právnickou osobou a ovládanou obchodní korporací podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích. Ovládání může být řetězeno, tedy povinným subjektem podle tohoto usnesení bude též např. právnická osoba řízená příspěvkovou organizací nebo akciovou společností (např. povinným subjektem pro účely zveřejňování bude též Pražská energetika, a.s., která je ovládána a majoritně vlastněna společností Pražská energetika Holding a.s., která je vlastněna hlavním městem Prahou). Právně není z pohledu judikatury pochyb o tom, že i tato „vnučka“ je veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a tedy podle § 5 odst. 7 může zveřejnit i další informace. V případě řetězení ovládání je ovládající mateřská právnická osoba (prostřednictvím Rady hlavního města Praha) povinna zavázat ovládanou dceřinou společnost takovým způsobem, aby byla zavázána ke zveřejňování smluv i každá vnukovská společnost a společnosti v dalších pokoleních.

Zvlášť je třeba se zabývat právnickými osobami, kde má účast i jiná osoba soukromého sektoru (Pražské služby, Pražská energetická atd.). Lze se domnívat, že zveřejňování smluv veřejné instituce je jednáním informovaným a je v obhajitelném zájmu ovlivněné právnické osoby (§ 71 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích). Navíc jde o jednání na základě výslovného zmocnění zákona, a tedy lze těžko mluvit o tom, že by naplňováním tohoto práva mohla vznikat jinému újma, která by byla nahraditelná. Vedle toho rovněž existuje možnost se náhrady újmy zprostit (§ 72 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích). Je úkolem Rady vyloučit ze zveřejnění úzce vymezené typy smluv (pokud vůbec nějaké), které by v návaznosti na uvedená ustanovení vedla k újmě (zejména s následky vůči jiným společníkům) způsobem, že by to nebylo v zájmu ovládané právnické osoby ani s přihlédnutím k její veřejné povaze. K tomu si může nechat Rada vyhotovit odborné posouzení (reálný obchodní dopad zveřejňování smluv na společníky ze soukromého sektoru není vyčíslen).

Navrhuje se, aby registr smluv byl jednotný (konsolidovaný), aby řízeným organizacím nevznikaly další náklady a občané a orgány hlavního města Prahy měli přístup ke všem informacím na jednom místě.

K bodu 7:

Údaje o plnění smlouvy jsou důležité pro větší přehled o platných smlouvách, protože ze samotných smluv není možné vyčíst, kolik peněz se za jejich plnění již zaplatilo a kolik peněz zbývá. Tyto údaje o plnění smlouvy zpravidla sleduje příslušný odbor nebo organizace, která smlouvu uzavřela (kontroluje, že plnění odpovídá smlouvě). Některé tyto údaje jsou standardně již uchovávány v systému pro evidenci smluv, takže stačí je zveřejnit. Pokud to současné systémy neumožňují a zatím nebudou soutěženy nové, údaje o plnění smlouvy na internetu nebude nutné zveřejňovat. V současném systému GINIS/KDF (Kniha došlých faktur) je u faktury evidována smlouva vázaná na fakturu, a tedy by neměl být problém zveřejnit rovněž faktury související s tou kterou smlouvou. Seznam soudních sporů je zase veden v systému společnosti Marbes. Není ovšem jasné, do jaké míry jsou tato data dostupná automatizovaně pomocí rozhraní, a tedy povinnost zveřejnění těchto údajů nenavrhujeme.

K bodu 8:

Tento bod stanoví, že kontrolní výbor bude každoročně zkoumat hospodárnost uzavřených smluv, aby zastupitelstvo a občané měly přehled o tom, jak hlavní město hospodaří. Tím nejsou dotčeny interní přezkumné procesy Magistrátu hl. m. Prahy v podobě dohledu kontrolního odboru. Kromě toho se kontrolou budou bezpochyby zabývat i různé neziskové organizace a občanské spolky.

Usnesení výslovně zdůrazňuje návaznost na zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 78 odst. 4 finanční odbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky hlavního města Prahy, a je mu tedy svěřena obsahová kontrola uzavřených smluv (kontrola z hlediska hospodárnosti). Podle § 78 odst. 5 kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady hlavního města Prahy a plní další kontrolní úkoly, kterými jej pověří zastupitelstvo hlavního města Prahy. Kontrolní výbor tudíž dohlíží i nad aspekty, které nesouvisí s hospodařením, např. správný rozsah ujednaných doložek o zveřejnění, vhodnost prováděcích předpisů vydaných Radou. Do věcné kontroly finančního hlediska uzavřených smluv zasahuje v souladu s § 78 odst. 5 písm. b) až v případě, že je třeba provést kontrolu činnosti finančního výboru.

Za obvyklých podmínek se navrhuje nezávislá kontrola plnění tohoto usnesení kontrolním výborem, a to v podobě pravidelné zprávy předložené zastupitelstvu hl. m. Prahy.

**Přílohy k důvodové zprávě**

Příloha č. 1 Pirátské listy, str. 4-5, přehled odpovědí zástupců politických stran na otázky ohledně registru smluv

1. .Publishing Government Contracts: Addressing Concerns and Easing Implementation. Center for Global Development, 2014. ISBN: 978-1-933286-84-6. Strana 7-10. [↑](#footnote-ref-2)
2. .Česká televize: [Smlouvy na Internetu: Slovensko ušetřilo miliardy ze státní kasy](http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/222494-smlouvy-na-internetu-slovensko-usetrilo-miliardy-ze-statni-kasy/). [↑](#footnote-ref-3)
3. .Tamtéž, strana 3-4. [↑](#footnote-ref-4)
4. .Rekonstrukce státu: [Informace a argumenty, zveřejňování smluv](http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/zakon-o-zverejnovani-smluv-informace-a-argumenty.pdf). Informační podklad k návrhu zákona o Registru smluv a o změně zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk č. 42. [↑](#footnote-ref-5)
5. .Pirátské listy, viz příloha č. 1 k důvodové zprávě. [↑](#footnote-ref-6)
6. .[Evidence smluv hlavního města Prahy](http://zastupitelstvo.praha.eu/ina2014/seznamlist.aspx?aid=7&sid=0&pid=0&mid=700,701,702,703,704&username=public&menu=0&customtemplate=1). Internetové stránky hl. m. Prahy. [↑](#footnote-ref-7)
7. .Annex C - Standard Transparency Clause. Publication of New Central Government Contracts. Guidance Note Updated May 2012. [↑](#footnote-ref-8)