

# Metodický návod

aplikace zákona  
o registru smluv

(sukromoprávní část)

**Aktualizovaná verze k 1. 2. 2018**

## Obsah

I.	Úvod.....	5
II.	Povinně uveřejňované smlouvy.....	6
III.	Forma smlouvy .....	13
IV.	Oceňování smlouvy .....	18
V.	Povinné subjekty.....	21
VI.	Povinnost uveřejnění.....	25
VII.	Zastoupení při uveřejnění .....	30
VIII.	Změny závazků ze smlouvy.....	30
IX.	Výjimky z povinnosti uveřejnění.....	39
X.	Metadata.....	51
XI.	Účinnost smlouvy .....	54
XII.	Sankce .....	57
XIII.	Další problematické okruhy.....	61

## Seznam konkrétních řešených otázek

Q1. Co je to soukromoprávní smlouva, která se musí uveřejňovat?.....	7
Q2. Jaké veřejnoprávní smlouvy se musí uveřejnit?.....	8
Q3. Jak řešit pochybnosti smluvních stran ohledně charakteru smlouvy?.....	9
Q4. Uveřejňuje se rámcová smlouva, a jaký má charakter? .....	9
Q5. Uzavíráme formulářové smlouvy. Jsme povinni uveřejnit i tyto smlouvy?.....	10
Q6. Uveřejňuje se smlouva z e-shopu, a co ji tvoří?.....	12
Q7. Uveřejňuje se smlouva o smlouvě budoucí?.....	12
Q8. Jaké jsou formální požadavky na smlouvu?.....	15
Q9. Musí být objednávka písemně potvrzena? .....	16
Q10. Je nutné uzavřít písemnou smlouvu na jedné listině? .....	17
Q11. Vyžaduje se písemná forma pro dodatek smlouvy?.....	17
Q12. Jak ocenit předmět smlouvy pro účely zjištění hodnoty 50.000 Kč?.....	18
Q13. Jak ohodnotit předmět smlouvy uzavřené na dobu neurčitou? .....	19
Q14. Jak ohodnotit předmět smlouvy pro účely vyplnění metadat?.....	19
Q15. Jaká je hodnota předmětu směnné smlouvy? .....	20
Q16. Jak zohledňovat změnu ceny či hodnoty předmětu smlouvy v čase? .....	20
Q17. Lze dělit předmět plnění smlouvy do více smluv?.....	20
Q18. Jak oceňovat předmět nevyčíslitelné hodnoty?.....	21
Q19. Jak se identifikuje „povinný“ subjekt?.....	22
Q20. Má povinný subjekt informační povinnost vůči druhé smluvní straně? .....	23
Q21. Co znamená většinová majetková účast?.....	23
Q22. Jak vykládat znění výjimky pro obce I. a II. typu? .....	24
Q23. Jak se posuzuje dobrovolný svazek obcí I. a II. typu? .....	24
Q24. Jak vyhodnotit riziko dopadů ZRS?.....	25
Q25. Která smluvní strana má povinnost uveřejnit smlouvu v registru smluv? .....	25
Q26. Lze uveřejnit smlouvu ještě před podpisem? .....	26
Q27. Jak správně smlouvu uveřejnit? .....	27
Q28. Platí povinnost uveřejnění historických smluv?.....	28
Q29. Uveřejňují se přílohy a všeobecné obchodní podmínky smlouvy?.....	29
Q30. Lze uveřejnit více smluvních stran a informace o ceně v cizí měně? .....	29
Q31. Jakým způsobem zasílat smlouvy do registru smluv? .....	29
Q32. Je možné nechat se zastoupit pro účely uveřejnění smlouvy? .....	30
Q33. V jakých případech dochází ke změnám závazků bez změny smlouvy? .....	31

Q34. V jakých případech dochází ke změnám závazků změnou smlouvy?.....	34
Q35. Uveřejňují se ultimativní (jednostranné) změny obchodních podmínek?.....	36
Q36. Je třeba uveřejňovat v registru smluv změnu ceníků?.....	38
Q37. Lze chránit obchodní tajemství? .....	43
Q38. Uplatní se pro ochranu informací ve smlouvách zvláštní předpisy?.....	44
Q39. Vztahuje se na bankovní tajemství výjimka z uveřejnění? .....	45
Q40. Co se rozumí dražbou nebo aukcí? .....	46
Q41. Jak vykládat výjimku pro podnikající právnické osoby dle § 3 odst. 2 písm. r) ZRS?.....	47
Q42. Co znamená identifikace smluvních stran a jak ji provést? .....	52
Q43. Jak vymezit předmět smlouvy?.....	53
Q44. Co se považuje za datum uzavření smlouvy?.....	54
Q45. Kdy nabývá smlouva, která musí být uveřejněna v registru smluv, účinnosti? .....	55
Q46. Lze odložit účinnost povinně uveřejňované smlouvy? .....	55
Q47. Je možné sjednat zpětnou účinnost povinně uveřejňované smlouvy? .....	55
Q48. Kdy nabude účinnosti smlouva vkládaná do katastru nemovitostí?.....	56
Q49. Jaké smlouvy slouží k odvrácení nebo zmírnění bezprostředně hrozící újmy? .....	56
Q50. Jaká hrozí sankce při neuveřejnění nebo nesprávném uveřejnění smlouvy? .....	57
Q51. Co to znamená, že smlouva je zrušena od počátku? .....	58
Q52. Je sankcí relativní, nebo absolutní neplatnost smlouvy?.....	58
Q53. Dopadá sankce zrušení smlouvy i na smlouvy uzavřené v krajní nouzi? .....	58
Q54. Jakým způsobem se vyhnout sankčním následkům? .....	59
Q55. Jak vypořádat bezdůvodné obohacení?.....	60
Q56. Musí se smlouva uveřejnit v případě, že se smlouva řídí cizím právem? .....	61
Q57. Jaký je vztah registru smluv k jiným zákonům? .....	61

## I. Úvod

Dne 1. 7. 2016 nabyl účinnosti zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv („**zákon o registru smluv**“ nebo „**ZRS**“). Již z pojmenování zákona je zjevné, že zákon se dotýká některých čistě soukromoprávních institutů smluvního práva (právní jednání, kontraktace, vznik a forma smlouvy, účinnost smlouvy, platnost smlouvy, důvěrný charakter smlouvy), které přes některé výjimky náležely primárně do sféry svobodného soukromoprávního rozhodování, a záležely tak pouze na vůli smluvních stran v rámci smluvní svobody a principu, že je dovoleno dohodnout si co do způsobu i obsahu vše, co není zákonem výslovně zakázáno.

Zákon o registru smluv zavedl povinnost uveřejnění nově uzavíraných smluv, které jsou uzavřeny ode dne účinnosti zákona, tj. od 1. 7. 2016. Sankční následky porušení povinnosti uveřejnit smlouvu v podobě neúčinnosti, resp. zrušení smlouvy ze zákona, nastávají s ročním odkladem pro smlouvy uzavírané od 1. 7. 2017. Zákon má charakter zvláštního předpisu a nepřímo doplňuje či mění jak úpravu smluvního práva v občanském zákoníku, tak i řadu předpisů upravujících uveřejnění smluv. Zákon zároveň podpůrně využívá aparát chráněných informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů („**InfZ**“).

Tato část metodického návodu se pokusí objasnit, jakým způsobem ZRS ovlivňuje uzavírání smluv (kontraktační proces) v soukromém právu a zodpoví některé interpretační a aplikační otázky týkající se ZRS ve vztahu k dotčeným soukromoprávním institutům (uzavření, platnosti, účinnosti, plnění, změn či zrušení smlouvy, formy smlouvy a výklad povinných subjektů a aplikace výjimek z hlediska soukromého práva).

Metodický návod obsahuje odpovědi na nejčastější dotazy doplněné o praktické rady a dle potřeby upozorňuje na nejčastější chyby, kterých se mohou při aplikaci zákona o registru smluv dopustit osoby uzavírající povinně uveřejňované smlouvy.

Podotýkáme, že metodický návod je jen metodickým návodem, tj. odborným právním názorem autorů a příslušných odborů Ministerstva vnitra, kteří se danému tématu v praxi věnují, na vybrané otázky související s aplikací zákona o registru smluv, zejména v oblasti kontraktace a soukromého práva. Není závazným výkladem práva, který může podat v jednotlivých případech pouze soud.

Tento metodický návod reflektuje změny, které pro zákon o registru smluv vyplývají z přijetí sněmovního tisku [1124, který byl vyhlášen jako](#) zákon č. 249/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění zákona č. 298/2016 Sb., s účinností od 18. 8. 2017.

## II. Povinně uveřejňované smlouvy

Soukromé, resp. občanské právo a v rámci něj i smluvní závazkové vztahy jsou typické širokým uplatněním zásady autonomie vůle stran. Důsledkem širokého uplatnění zásady autonomie vůle, jakož i zásady vše je dovoleno, co není zakázáno, je převaha dispozitivních norem v občanském zákoníku nad normami kogentními.

*Dispozitivnost* norem soukromého práva, tedy možnost smluvních stran se od znění zákona odchýlit a ujednat si práva a povinnost podle svých představ, je vyjádřena v první části § 1 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů („**občanský zákoník**“ nebo „**OZ**“). Podle uvedeného ustanovení si mohou osoby ujednat práva a povinnosti odchylně od zákona, nezakazuje-li to zákon výslovně.

Takový výslovný zákaz může být stanoven buď přímo tzv. zakázaným ujednáním (například v § 1315 OZ) nebo nepřímo stanovením následku v podobě neplatnosti (například v § 1796 OZ). Tyto normy, od kterých je odchýlení se zakázáno, se označují jako *kogentní*. Ustanovení § 1 odst. 2 OZ v části za středníkem zakazuje také takové ujednání odchylné se od právní normy, které by porušovalo dobré mravy, veřejný pořádek nebo práva týkající se postavení osob včetně práva na ochranu osobnosti a práva na ochranu slabší strany.

Při uzavírání smluv je tedy obecně nutné orientovat se v otázce dispozitivnosti či kogentnosti aplikovaných právních norem, tj. v otázce, zda je možné se od nich při sjednávání konkrétní smlouvy platně odchýlit, a domluvit si tak svobodně něco jiného, než stanoví zákon, a současně dbát na to, aby odchýlení se od právní normy nepředstavovalo některé ze zakázaných ujednání. Pokud je smlouva uzavřena, tak je třeba respektovat zásadu, že smlouvy mají být plněny, jež je vyjádřena v § 3 odst. 2 písm. d) OZ, a že právní jednání i smlouvy mají být spíše platné, než neplatné (§ 574 OZ).

Smlouvou se přitom rozumí dvoustranné nebo vícestranné právní jednání, které směřuje ke vzniku závazku mezi osobami, jež smlouvu uzavírají (srov. § 1724 OZ). Smlouva jako

právní jednání vyvolává určitý následek, který je v daném právním jednání (ve smlouvě) vyjádřen, nebo vyplývá ze zákona, popř. z jiných právních skutečností. Zpravidla se jedná o poskytování určitých vzájemných plnění, a to nejčastěji ve formě konání určité činnosti nebo dání určité věci. Podstatou smlouvy je konsenzus (souhlas, shoda) smluvních stran. Smluvní strany vstupují do smluvního vztahu zpravidla svobodně. Mohou se obecně vzato rozhodnout, zda smlouva bude vůbec uzavřena a s kým, či nikoliv, jaký obsah a formu smlouva bude mít, jaké informace si budou v rámci kontraktačního procesu vzájemně poskytovat apod.

Zákon o registru smluv přinesl zásadní změny do smluvních vztahů, které musí smluvní strany v průběhu uzavírání smluv, vypracování smluv a po podpisu (resp. uzavření) smluv vzájemně komunikovat a pokusit se najít nejvhodnější řešení, která by měla odpovídat projevené vůli smluvních stran. Zákon o registru smluv zároveň přinesl několik nových povinností pro smluvní strany, které smluvní strany musí v jejich vlastním zájmu a po vzájemné dohodě vyřešit.

Pravidla stanovená v zákoně o registru smluv (jako třeba samotná povinnost uveřejňovat smlouvu uzavřenou povinným subjektem nebo povinnost uzavírat smlouvu podléhající uveřejnění písemně nebo jiným způsobem umožňujícím uveřejnění smlouvy prostřednictvím registru smluv) je třeba považovat za *kogentní*, takže se od nich nelze jednostranně ani smluvně odchýlit a je nezbytné je splnit. Je tomu tak proto, že tato pravidla nejsou čistě jen věcí smluvních stran, ale jsou součástí veřejného pořádku a veřejného zájmu na zajištění transparentnosti smluvních vztahů ve veřejném sektoru. Proto i následky porušení těchto pravidel vedou k *absolutní*, a nikoli jen jinak běžné relativní neplatnosti (srov. § 7 odst. 1 ZRS a § 588 OZ).

### **Q1. Co je to soukromoprávní smlouva, která se musí uveřejňovat?**

Zákon o registru smluv v § 2 odst. 1 stanoví, že se prostřednictvím registru smluv povinně uveřejňuje *soukromoprávní smlouva*, jakož i smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Soukromoprávní smlouvu definujeme jako dvoustranné či vícestranné právní jednání, které zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti *soukromého práva*.

Soukromoprávní smlouvu je pak možné vymezit též negativně vůči smlouvě veřejnoprávní ve smyslu části V správního řádu. Správní řád definuje *veřejnoprávní smlouvu* jako dvoustranné nebo vícestranné právní jednání, které zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti

v oblasti *veřejného práva*. Společnými prvky soukromoprávních a veřejnoprávních smluv je, že jsou dvou či vícestranným právním jednáním, které vzniká na základě dvou či více vzájemně adresovaných a obsahově shodných souhlasných projevů vůle, tedy na základě svobodné nabídky (*oferty*) a svobodného přijetí nabídky (*akceptace*). Procesem svého vzniku se tedy soukromoprávní a veřejnoprávní smlouvy neliší.

Zásadní odlišností veřejnoprávních a soukromoprávních smluv je právě skutečnost, že *veřejnoprávní smlouvy upravují veřejná subjektivní práva a povinnosti pramenící z norem správního práva, a soukromoprávní smlouvy oproti tomu upravují soukromá subjektivní práva a povinnosti pramenící z norem soukromého práva* (viz i rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 7. 2003, sp. zn. 33. Odo 161/2002).

Podle uvození § 2 odst. 1 zákona o registru smluv (nepříliš šťastně doplněného až v Poslanecké sněmovně) mají být v registru smluv uveřejňovány soukromoprávní smlouvy, tedy smlouvy, které zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti soukromého práva. Oproti tomu veřejnoprávní smlouvy (s výjimkou smluv o poskytnutí dotace a návratné finanční výpomoci) se na rozdíl od soukromoprávních smluv nemusí v registru smluv uveřejňovat.

Věcně však není důvod, proč by neměly být, až na výjimky, uveřejňovány zrovna veřejnoprávní smlouvy. Navíc v některých případech, zejména u komplikovaných infrastrukturních smluv může být sporné, jaký charakter mají, resp. mohou mít i charakter kombinovaný. Ve sporných případech je proto bezpečnější uveřejnit v registru smluv *každou smlouvu*, která splňuje další podmínky dle § 2 a § 3 ZRS.

## **Q2. Jaké veřejnoprávní smlouvy se musí uveřejnit?**

Uveřejňují se pouze některé veřejnoprávní smlouvy tzv. *subordinační*. Konkrétně se jedná o smlouvy o poskytnutí dotace a o návratné finanční výpomoci. Jedná se o smlouvy uzavírané mezi poskytovatelem a žadatelem o dotaci nebo finanční podporu dle § 17 a násl. zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (tzv. velká rozpočtová pravidla) a dle § 10a a násl. zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. malá rozpočtová pravidla).

Tyto smlouvy se uveřejňovaly i dříve právě podle rozpočtových pravidel. Dosavadní povinné uveřejňování podle § 10d zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je ve smyslu



§ 8 odst. 5 ZRS splněno uveřejněním v registru smluv. U velkých rozpočtových pravidel to ZRS (bohužel) nestanoví, proto je třeba plnit povinnosti uveřejnění podle obou zákonů (ZRS i velkých rozpočtových pravidel).

### **Q3. Jak řešit pochybnosti smluvních stran ohledně charakteru smlouvy?**

V případě pochybností, zda se jedná o smlouvu veřejnoprávní, nebo soukromoprávní, např. v případě smluv na úseku životního prostředí, výstavby, dopravy, infrastrukturních projektů apod., je vhodné smlouvu z opatrnosti *uveřejnit*.

Je samozřejmě potřebné vyhodnotit, jak vysoké je riziko posouzení smlouvy jako povinně uveřejňované, a tedy i sankce neúčinnosti a pozdějšího zrušení smlouvy v konkrétním případě (pro smlouvy uzavírané od 1. 7. 2017), a jaká jsou transakční či jiná rizika neuveřejnění smlouvy (obvykle u veřejnoprávních smluv budou tato rizika velmi nízká, resp. žádná, neboť na veřejnoprávních smlouvách nebude obvykle nic „tajného“ a s výjimkou případného výskytu chráněných informací budou stejně poskytnutelné na základě žádosti podle InfZ). Pokud smluvní strany nechtějí toto riziko podstoupit, měly by smlouvu uveřejnit v požadovaném formátu, včetně metadat a nejpozději ve lhůtě dle § 7 odst. 1 ZRS.

Za veřejnoprávní smlouvy je pro účely povinného uveřejnění v registru smluv vhodné považovat jen ty, o jejichž veřejnoprávní povaze není žádných pochyb, jako jsou například veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí podle § 78a či stavební povolení podle § 116 zákona č. 183/2006. Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Zároveň však v těchto případech nebude obvykle dán důvod, proč by nebylo možné takové smlouvy uveřejnit dobrovolně i nad rámec zákona.

### **Q4. Uveřejňuje se rámcová smlouva, a jaký má charakter?**

Rámcová smlouva se zpravidla uzavírá, aby upravila *základní podmínky*, jimiž se budou v budoucnu řídit konkrétní realizační smlouvy, uzavřené v rámci této smlouvy. Práva a povinnosti smluvních stran, které nejsou upraveny odchylně v konkrétní smlouvě, se budou řídit v tomto rozsahu rámcovou smlouvou; v tomto smyslu se rámcová smlouva podobá *obchodním podmínkám* a její obsah se stává stejně jako u obchodních podmínek součástí následných realizačních smluv. Občanský zákoník neobsahuje základní náležitosti rámcové smlouvy, je tudíž zcela ponecháno na vůli smluvních stran, jak upraví svá vzájemná práva a povinnosti.

Pokud rámcová smlouva sama o sobě nezakládá žádné *konkrétní plnění* (není jeho právním titulem), resp. pokud sama o sobě neobsahuje předmět plnění přesahující svou hodnotou 50.000 Kč bez DPH, ale jde jen o organizačně technické ujednání pro uzavírání budoucích smluv stran, pak nevzniká povinnost jejího samostatného uveřejnění, a uveřejní se až jako součást následných *realizačních smluv*, které splní podmínky pro uveřejnění. Pokud budou sjednávány realizační smlouvy na základě rámcové smlouvy, budou tyto smlouvy vždy muset být uveřejněny, pokud hodnota předmětu realizačních smluv překročí 50.000 Kč bez DPH. Uveřejnění rámcové a realizační smlouvy lze provést buď v jednom záznamu do registru smluv, nebo zvlášť ve více záznamech, přičemž uvedením identifikátoru záznamu v registru smluv budou takto související smlouvy propojeny.

V praxi však mohou z různých důvodů nastávat i opačné situace. Pokud bude „rámcová smlouva“ natolik *konkrétní*, že sama o sobě zakládá právní titul plnění a je podle ní plněno, pak při naplnění podmínek pro uveřejnění bude uveřejněna v registru smluv pouze takováto rámcová smlouva a jednotlivé objednávky, dodací listy a faktury již nebudou mít charakter realizačních smluv, ale pouze *faktických úkonů* vznikajících při *plnění* této hlavní smlouvy.

#### **Q5. Uzavíráme formulářové smlouvy. Jsme povinni uveřejnit i tyto smlouvy?**

Formulářové smlouvy jsou v praxi užívány velice často. Formulářové smlouvy tvoří přímá ujednání mezi stranami ve vyplňovaném formuláři, na rozdíl od obchodních podmínek, které se nijak nevyplňují a stávají se součástí smlouvy pouze odkazem ve smlouvě. Obchodní podmínky však mohou být, a zpravidla také jsou, součástí formulářových (i jiných) smluv.

Pro otázku (ne)uveřejnění v registru smluv má význam pouze posouzení, zda je možné konkrétní formulářovou smlouvu považovat za *adhezní smlouvu* ve smyslu výjimky dle § 3 odst. 2 písm. e) ZRS, ve vazbě na vyvratitelnou domněnku uzavření smlouvy adhezním způsobem uvedenou v § 1798 odst. 2 OZ (*Použije-li se k uzavření smlouvy se slabší stranou smluvní formulář užívaný v obchodním styku nebo jiný podobný prostředek, má se za to, že smlouva byla uzavřena adhezním způsobem.*).

Dle § 3 odst. 2 písm. e) ZRS se povinnost uveřejnit prostřednictvím registru smluv nevztahuje na smlouvu uzavřenou *adhezním způsobem*, jejíž smluvní stranou je právnická osoba uvedená v § 2 odst. 1 písm. e), k), l), m) nebo n), s výjimkou smluv uzavřených na základě zadávacího řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Tedy v případě, že jsou splněny následující podmínky, nemusí být (formulářová) smlouva v registru smluv uveřejněna:

- (a) smluvní stranou je:
  - (i) veřejná výzkumná instituce nebo veřejná vysoká škola (§ 2 odst. 1 písm. e) ZRS),  
nebo
  - (ii) státní podnik nebo národní podnik (§ 2 odst. 1 písm. k) ZRS), nebo
  - (iii) zdravotní pojišťovna (§ 2 odst. 1 písm. l) ZRS), nebo
  - (iv) právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné osoby (§ 2 odst. 1 písm. n) ZRS),  
a současně
- (b) jde o smlouvu uzavřenou adhezním způsobem  
a současně
- (c) nejde o smlouvu uzavřenou na základě zadávacího řízení podle zákona o zadávání veřejných zakázek.

Zatímco posouzení podmínek dle písm. (a) a (c) bude pro smluvní strany snadné a bude možné jej provést v zásadě formálním posouzením, může být v praxi komplikovanější posoudit, zda je splněna i podmínka pod písm. (b), tedy zda jde o smlouvu uzavřenou *adhezním způsobem*. Přestože zákon o registru smluv výslovně neodkazuje na úpravu adhezních smluv v občanském zákoníku, použije se v souladu se zásadou subsidiarity úprava obsažená v § 1798 OZ.

Občanský zákoník stanoví obecně, že ustanovení o smlouvách uzavíraných adhezním způsobem platí pro každou smlouvu, jejíž základní podmínky byly určeny jednou ze smluvních stran nebo podle jejich pokynů, aniž slabší strana měla skutečnou příležitost obsah těchto základních podmínek ovlivnit (§ 1798 odst. 1 OZ).

Dále občanský zákoník stanoví vyvratitelnou domněnku, že formulářové smlouvy uzavírané se slabší stranou jsou smlouvami uzavíranými *adhezním způsobem* (§ 1798 odst. 2 OZ).

Pro účely formulářových smluv může mít význam doplnění § 8 odst. 2 ZRS novelou č. 249/2017 Sb. Díky této úpravě je liberalizována povinná písemná forma smluv, které se povinně uveřejňují v registru smluv. Nově platí, že smlouvu lze uzavřít nejen písemně, ale i jiným způsobem umožňujícím uveřejnění smlouvy prostřednictvím registru smluv, tj. v daných souvislostech např. bez podpisu formuláře, je-li smlouva uzavřena např. ústně, telefonicky či v rámci aplikace v prostředí Internetu a je-li její obsah ve formuláři jasný.

## **Q6. Uveřejňuje se smlouva z e-shopu, a co ji tvoří?**

Objednávání jakéhokoli zboží či plnění na Internetu je soukromoprávním jednáním směřujícím k uzavření smlouvy, nejčastěji smlouvy kupní, a má za následek vznik smlouvy. Pokud smlouva splňuje podmínky pro povinné uveřejnění dle zákona o registru smluv (jednou smluvní stranou je osoba uvedená v § 2 odst. 1 ZRS a současně není aplikovatelná žádná z výjimek dle § 3 odst. 2 ZRS), musí být uzavřena písemně a uveřejněna v registru smluv.

Při objednávkách přes e-shopy je třeba mít zajištěno, že bude takto uzavřenou smlouvu možné považovat za *písemnou smlouvu* a zda bude dodržen požadavek *otevřenosti a strojově čitelnosti* textového obsahu smlouvy. Písemná forma smlouvy je zachována i v případě právního jednání učiněného elektronickými prostředky, pokud umožňují zachycení obsahu právního jednání určením jednajících osob (§ 562 OZ). To bude zpravidla splněno, neboť v případě elektronického nákupu v e-shopech bývá zjevné, kdo jsou smluvní strany a čeho se smlouva týká.

Přestože prvním projevem vůle (*nabídkou*) může být dle § 1732 odst. 2 OZ již samotné vystavení zboží v e-shopu, obchodní podmínky e-shopů často modifikují způsob uzavření smlouvy tak, že nabídkou je až výběr konkrétního zboží nebo služeb zákazníkem. E-shop pak zpravidla zašle potvrzení (akceptaci), které rekapituluje jak nabídku, tak obsahuje i akceptaci, a je tedy *písemnou smlouvou*. V registru smluv je třeba uveřejnit smlouvu včetně *obchodních podmínek*, kterými se uzavřená smlouva řídí, neboť jsou součástí smlouvy.

Pro účely smluv uzavíraných v e-shopech má značný význam doplnění § 8 odst. 2 ZRS novelou č. 249/2017 Sb., které liberalizuje požadavek formy smlouvy (viz shora). Praktickým důsledkem je, že nebude již nutné zvažovat, jaké písemnosti přesně tvoří písemnou smlouvu uzavřenou s e-shopem, ale postačí uveřejnit potvrzení e-shopu s rekapitulací objednávky, které zahrnuje celý textový obsah smlouvy v otevřeném strojově čitelném formátu a umožňuje uveřejnění v registru smluv.

## **Q7. Uveřejňuje se smlouva o smlouvě budoucí?**

Ano, *i smlouva o smlouvě budoucí* (§ 1785 OZ) *podléhá uveřejnění*. Zákon o registru smluv nerozlišuje smlouvu o smlouvě budoucí jako zvláštní smluvní typ, který by nepodléhal režimu uveřejňování. To platí za předpokladu, že se bude jednat o smlouvu ve smyslu § 2 odst. 1

ZRS. Předmětem této smlouvy je určité plnění (závazek stran), které může být ocenitelné a ze smlouvy plynou určitá práva a povinnosti.

### III. Forma smlouvy

Soukromé právo je založeno na principu *neformálnosti*. Neformálnost právních jednání vyplývá z principu autonomie vůle, který se projevuje v možnosti osoby zvolit si podle svého rozhodnutí nejen obsah a adresáta právního jednání, ale také jeho formu. Každý má právo zvolit si pro právní jednání, a tedy i pro smlouvu, libovolnou formu, není-li ve volbě formy omezen ujednáním nebo zákonem (§ 559 OZ). Smlouva tedy obecně může být uzavřena nejen v písemné formě, kterou je třeba ve smyslu § 562 odst. 1 OZ rozumět i formu *elektronickou*, ale samozřejmě i ústně či konkludentně, tj. faktickým jednáním stran.

Oproti předcházející právní úpravě došlo v novém občanském zákoníku k výraznému posílení zásady neformálnosti právních jednání. Požadavku písemné formy byla zbavena řada právních jednání, pro která byla forma dříve předepsána. Oproti dřívější právní úpravě bylo ustoupeno od požadavku písemné formy například u všech dohod působících změnu v subjektech závazku (postoupení pohledávky, převzetí dluhu a přistoupení k závazku), u ujednání o smluvní pokutě a u některých dohod působících zánik závazku (dohoda o prominutí dluhu) či u smlouvy o smlouvě budoucí.

Ze zásady neformálnosti právních jednání plyne, že právní jednání lze učinit, a tedy i smlouvu uzavřít platně v jakékoli formě, pokud není forma zvláště stanovena zákonem. I v případě, že určitá forma právního jednání a smlouvy není zákonem vyžadována, mohou se strany na určité formě právního jednání dohodnout. Například zákon nestanoví žádné zvláštní požadavky na formu, a bylo by proto možné uzavřít smlouvu ústně, ale strany se mezi sebou dohodnou, že tento typ smluv budou uzavírat pouze v písemné formě. Proto je tradičně rozeznávána *forma zákonná*, kdy požadavek formy vyplývá ze zákona, a *forma smluvní*, kdy požadavek formy vyplývá pouze z vůle jednajících stran (s dalšími rozdílnými důsledky uvedenými např. v § 564 či § 582 OZ).

Zákon o registru smluv představuje významný zásah do zásady neformálnosti a stanovuje zákonné požadavky na formu smlouvy, od kterých se není možné odchýlit. Zákon o registru smluv stanovil, že smlouvy, na něž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, musí být uzavřeny *písemně* (§ 8 odst. 2 ZRS). Novelou zákona o registru smluv č. 249/2017 Sb. byl požadavek písemné formy povinně uveřejňovaných smluv v § 8 odst. 2

ZRS výrazně *liberalizován*. Nově platí, že smlouvu lze uzavřít nejen písemně, ale i *jiným způsobem umožňujícím uveřejnění* smlouvy prostřednictvím registru smluv. V praxi to znamená zjednodušení uzavírání povinně uveřejňovaných smluv, neboť nejen smlouva jako celek, ale i jednotlivá právní jednání, která smlouvu tvoří (pokud není na jedné listině), nemusí být v písemné formě (tj. zejm. s podpisem jednajících osob). Postačí, pokud jsou jednání účastníků smlouvy v textové podobě, případně mohou být i v podobě ústní, telefonické či konkludentní, pokud je v textové podobě alespoň úplný záznam o obsahu smlouvy. Praktické to bude zejména tam, kde ve smluvní praxi dochází k uzavírání smluv faktickým jednáním ve smyslu § 1744 OZ (*S přihlédnutím k obsahu nabídky nebo k praxi, kterou strany mezi sebou zavedly, nebo je-li to obvyklé, může osoba, které je nabídka určena, nabídku přijmout tak, že se podle ní zachová, zejména poskytne-li nebo přijme-li plnění.*). Jiným problémem však je, že i v těchto případech musí být smlouva nejdříve uveřejněna, aby mohla být účinná (§ 6 odst. 1 ZRS).

Co se obecně v soukromém právu považuje za písemnou formu, upravují zejména § 561 a § 562 OZ (blíže srov. např. komentář k § 561 a § 562 OZ in Melzer, F., Tégl, P. a kolektiv: Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419-654. Praha: Leges, 2014, 1264 s. nebo volně přístupný článek *Písemnost, elektronický a biometrický podpis v elektronickém právním jednání*, Bulletin advokacie, 12/2014, <http://www.cak.cz/scripts/file.php?id=11935>).

- Základní pravidlo ohledně písemné formy právních jednání v § 561 OZ stanoví, že právní jednání bude platně učiněno v písemné formě za splnění dvou základních předpokladů, kterými jsou *písemnost* (písemné zachycení na hmotném nosiči) a *podpis* jednajícího.
- Speciální pravidlo v § 562 OZ pak doplňuje, že „*písemná forma je zachována i při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednající osoby*“. V těchto případech není podmínkou zachování písemné formy podpis jednajícího, ale pouze jeho určitelnost a zachycení obsahu jeho jednání (např. prostý e-mail).

Jde-li o *podpis elektronický*, rozumí se jím nyní podle čl. 3 bod 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu (tzv. *eIDAS*) data v elektronické podobě, která jsou připojena k jiným datům v elektronické podobě nebo jsou s nimi logicky spojena, a která podepisující osoba používá k podepsání. Písemná forma je ale zachována i při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými

prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednající osoby, aniž by bylo nutné je podepsat (§ 562 odst. 1 OZ).

Způsob podepisování elektronického právního jednání a elektronických aktů je však upraven i dalšími předpisy, od 19. 9. 2016 zejména zákonem č. 297/2016 Sb., o *službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce*, konkrétně v jeho § 5 – 7.

Otázka podpisu (jak vlastnoručního, tak i elektronického) je však relevantní pouze pro uzavření povinně uveřejňované smlouvy, pokud je uzavírána písemně. Pokud je smlouva uzavírána *jiným způsobem umožňujícím uveřejnění*, pak je otázka podpisu irelevantní. Pro následné uveřejňování smluv v registru smluv je otázka podpisu irelevantní v obou případech, neboť podle § 5 odst. 1 ZRS se uveřejňuje pouze „*elektronický obraz textového obsahu smlouvy*“ bez podpisů (které navíc představují osobní údaje).

Nedodržení formy právního jednání je sankcionováno neplatností (§ 582 OZ), pokud to smysl a účel zákona vyžaduje (§ 580 OZ). Vzhledem k tomu, že v ZRS je písemná forma, případně *jiná forma umožňující uveřejnění* smlouvy prostřednictvím registru smluv stanovena zákonem z důvodu veřejného pořádku, povede její porušení k *absolutní neplatnosti* ve smyslu § 588 OZ.

#### **Q8. Jaké jsou formální požadavky na smlouvu?**

Smlouva musí být uzavřena vždy *písemně* nebo *jiným způsobem umožňujícím uveřejnění* smlouvy prostřednictvím registru smluv a musí být *uveřejněna* v registru smluv (uveřejnění nezahrnuje požadavek podpisu) v otevřeném strojově čitelném formátu včetně vyplnění metadat podle § 5 odst. 1, odst. 5 ZRS. To platí pro jakékoli soukromoprávní smlouvy a smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které budou uzavřeny s některou z osob podle § 2 odst. 1 ZRS (samozřejmě za předpokladu, že nebude aplikovatelná některá z výjimek dle § 3 odst. 2 ZRS, podle které se smlouva jako celek neuveřejňuje).

Požadavek písemné formy a otevřeného strojově čitelného formátu včetně vyplnění metadat platil i pro všechny smlouvy uzavřené v období mezi 1. 7. 2016 a 30. 6. 2017 (včetně), během něhož neplatila sankce neúčinnosti a zrušení neuveřejněných smluv. Tedy přestože během prvního roku účinnosti zákona o registru smluv ještě nebyla účinná jeho ustanovení, která sankcionují neuveřejnění smlouvy její neúčinností (§ 6 odst. 1 ZRS) a zrušením (§ 7 odst. 1

ZRS), již v tomto období platil požadavek na písemnou formu a uveřejnění smluv v registru smluv, tj. včetně požadavku otevřeného strojově čitelného formátu a vyplnění metadat.

### **Q9. Musí být objednávka písemně potvrzena?**

V první řadě je třeba připomenout, co je to smlouva, a v návaznosti na to definovat, co je to objednávka.

Smlouva je dvou či vícestranné právní jednání, na základě kterého vzniká mezi smluvními stranami závazek (§ 1724 OZ). Smlouva zpravidla vzniká tak, že jedna strana činí návrh na uzavření smlouvy (*nabídka, oferta*) a druhá strana tento návrh přijímá (*přijetí nabídky, akceptace*).

V neprávní mluvě je často smlouva chybně ztotožňována pouze se smlouvou v písemné formě uzavřenou na jedné listině. Smlouva však vzniká i v případě, že jedna strana zašle druhé straně nabídku určitého zboží nebo služeb a tato svou objednávkou nabídku přijímá. Nebo ještě častěji jedna strana zašle objednávku určitého zboží a druhá strana objednávku potvrdí telefonicky či tím, že rovnou podle objednávky plní (srov. § 1744 OZ). I v těchto případech dochází k uzavření smlouvy, a ač zde není jeden formalizovaný dokument nazvaný smlouva, resp. není zde vůbec písemná smlouva, dochází k uzavření ústní či konkludentní smlouvy. Pro samotný vznik smlouvy tedy není nezbytné disponovat písemnou akceptací a není ani nezbytné písemnou akceptaci v registru smluv uveřejňovat.

Objedávka je zpravidla návrhem na uzavření smlouvy, tj. *nabídkou* (§ 1731 OZ). Jedná se o adresované právní jednání, ze kterého musí být zřejmé, že ten, kdo ji činí, má úmysl uzavřít smlouvu s osobou, vůči níž návrh činí. Přijetím (*akceptací*) objednávky druhou stranou vzniká smlouva.

Pro vznik *smlouvy v písemné formě* podle zákona o registru smluv však nepostačilo objednávku akceptovat ústně či faktickým plněním, byť obecně to možné je (§ 1744 OZ). Pokud objednávku činil některý ze subjektů vyjmenovaných v § 2 odst. 1 ZRS do účinnosti novely ZRS č. 249/2017 Sb., tedy do 17. 8. 2017, musela být nejen objednávka, ale i její přijetí v písemné formě. Od účinnosti novely ZRS č. 249/2017 Sb. je tento postup uzavírání smluv možný, neboť smlouvu lze uzavřít i jiným způsobem než písemně, pokud umožňuje uveřejnění v registru smluv. V těchto případech postačí uveřejnit písemnou objednávku, pokud zahrnuje celý obsah smlouvy, bez ohledu na to, v jaké formě byla akceptována.



Písemná forma je zachována i při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednající osoby (§ 562 OZ).

**Q10. Je nutné uzavřít písemnou smlouvu na jedné listině?**

Nikoli, zákon o registru smluv neukládá, že písemné úkony tvořící nabídku (objednávku) a akceptaci musí být na *jedné listině*. Mohou být i na dvou či více listinách, přičemž pod pojmem „*listina*“ je třeba v souladu s § 3026 odst. 1 OZ rozumět i *jinou písemnost* bez zřetele na její podobu, například emailovou zprávu nebo jiný elektronický soubor dat.

Pokud smluvní strany používají elektronickou komunikaci, je nejjednodušší metodou forma akceptace odpovědí na emailovou objednávku (*reply*) s ponecháním i původního písemného textu objednávky. V takovém případě je e-mailová zpráva s akceptací zároveň smlouvou, a to dokonce smlouvou uzavřenou písemně na jedné listině ve smyslu § 562 odst. 1 a § 3026 odst. 1 OZ, která se bude uveřejňovat v registru smluv.

Nastat mohou jistě i kombinované situace, kdy např. písemná objednávka bude v listinné podobě, zatímco písemná akceptace v elektronické podobě či naopak. Jak bylo uvedeno v předchozích odpovědích, po novela ZRS č. 249/2017 Sb. nemusí být smlouva, tj. ani objednávka ani akceptace, nutně v písemné formě, ale může být i v jiné formě umožňující uveřejnění v registru smluv (zachování písemné formy smlouvy, nebo přinejmenším objednávky, která může být akceptována faktickým plněním, bude však i po novele nanejvýš praktické).

**Q11. Vyžaduje se písemná forma pro dodatek smlouvy?**

Z hlediska ZRS platí totéž, co bylo uvedeno shora o formě smluv. Po novele ZRS č. 249/2017 Sb. nemusí být dodatek smlouvy nutně v písemné formě, ale může být i v jiné formě umožňující uveřejnění v registru smluv.

Jinou věcí je, že samotná smlouva častokrát stanoví, že ji lze měnit pouze číslovanými písemnými dodatky. V takových případech je třeba dodržet písemnost dodatků z důvodu ujednání stran. Případné nedodržení dohodnuté formy dodatků může nastat jejich neplatnost za podmínek § 580 a 582 OZ.

#### IV. Oceňování smlouvy

Povinnosti uveřejnění nepodléhá smlouva, jestliže výše hodnoty jejího předmětu nepřesahuje 50.000 Kč bez daně z přidané hodnoty [§ 3 odst. 2 písm. i) ZRS].

##### **Q12. Jak ocenit předmět smlouvy pro účely zjištění hodnoty 50.000 Kč?**

Ustanovení § 3 odst. 2 písm. i) ZRS stanoví jako kritérium uplatnění výjimky z režimu povinného uveřejňování smlouvy *hodnotu předmětu smlouvy* do 50.000 Kč bez DPH, a nikoliv cenu uvedenou ve smlouvě.

*Předmětem smlouvy* se rozumí *předmět přímý*, tj. lidské chování, kterým jsou realizována práva a povinnosti subjektů (např. užívání vypůjčené či pronajaté věci), nikoli *předmět nepřímý*, kterým je věc, na jakou se konkrétní chování subjektů zaměřuje (např. vypůjčená či pronajatá věc sama o sobě).

**Cena** uvedená ve smlouvě **není ve všech případech hodnotou předmětu smlouvy**, a **nemá proto automatický význam pro posouzení**, zda se uplatní výjimka z povinnosti uveřejnit smlouvu dle zákona o registru smluv.

U smluv s peněžitým plněním za tržní cenu bude cena peněžitého plnění uvedená ve smlouvě (např. cena za nájem či koupi) převážně odpovídat hodnotě předmětu smlouvy. U smluv s nepeněžitým plněním nebo u smluv s peněžitým plněním za jinou, než tržní cenu, však bude hodnota předmětu smlouvy jiná a bude odpovídat ceně obvyklé za daná plnění v daných souvislostech, zejména v daném místě a čase (srov. § 492 OZ).

Tak například je evidentní, že hodnota předmětu smlouvy u výpůjčky či daru není nulová, přestože jde o smlouvu s nepeněžitým plněním. V těchto případech bude hodnota předmětu smlouvy v zásadě rovna tržní ceně nájmu či koupě, podle toho, o jaký smluvní typ jde (tj. zda jde jen o dočasné užívání cizí věci nebo o převod vlastnictví k věci).

Hodnotu předmětu smlouvy není nutné oceňovat znalcem. V případě, že si smluvní strany nejsou jisty, zda hodnota předmětu smlouvy přesahuje či přesáhne 50.000 Kč bez DPH, je z praktického hlediska bezpečnější smlouvu uveřejnit v registru smluv a tím se vyhnout nechtěným sankčním následkům.

### **Q13. Jak ohodnotit předmět smlouvy uzavřené na dobu neurčitou?**

Určení hodnoty předmětu smlouvy může činit obtíže zejména u smluv uzavřených na dobu neurčitou nebo smluv s dlouhodobým nebo opakovaným plněním. U smluv na *dobu určitou* (například nájemní či licenční smlouva na 3 roky) je zřejmé, že hodnota předmětu smlouvy určí násobkem jednotlivého plnění (např. ročního či měsíčního) a počtem let (popř. měsíců) trvání smlouvy.

Komplikovanější situace však nastává, je-li smlouva uzavřena na *dobu neurčitou*. Za jaké období je v takovém případě třeba sečíst hodnotu plnění? Pro tyto případy je pro určení hodnoty předmětu smlouvy třeba použít zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku, jako obecný právní předpis pro oceňování, který v obdobných případech počítá s *oceňováním majetkových práv součtem plnění za období 5 let*. Lze-li očekávat, že hodnota předmětu smlouvy může hranici 50.000 Kč bez DPH v budoucnu překročit, je třeba smlouvu uveřejnit ihned po jejím uzavření a na dosažení limitu nečekat.

Podpůrné použití zákona o oceňování majetku však neznamená, že bude nutné jen kvůli vyhodnocení povinností podle zákona o registru smluv pořizovat znalecké posudky. Zákon o oceňování majetku stanoví obecné principy zjišťování cen, podle nichž mohou hodnotu předmětu smlouvy odhadnout i strany smlouvy, a pokud tato hodnota alespoň potenciálně dosahuje nebo se blíží stanovenému limitu 50.000 Kč bez DPH, bude vhodné smlouvu bez dalšího uveřejnit, aniž by bylo nutné (a hospodárné) ji speciálně oceňovat znalcem.

### **Q14. Jak ohodnotit předmět smlouvy pro účely vyplnění metadat?**

Při vyplňování metadat podle § 5 odst. 5 písm. c) ZRS je situace jiná. Do metadat se totiž primárně vyplňuje *cena* uvedená ve smlouvě. Teprve pokud smlouva cenu neobsahuje, uvede se *hodnota* předmětu smlouvy, lze-li ji určit.

Uvedené je možné přiblížit na příkladu smlouvy, na základě které bude převáděn majetek v hodnotě 51.000 Kč bez DPH za cenu 1 Kč. V takovém případě podléhá smlouva povinnosti uveřejnění, protože hodnota předmětu smlouvy je vyšší než 50.000 Kč bez DPH. V rámci metadat však bude vyplněna cena 1 Kč, protože to je cena, která je uvedena ve smlouvě.

*Nelze-li* hodnotu předmětu smlouvy určit, například proto, že není jasné, nakolik bude podle smlouvy plněno nebo proto, že cena i hodnota plnění jsou variabilní a určují se až v čase plnění, pole cena/hodnota podle § 5 odst. 5 písm. c) ZRS se *nevyplňuje*.

### **Q15. Jaká je hodnota předmětu směnné smlouvy?**

V případě takovéto směnné smlouvy je třeba za hodnotu předmětu smlouvy považovat hodnotu věci, *kteřá má vyšší hodnotu*. Nikoliv tedy součet hodnot obou předmětů směny ani snad výši peněžitého doplatku. Tutéž hodnotu je třeba vyplnit i do metadat.

### **Q16. Jak zohledňovat změnu ceny či hodnoty předmětu smlouvy v čase?**

Zákon o registru smluv nepočítá s možností vymazat vloženou smlouvu, jestliže výše hodnoty jejího předmětu *klesla* pod 50.000 Kč. Pro posouzení výjimky z povinnosti uveřejnit smlouvu podle § 3 odst. 2 písm. i) ZRS se proto uplatní princip *historických cen*, tzn., zohledňuje se pouze původní hodnota předmětu plnění smlouvy.

V případě pozdějších dodatků, které omezují hodnotu předmětu smlouvy, je potřeba říci, že dodatek není zcela samostatná smlouva, ale stává se obvykle součástí obsahu původní smlouvy, ať již vedle ní (tzv. *kumulativní novace*; § 1902 věta druhá OZ), případně místo ní, pokud původní smlouvu jako celek ruší a nahrazuje (tzv. *privativní novace*; § 1902 věta první OZ).

Dodatek v každém případě následuje původní smlouvu, na kterou se vztahovala povinnost uveřejnění. U kumulativní novace proto, že se stává součástí obsahu původní smlouvy, u privativní novace proto, že původní smlouvu ruší a nahrazuje. Z tohoto důvodu je třeba dodatek, který snižuje hodnotu předmětu smlouvy, uveřejnit. To platí tím spíše i pro dodatky, které zvyšují hodnotu předmětu smlouvy.

### **Q17. Lze dělit předmět plnění smlouvy do více smluv?**

Obecně není možné k povinnostem podle zákona o registru smluv přistupovat tak, že se smluvní strany dohodnou na umělém *dělení smlouvy*, tj. v zásadě nedělitelný předmět smlouvy rozdělí zcela účelově na více smluv s cílem uniknout regulaci ZRS díky výjimce v § 3 odst. 2 písm. i) ZRS s tím, že se neuveřejňuje smlouva, jestliže výše hodnoty jejího předmětu je 50.000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo nižší (např. rozdělení nákupu automobilu na více smluv na karosérii, motor, výbavu apod.).

Je nutné pamatovat na to, že *zjevné zneužití práva* nepožívá právní ochrany, a je proto potřeba se takového jednání vyvarovat (§ 8 OZ). Takové jednání je rizikové i z pohledu vnitřních kontrol a auditů. Nad to by uvedený postup mohl být posouzen i jako zastřené právní jednání,

kdy několik rozdělených smluv je faktickou smlouvou jedinou, čehož důsledkem může být neúčinnost a posléze i zrušení takové neuveřejněné smlouvy.

Zákon o registru smluv – na rozdíl od zákona o zadávání veřejných zakázek – však na druhou stranu nijak neomezuje dělení smluv k plnění, které je *reálně dělitelné* a *věcně obhajitelné*. ZRS nezakazuje objednávat a odebírat určité opakovaně spotřebovávané a potřebné zboží či služby opakovanými smlouvami v přiměřených časových jednotkách. Pokud by například koupě spotřebního zboží přesáhla kvartálně hodnotu 50.000 Kč bez DPH, ale měsíčně nikoliv, nic nevylučuje uzavírání kupních smluv na toto zboží v měsíčním cyklu bez povinného uveřejnění.

#### **Q18. Jak oceňovat předmět nevyčíslitelné hodnoty?**

V případě smluv, jejichž předmětem je plnění nevyčíslitelné hodnoty, bude i v těchto případech dle všeho překročen limit 50.000 Kč bez DPH, a taková smlouva bude podléhat *povinnosti uveřejnění*. ZRS totiž pamatuje na smlouvy, u kterých není možné určit hodnotu předmětu smlouvy [§ 5 odst. 5 písm. c)], avšak pro tyto případy stanoví pouze výjimku z uveřejnění metadat.

Na druhou stranu nelze vyloučit ani opačný výklad, že pokud neexistuje relevantní trh (například výpůjček uměleckých děl) a cenou obvyklou za realizaci výpůjčky jako přímého předmětu smlouvy (o hodnotu samotných děl jako nepřímého předmětu smlouvy zde nejde) je pouze reciprocita bez finančního protiplnění, nebude dosaženo limitu 50.000 Kč bez DPH a smlouvu nebude nutné uveřejňovat podle výjimky v § 3 odst. 2 písm. i) zákona o registru smluv. V pochybnostech je však lepší smlouvu uveřejnit.

## **V. Povinné subjekty**

Zákon o registru smluv v § 5 odst. 2 stanoví, že uveřejnění v registru smluv (přesněji zaslání smlouvy k uveřejnění v registru smluv) může provést jak osoba uvedená § 2 odst. 1 ZRS, tak druhá strana smlouvy. V tomto ohledu jsou tak povinnými subjekty všechny smluvní strany povinně uveřejňované smlouvy.

Hovoří-li se v souvislosti se zákonem o registru smluv o *povinných subjektech*, tak se tím zpravidla nepřesně označují subjekty vyjmenované v § 2 odst. 1 ZRS. Tedy subjekty, které tím, že jsou smluvní stranou, způsobují, že smlouva musí být uveřejněna v registru

smluv. V dalším textu budeme jako o „povinných“ subjektech s výhradou této drobné nepřesnosti hovořit právě o subjektech, které svou přítomností definují povinně uveřejňované smlouvy.

### **Q19. Jak se identifikuje „povinný“ subjekt?**

Subjekty, které tím, že jsou smluvní stranou, způsobují, že smlouva musí být povinně uveřejněna, jsou definovány v § 2 odst. 1 ZRS. Uveřejněny musí být všechny smlouvy, jejichž smluvními stranami jsou tyto subjekty, splňují-li i ostatní zákonné podmínky, resp. nespádají-li do některé z výjimek podle § 3 odst. 2 ZRS. Subjekty, jejichž smlouvy budou povinně uveřejňovány, lze rozdělit do tří kategorií:

- a) Především se jedná o *stát a územní samosprávné celky*. Jak ovšem vyplývá z výjimky obsažené v § 3 odst. 2 písm. 1) ZRS na smlouvy, jejichž alespoň jednou smluvní stranou je obec nevykonávající rozšířenou působnost (tj. obec typu I. a II.), se povinnost uveřejňování smluv v registru nebude vztahovat.
- b) Druhou kategorií jsou *právnícké osoby veřejného práva*, a to státní příspěvkové organizace, státní fondy, veřejné výzkumné instituce a veřejné vysoké školy, dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů soudržnosti, příspěvkové organizace územního samosprávného celku, zdravotní pojišťovny, Česká televize a Český rozhlas.
- c) Třetí kategorií jsou pak určité *právnícké osoby soukromého práva*, k nimž má stát nebo územní samosprávný celek určitý zákonem definovaný vztah. Do této kategorie patří obecně prospěšná společnost založená státem nebo územním samosprávným celkem, ústav založený státem nebo územním samosprávným celkem (není však zřejmé, proč nejsou do výčtu zahrnuty např. i nadace a nadační fondy, ani proč je v zákoně vyjádřen prvek založení, jehož význam může plynutím času a změnami vlastnické struktury vyvanout, namísto prvku aktuálního ovládnutí). Dále do této kategorie patří státní a národní podniky a právnícké osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek (i v součtu) většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné osoby.

## **Q20. Má povinný subjekt informační povinnost vůči druhé smluvní straně?**

Ustanovení § 1728 odst. 2 OZ stanoví, že při jednání o uzavření smlouvy si smluvní vztahy vzájemně sdělí všechny skutkové a právní skutečnosti, o nichž ví nebo vědět musí, tak, aby se každá ze stran mohla přesvědčit o možnosti uzavřít platnou smlouvu a aby byl každé ze stran zřejmý její zájem smlouvu uzavřít. Jedná se o obecnou informační povinnost, která se bude vztahovat i na informace o tom, zda je jedna z kontrahujících stran „povinným“ subjektem.

Povinné subjekty by proto měly z opatrnosti *informovat smluvního partnera*, že patří mezi subjekty dle § 2 odst. 1 ZRS, a vyvést jej z omylu v případě, že si toho smluvní partner není vědom. Lze tak učinit i vzorovou formulací přímo v textu smlouvy spojenou zejména se smluvní úpravou zajištění povinnosti uveřejnění jednou či druhou stranou.

Na druhou stranu, povinnost uveřejnění určitých smluv vyplývá přímo ze zákona, a tím pádem i zde platí princip, že každý má znát právo a neznalost zákona neomlouvá.

## **Q21. Co znamená většinová majetková účast?**

*Většinovou majetkovou účast* je třeba vykládat ve smyslu práva obchodních korporací jako *úcast na základním kapitálu* takové korporace, který souvisí s tvorbou vůle za právnickou osobu a vyjadřuje podíl na jejím rozhodování a ovládání. To znamená, že proto, aby byla právnická osoba považována za povinný subjekt dle § 2 odst. 1 písm. n) ZRS, musí mít stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávními celky, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby, více než 50% podíl na peněžním vyjádření souhrnu peněžitých i nepeněžitých vkladů do této právnické osoby. Tak tomu může být u *akciové společnosti* a *společnosti s ručením omezeným* (obchodní korporace) a u *družstva*.

Existují ale i právnické osoby, které *nevytvářejí základní kapitál*. I tyto právnické osoby mohou disponovat určitými zdroji tvořenými na základě vkladové povinnosti od státu či územních samosprávných celků. Typicky se může jednat o fundace, tj. *nadace* a *nadační fondy*. Jiné právnické osoby, jako například *spolek*, *zájmové sdružení právnických osob* či *společenství vlastníků jednotek*, pak nejenže nevytvářejí základní kapitál, ale ani obecně nepředpokládají povinnou vkladovou povinnost.

Vzhledem k tomu, že zákonodárce zvolil pro definici povinného subjektu kritérium *většinové majetkové účasti*, a nikoliv kritérium *ovládání* či obecně *většinové účasti*, právnické osoby, které *nevytvářejí základní kapitál*, nejsou povinnými subjekty podle § 2 odst. 1 písm. n) ZRS.

Na majetkovou účast ve smyslu § 2 odst. 1 písm. n) ZRS nelze usuzovat z prostého převodu majetku státu či územního samosprávného celku právnické osobě na základě např. darovací smlouvy, členského příspěvku či podílu na likvidačním zůstatku, neboť tyto skutečnosti nemají podstatné atributy majetkové účasti v právnické osobě.

### **Q22. Jak vykládat znění výjimky pro obce I. a II. typu?**

Výjimka dopadá primárně na obce I. a II. typu dle obecního zřízení (zákon o obcích). Smlouva, jejíž alespoň jednou stranou je obec nevykonávající rozšířenou působnost, se díky této výjimce *nemusí uveřejňovat* v registru smluv. A to ani v případě, že druhou smluvní stranou je některá z osob uvedených v § 2 odst. 1 zákona o registru smluv (!), neboť jde o výjimku z povinného uveřejňování celých smluv zařazenou v § 3 odst. 2 ZRS. Tak tomu může být například v případě, že kraj jako povinný subjekt uzavře smlouvu o poskytnutí dotace s obcí I. či II. typu, a tato smlouva se tím automaticky dostane mimo režim povinného uveřejňování podle zákona o registru smluv.

V další části výjimka mří na § 35a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak. Toto ustanovení je dále doplněno § 23 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, které blíže specifikuje druhy osob, které může obec zřizovat nebo zakládat. Dle § 23 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů územní samosprávný celek se může spolu s jinými osobami stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků. Stejně jako u samotných obcí I. a II. typu i u těchto subjektů postačuje, že jsou alespoň jednou smluvní stranou posuzované smlouvy, a smlouva v takovém případě *nemusí být* dle ZRS uveřejněna.

### **Q23. Jak se posuzuje dobrovolný svazek obcí I. a II. typu?**

Dobrovolný svazek obcí I. a II. typu sice spadá do definice povinných subjektů v § 2 odst. 1 písm. f) ZRS, nicméně jím uzavírané smlouvy jsou *vyloučeny z uveřejnění* na základě



výjimky pro obce I. a II. typu podle § 3 odst. 2 písm. 1) ZRS, pokud jde o svazek složený výhradně z obcí I. nebo II. typu, nebo pokud v něm mají tyto obce většinovou účast. Tudiž smlouvy, jejichž alespoň jednou smluvní stranou je takový svazek obcí, *nemusí* být uveřejňovány v registru smluv bez ohledu na to, kdo je jejich druhou smluvní stranou.

To platí i pro dobrovolný svazek obcí s účastí obcí III. typu, pokud v něm mají obce I. a II. typu *většinovou účast*. Vzhledem k tomu, že § 3 odst. 2 písm. 1) ZRS nehovoří o účasti „majetkové“, půjde o obecnou většinovou účast v právnické osobě, která se obvykle odvozuje od většiny pro rozhodování; tj. nikoli jen od prosté většiny podle počtu členů, ale od většiny jejich hlasovacích práv.

#### **Q24. Jak vyhodnotit riziko dopadů ZRS?**

V případě přetrvávající právní nejistoty je vhodné buď smlouvu z opatrnosti uveřejnit, nebo zajistit právní posouzení, které zhodnotí riziko v konkrétním případě, a provede podrobnou analýzu relevantních ustanovení ZRS, záměrů zákonodárce a souvisejících právních předpisů ve vztahu k hodnocenému subjektu. Právní analýza by se měla rovněž pokusit o kvantifikaci právního rizika, které hrozí v případě, že povinnost uveřejnit smlouvu s daným subjektem nebude dodržena. Bude ale vždy záviset na individuálním rozhodnutí smluvní strany.

## **VI. Povinnost uveřejnění**

#### **Q25. Která smluvní strana má povinnost uveřejnit smlouvu v registru smluv?**

Zákon o registru smluv (v § 5 odst. 2) stanoví, že uveřejnění v registru smluv (přesněji zaslání smlouvy k uveřejnění v registru smluv) může provést jak osoba uvedená v § 2 odst. 1, tak druhá smluvní strana smlouvy. Zákon povinnost uveřejnění konkrétněji nedistribuuje mezi jednotlivé smluvní strany a ponechává ji na *vzájemné dohodě a odpovědnosti všech smluvních stran*. Zákon pouze stanoví, že se prostřednictvím registru smluv musí uveřejňovat dotčené smlouvy s tím, že pokud smlouvy uzavřené po 1. 7. 2017 (včetně) uveřejněny nebudou, nastanou zákonem předvídané sankční následky (neúčinnost a následně zrušení smlouvy).

Vzhledem ke zvolenému zákonnému řešení se jeví pro smluvní strany nejvhodnější nacházet taková řešení distribuce odpovědnosti, která zásadně předcházejí vzniku konfliktních situací a případným soudním sporům. Je zároveň v přednostním zájmu smluvních stran ošetřit postup

vkládání smluv do registru tak, aby smlouva nabyla účinnosti ve sjednané době (nejdříve však dnem uveřejnění). Předmětná smlouva by tak nově měla obsahovat ustanovení, na základě kterého některá ze smluvních stran bude povinna uveřejnit smlouvu v příslušné lhůtě po uzavření smlouvy. Tím bude smluvně ve smlouvě samotné zkonstruována povinnost uveřejnění pro jednu či druhou smluvní stranu, čímž vznikne i její odpovědnost za případné porušení smluvní povinnosti ve smyslu § 2913 OZ.

Přestože neuveřejněná smlouva nebude jako celek, tedy včetně ujednání o tom, kdo a kdy provede uveřejnění, účinná, bude mít porušení této převzaté (ač neúčinné) povinnosti uveřejnit smlouvu následky. Vyplývá to jednak z obecné předsmluvní povinnosti opírající se o princip poctivého jednání jako jednoho ze základních principů soukromoprávních vztahů (§ 6 a § 1728 a násl. OZ) a jednak i z oddělitelnosti jednotlivých částí smlouvy ve smyslu § 576 OZ. Princip poctivého jednání představuje základní vodítko pro jednání všech smluvních stran, a to jak před, tak i po uzavření smlouvy.

Je důležité brát na vědomí rovněž to, že smluvní strana, která bude dle dohody smluvních stran povinna vložit smlouvu do registru, si podrží značnou kontrolu nad tím, v jaké podobě bude smlouva do registru vložena. To bude zahrnovat i rozhodnutí o tom, co bude považováno za *chráněné informace* nepodléhající povinnosti uveřejnění. Současně to však představuje nesení rizika špatného vyhodnocení, jaké části smlouvy nemají být uveřejněny. Proto se doporučuje dohodnout se nejen na tom, která smluvní strana smlouvu uveřejní, ale předem též vydefinovat, jaké části smlouvy nemusí, či dokonce nesmí být uveřejněny.

Z praktických důvodů je vhodné formulovat povinně uveřejňované smlouvy již při sepisu a uzavírání tak, aby, pokud možno, neobsahovaly chráněné informace. Pokud je obsahovat musí, je vhodné je vyčlenit do samostatných příloh smlouvy a právní důvod ochrany informací v nich dostatečně popsat.

#### **Q26. Lze uveřejnit smlouvu ještě před podpisem?**

Dle § 5 odst. 2 ZRS zašle jedna ze smluvních stran smlouvu správci registru bez zbytečného odkladu, nejpozději však do *30 dnů* od dne, kdy byla smlouva uzavřena. Lhůta 30 dnů je lhůtou pořádkovou a nejsou s ní spojené sankční ani žádné jiné zákonné následky. Smlouvu uzavřenou od 1. 7. 2017 je nicméně nutné uveřejnit do tří měsíců ode dne, kdy byla uzavřena, jinak bude zrušena od počátku.

Obecně lze uveřejnit smlouvu i před jejím podpisem, ale nebude možné vyplnit veškerá metadata, zejména datum uzavření smlouvy. Metadata je možné následně postupem dle § 7 odst. 2 písm. a) a odst. 3 ZRS opravit tak, aby uveřejnění bylo souladné se zákonem. Nicméně vzhledem k tomu, že smlouvy jsou v praxi správcem registru uveřejňovány obratem automaticky po doručení smlouvy určené k uveřejnění, nepřinese uveřejnění smlouvy ještě před jejím podpisem zpravidla přílišné usnadnění.

### **Q27. Jak správně smlouvu uveřejnit?**

Aby byla smlouva řádně uveřejněna v registru smluv, musí být podle § 5 odst. 1 ZRS splněna tři kritéria vložení:

- a) *elektronického obrazu textového obsahu smlouvy,*
- b) *v otevřeném a strojově čitelném formátu a*
- c) *vyplnění povinných metadat podle § 5 odst. 5 ZRS.*

Vložení elektronického obrazu textového obsahu smlouvy do registru smluv se rozumí uveřejnění *úplného textu smlouvy*, nikoli *podpisů*. V této souvislosti je nutné upozornit na **častou chybu** spočívající v nepochopení požadavků na uveřejnění, kdy se řada subjektů domnívá, že je nutné **skenovat** uzavřené **smlouvy** a uveřejnit tak naskenovaný obrázek uzavřené smlouvy **i s podpisy** smluvních stran. Tak tomu však není. Správné a také nejjednodušší řešení vyhovující požadavkům zákona o registru smluv je uveřejnění finální sepsané verze smlouvy ve formátu PDF bez nutnosti skenovat již uzavřenou smlouvu, a tím pádem i bez podpisů smluvních stran. Tato verze se vyhotoví uložením finální verze smlouvy v textovém editoru „jako PDF“ či „tiskem do PDF“.

V případě skenování vytištěné a podepsané smlouvy by docházelo k tomu, že elektronická verze smlouvy se vytiskne do analogové papírové podoby, z níž se bude opět převádět zpět do elektronické podoby se strojově čitelnými daty, tj. s povinností navrácení textové vrstvy strukturovaných dat do naskenovaného souboru prostřednictvím funkce OCR. Takový postup nelze příliš doporučit, neboť zvyšuje administrativní náročnost, objem přenášených a ukládaných dat a chybovost textové vrstvy, která je klíčová pro funkčnost registru smluv a možnosti fulltextového vyhledávání v databázi smluv.

Definici *otevřeného a strojově čitelného formátu* lze pro účely zákona o registru smluv odvodit ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013,

kteřou se mění směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která se v českém právním řádu promítla do novelizovaného § 3 odst. 7, 8 InfZ, ve znění zákona č. 222/2015 Sb., s účinností od 10. 9. 2015.

*Strojově čitelným formátem* se rozumí formát datového souboru s takovou strukturou, která umožňuje programovému vybavení snadno nalézt, rozpoznat a získat z tohoto datového souboru konkrétní informace, včetně jednotlivých údajů a jejich vnitřní struktury, tj. strukturovaná data. V případě souboru ve formátu PDF půjde prakticky o to, aby se nejednalo pouze o naskenovaný obrázek, ale o reálná textová data, tedy o PDF s textovou vrstvou. Strojově čitelným formátem však bude i dokument ve formátu DOC/DOCX.

*Otevřeným formátem* se rozumí formát datového souboru, který není závislý na konkrétním technickém a programovém vybavení a je zpřístupněn veřejnosti bez jakéhokoli omezení, které by znemožňovalo využití informací obsažených v datovém souboru. Půjde např. o open source formáty, nikoli o formáty zpracovatelné pouze proprietárním softwarovým vybavením. Otevřenými formáty jsou formáty PDF, resp. PDF/A, RTF, ODT, DOCX, TXT atd.

Podle § 5 odst. 5 ZRS platí, že pokud smlouva není uveřejněna uvedeným způsobem a včetně vyplnění povinných metadat, *nepovažuje se za uveřejněnou* v registru smluv. Toto pravidlo míří proti případným praktikám smluvních stran, které by směřovaly k obcházení zákona uveřejňováním neúplných nebo nečitelných dokumentů.

#### **Q28. Platí povinnost uveřejnění historických smluv?**

Zákon o registru smluv nemá *retroaktivní* účinky a dopadá na tak pouze na smlouvy, které byly uzavřeny po nabytí jeho účinnosti, tedy od 1. 7. 2016.

Zvláštním případem jsou však situace, kdy je po nabytí účinnosti zákona (1. 7. 2016) uzavřena dohoda, kterou se doplňuje, mění, nahrazuje nebo ruší smlouva, jež byla uzavřena před účinností ZRS. Pokud by dříve uzavřená smlouva byla svou povahou povinně uveřejňovanou smlouvou, uveřejní se podle § 8 odst. 3 ZRS spolu s dodatkem i původní uzavřená smlouva, a to se stejnými požadavky na formát (otevřený a strojově čitelný) a vyplnění metadat. Na případné porušení povinnosti uveřejnit původní smlouvu se však s ohledem na zákaz pravé retroaktivity nevztahují sankční následky v podobě neúčinnosti a následného zrušení smlouvy (§ 9 ZRS).

Má-li smlouva uzavřená před účinností ZRS i další dodatky uzavřené před účinností ZRS, je třeba v případě uzavření dodatku po účinnosti ZRS uveřejnit spolu se smlouvou i tyto předchozí dodatky, aby byl z uveřejněného záznamu jasný celý (aktuální) obsah smluvního vztahu.

Uveřejnění historické smlouvy uzavřené do 30. 6. 2016 s dodatky uzavřenými po 30. 6. 2016 podle § 8 odst. 3 ZRS se provádí ve formě jednoho záznamu s více přílohami a metadata záznamu se vyplňují podle aktuálního obsahu smlouvy ve znění všech jejích dodatků.

**Q29. Uveřejňují se přílohy a všeobecné obchodní podmínky smlouvy?**

Přílohy i všeobecné obchodní podmínky jsou neoddělitelnou součástí smlouvy, a proto je třeba je *uveřejnit spolu se smlouvou*.

Přílohy či jejich části však nemusí být uveřejněny v případě, že se použije některá z *výjimek* z povinnosti uveřejnění dle § 3 ZRS. Například podle § 3 odst. 2 písm. b) ZRS jsou vyňaty z povinnosti uveřejnění technické předlohy, návody, výkresy, projektová dokumentace, model, způsob výpočtu jednotkových cen, vzor a výpočet, které jsou typicky včleňovány do různých příloh ke smlouvě.

Je přitom vhodné, aby se strany snažily vyčlenit informace, které jsou vyňaty z povinnosti uveřejnění, do separátních *příloh*, aby byla snazší jejich identifikace a technický způsob neuveřejnění. I v případě, že tyto informace budou zakomponovány do vlastní smlouvy, bude možné je znečitelnit.

*Počet příloh* není reálně omezen, celková velikost podání do registru smluv je však limitována maximálním objemem datové zprávy (20 MB). Uveřejňované přílohy musí splňovat stejné požadavky na formát – otevřenost a strojovou čitelnost.

**Q30. Lze uveřejnit více smluvních stran a informace o ceně v cizí měně?**

Ano, informační systém registru smluv (ISRS) akceptuje i více smluvních stran a v metadatech ceny je možné uvést měnu, v jaké je cena předmětu smlouvy sjednána.

**Q31. Jakým způsobem zasílat smlouvy do registru smluv?**

Smlouvy, dodatky a přílohy je možné zasílat pouze prostřednictvím elektronického formuláře a informačního systému datových schránek podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických

úkonech a autorizované konverzi dokumentů (§ 5 odst. 3 ZRS). Pokud smluvní strana, která má smlouvu uveřejnit, nemá datovou schránku, má nepřímou povinnost si ji zřídit.

## VII. Zastoupení při uveřejnění

Smluvní zastoupení vzniká na základě *dohody* mezi zástupcem (zmocněncem) a zastoupeným (zmocnitelem). Dohoda zakládá právní vztah mezi zmocněncem a zmocnitelem a opravňuje zmocněnce k určitým právním jednáním jménem zmocnitele. V praxi může mít dohoda o plné moci formu některého z typických smluvních typů – zejména smlouvy příkazní (§ 2430–2444 OZ).

Existenci zástupčího oprávnění dokládá zmocněnec navenek vůči třetím osobám zmocněním, *plnou mocí*. Speciální plná moc opravňuje zmocněnce k jednání v konkrétně vymezených případech. Generální plná moc opravňuje zmocněnce jednat ve všech případech, kde by mohl jednat sám zmocnitel. Plná moc navazuje na smlouvu, ale sama o sobě představuje jednostranné právní jednání zmocnitele, které je adresováno třetím osobám; její hlavní funkcí je prokázání (potvrzení) vzniku dohody o zastoupení mezi zmocnitelem a zmocněncem.

### Q32. Je možné nechat se zastoupit pro účely uveřejnění smlouvy?

Ano. Zákon o registru smluv neobsahuje úpravu, která by zapovídala zasílání smluv a metadat v zastoupení, a je tedy nutné vycházet z obecných principů smluvního zastoupení. Smlouvu do registru tak může vložit např. advokát či jakýkoli jiný zmocněnec. Nebo, což může být v praxi častější případ, zřizovatel může na základě dohody s jím zřízenou příspěvkovou organizací zajišťovat uveřejňování jí uzavřených smluv. Zmocnění se provádí v prostředí formuláře pro uveřejňování smluv, kde se vyplní ID datové schránky zmocnitele a zmocněnce pro účely uveřejnění smluv v registru smluv.

## VIII. Změny závazků ze smlouvy

V občanskoprávních vztazích je běžné, že s ohledem na vývoj plnění závazku, události ve vnějším světě nebo změny poměrů smluvních stran je nutné původní závazek, případně i smlouvu změnit. Občanský zákoník upravuje základní případy změn závazků v § 1879 a násl. a rozlišuje zejména změny závazků v osobě věřitele a dlužníka a změny v obsahu závazků.

Pro účely posouzení povinnosti uveřejnění změn závazků ze smlouvy je nejprve třeba vymezit obsah a vzájemný poměr pojmů „závazek“ a „smlouva“.

Pojem „závazek“ je obecnějším a širším pojmem, než pojem „smlouva“, neboť smlouva je pouze jedním z právních důvodů vzniku, změny či zániku závazku. Závazky vznikají, mění se a zanikají i z celé řady jiných důvodů, zejména v důsledku právních událostí (§ 600 a násl. OZ, například plynutí času), z jednostranného právního jednání (§ 545 a násl. OZ), z deliktů (§ 2894 a násl. OZ), ze změn právního prostředí (ex lege) apod. Názorně to uvádí občanský zákoník v § 1723 odst. 1: „Závazek vzniká ze smlouvy, z protiprávního činu, nebo z jiné právní skutečnosti, která je k tomu podle právního řádu způsobilá.“

Otázka, zda jde o změnu smlouvy, či nikoli, se posuzuje z obsahového materiálního hlediska. Může nastat situace, kdy se určitý dokument výslovně označuje za *dohodu o změně smlouvy* či *dodatek ke smlouvě* a mohou jej dokonce i podepsat obě strany, ale ve skutečnosti jde jen o potvrzení (deklaraci) něčeho jiného, ať již jednostranného jednání nebo jiné právní skutečnosti (např. „*dodatek smlouvy*“ o zvýšení ceny plnění o inflaci podle inflační doložky ve smlouvě – ve skutečnosti vůbec nepůjde o dodatek smlouvy, i kdyby byl tak označen, ale pouze o potvrzení skutečnosti, která již nastala na základě jiných událostí).

### **Q33. V jakých případech dochází ke změnám závazků bez změny smlouvy?**

Vzhledem k tomu, že zákon o registru smluv upravuje pouze *uveřejňování smluv* (§ 1 ZRS), nikoli uveřejňování všech závazků, bude třeba v praxi rozlišit, kdy se skutečně jedná o smlouvu, a kdy jde o vznik, změnu nebo zánik závazku z jiných důvodů. V takových případech povinnost totiž uveřejnění *nevzniká*.

*Příklad:* Nezveřejňují se dokumenty, které nemají povahu změny smlouvy, jako například záznam o uplatnění již dříve dohodnutých smluvních mechanismů, záznam o faktu, o právní události nebo deklaratorní zápis, a to i pokud je formálně označen jako dodatek či dohoda a podepsán oběma smluvními stranami, pokud z jeho obsahu nevznikají nová práva a povinnosti (přesněji pokud není právním titulem změny závazku), ale pouze se jím potvrzuje určitá skutečnost, která již nastala z jiných důvodů (např. záznam skutečné výměry provedených prací u smlouvy s měřenými jednotkovými cenami (např. kap. 12 tzv. Červené knihy FIDIC), záznam podle Pod-čl. 13.3 (změnový list) nebo 3.5 smluvních vzorů FIDIC apod.).

V řadě případů jsou průběžné změny závazku realizovány na základě původní smlouvy nebo zákona. Nejde o nové dohody, které by bylo možno kvalifikovat jako novou povinně uveřejňovanou smlouvu, nýbrž o *plnění smlouvy*. Je přitom možné rozlišit zejména následující případy změn závazků, kdy nedochází ke změně smlouvy (srov. též komentář k § 1759 in Hulmák, M. a kol.: Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 190.):

- *Automatická změna závazku* předpokládaná smlouvou nebo zákonem. Ke změně závazku dochází *automaticky* bez ohledu na vůli kterékoli ze smluvních stran. Jde o případy, kdy buďto smlouva předem stanoví způsob, kterým se obsah závazku mění v závislosti na objektivních skutečnostech, nebo změna vyplývá ze změny právních předpisů. Mezi tyto případy, kdy vůbec nedochází ke změně smlouvy, a není proto co uveřejňovat, patří zejména inflační, indexové, měnové a cenové doložky, změna úroků v závislosti na sazbách vyhlášených centrální bankou, prodloužení účinnosti smlouvy závislé na určité právní události (*např. pokračování v nájmu po uplynutí původně sjednané doby, které vede dle smlouvy k jejímu automatickému prodloužení*), změny závazku vznikající ze zákona např. změnou daňových předpisů nově ukládanými zákonnými povinnostmi apod.
- *Jednostranná změna závazku*. V případě, že je ve smlouvě stanoven rozsah či rámec předmětu plnění a zároveň postup pro jeho konkretizaci, obvykle jednostranným právním jednáním, tak ani takové jednání nelze považovat za změnu smlouvy, ale za její plnění, a proto není co uveřejňovat v registru smluv (*např. výběr materiálů či komponent pro realizaci díla z více možných zaměnitelných alternativ předpokládaných smlouvou podle aktuální dostupnosti a situace na trhu; vyúčtování ceny díla, která byla dohodnuta ve smlouvě odhadem nebo způsobem jejího určení dle § 2586 odst. 2 OZ; k tomu srov. např. určování ceny dle § 2612 OZ, které se rovněž děje pouze jednostranným právním jednáním; určení ceny díla podle skutečného rozsahu práce a použitých věcí ve smyslu § 2625 OZ; zadávání konkrétních požadavků podle obecné smlouvy o poskytování právních služeb; jednostranná (ultimativní) změna obchodních podmínek podle § 1752 OZ; pokyn správce stavby (např. podle Pod-čl. 13.1 smluvních vzorů FIDIC apod.))*.
- *Změna závazku třetí stranou*. Strany si ve smlouvě sjednaly, že určitá náležitost smlouvy má být určena či doplněna soudem nebo třetí osobou (např. obchodními



pravidly vydávanými třetí nezávislou osobou). Smlouva musí v takovém případě přesně vymezit, o jakou náležitost jde a kdo ji může po uzavření smlouvy stanoveným způsobem doplnit. Opět půjde o změnu závazku, ale nikoli o změnu smlouvy. Jako příklad lze uvést určení ceny znalcem či správcem stavby. V některých případech stanoví mechanismus změn závazku přímo zákon (např. § 1766, § 1964 odst. 3, § 2620, § 2622 OZ ad.).

Podmínkou mimosmluvní konkretizace závazku je, že tato možnost je dostatečně určitě smlouvou nebo zákonem předvídána. I v takovém případě jde pak o *plnění smlouvy*, nikoli o změnu smlouvy. Klíčové je, aby byl dostatečně určitě stanoven budoucí obsah závazku, nebo alespoň způsob jeho určení. Uvedené se uplatní např. u smlouvy, podle níž jedna ze smluvních stran určuje konečnou výši kupní ceny v předvídaném rozmezí (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 1. 2002 sp. zn. NS 29 Odo 503/2001, C 2484 Sb. NS), podobně v případě pohybu s určitou položkou ve smlouvě za předem stanovených podmínek (viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 746/2010, 2015/2011 Sb. NS) či při konkretizaci jednotlivých cenových položek dodavatelem.

- *Vyhrazená změna závazku*, pokud vyplývá ze zákona nebo je dohodnuta ve smlouvě. Uvedený postup je ovládaný stejnými principy, jako je uvedeno výše. Jedná se například o uplatnění § 100 odst. 1 a 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek („ZZVZ“), který stanoví, že závazek lze měnit, vyhradí-li si to zadavatel v zadávací dokumentaci, resp. ve smlouvě, avšak pouze *pokud jsou podmínky pro tuto změnu a její obsah jednoznačně vymezeny*. ZZVZ v této souvislosti hovoří o „změně závazku“, nikoli o „změně smlouvy“; nedochází zde ke změně smlouvy, ale k využití toho, co již bylo ve smlouvě ujednáno.

Do této kategorie budou spadat například:

- (i) doměření konkrétních položek prací dle skutečného provedení (např. u smlouvy s měřenými jednotkovými cenami (viz kap. 12 tzv. Červené knihy FIDIC)) – nejedná se o změnu, ale o způsob určení celkové ceny díla;
- (ii) negativní/smluvní opce – např. objednatel si nechá nacenit 7 výtahů a smluvně vyhradí právo odebrat pouze 5 nebo si nechá nacenit dům včetně garáže

a vyhradí si právo garáž nerealizovat; zahrnuje i případné čisté vypuštění některých položek nebo objektů bez náhrady;

- (iii) realizace dodatečného plnění při uplatnění změnového režimu uvedeného ve smlouvě (bez ohledu na naplnění podmínek § 100 odst. 1 ZZVZ), který je ve smlouvě dostatečně určitě popsán, tj. minimálně co do povinnosti jej realizovat a způsobu určení ceny např. odkazem na oceněný výkaz výměr, případně na jiný ceník nebo ze zákona cenou obvyklou.

Za vyhrazenou změnu může být v některých případech považováno uplatnění tzv. *claimů*, tj. smluvních kompenzačních nároků některé ze stran vůči druhé na základě smluvního rozdělení rizika (většinou jde buď o kompenzaci při porušení povinnosti ze smlouvy nebo zákonné povinnosti druhou stranou nebo z důvodu vzniku určité objektivní skutečnosti, jejíž riziko je straně přiděleno). Příkladem může být kompenzace při nedodržení termínu pro dokončení díla nebo nárok na prodloužení doby pro dokončení a úhradu nákladů z důvodu vyšší moci apod. Jedná se o nároky vzniklé z plnění smlouvy, které se odvozují buď z ujednání, nebo ze zákona a tyto důsledky jsou ve smlouvě přesně specifikovány – např. Pod-čl. 3.5 ve vazbě na Pod-čl. 2.5 a 20.1. smluvních vzorů FIDIC (nedochází k nové dohodě smluvních stran ohledně způsobu jejich řešení), neuveřejňují se ani podle ZZVZ ani podle ZRS.

- *Změna závazku v důsledku deliktu.* Ke změně závazku může dojít též v důsledku porušení zákona či smlouvy.

#### **Q34. V jakých případech dochází ke změnám závazků změnou smlouvy?**

Pokud je právním důvodem změny závazku nové ujednání stran (smlouva, dohoda, resp. dodatek), pak je nezbytné uvažovat o *povinnosti jeho uveřejnění v registru smluv*.

ZRS sice výslovně nestanoví, že se uveřejňují *dodatky smlouvy*, nicméně vychází z principu jednoty *smlouvy*, tj. tam, kde je zjevné, že vůle smluvních stran směřuje ke změně dosavadního závazku, bude se takto měněný závazek považovat za ucelený spolu se závazkem, který ho mění. Je třeba přihlížet zejména ke skutečnosti, že dohoda stran, kterou se mění smlouva (dodatek), je obdobným ujednáním jako samotná smlouva a obsahově se může týkat značných hodnot, takže je možné cestou dodatků výrazně měnit obsah závazku z původní smlouvy. Nad to je vzhledem ke smyslu a účelu ZRS evidentně dán zájem na tom,

aby byl v registru smluv obsažen celý smluvní vztah, tj. se všemi dodatky, které původní smlouvu na základě nového ujednání stran mění.

S ohledem na uvedené důvody se kloníme k závěru, že by měl být v registru smluv uveřejněn *každý dodatek* k již uveřejněné smlouvě, na kterém se strany dohodnou, a to bez ohledu na otázku, zda jeho hodnota dosahuje limitu 50 000 Kč bez DPH či zda představuje privativní nebo kumulativní novaci závazku založeného smlouvou.

Uvedený postup se ostatně jeví jako nejpraktičtější, neboť rozlišování mezi tím, zda dodatek představuje kumulativní či privativní novaci může v praxi smluvním stranám přinášet značné komplikace. Zároveň je tento výklad nejbezpečnější, jelikož je zcela v souladu se zásadou, podle níž je v pochybnostech lepší smlouvu uveřejnit.

Nad rámec výše uvedeného je však třeba upozornit na skutečnost, že na otázku povinnosti uveřejňovat dodatky k uveřejňovaným smlouvám existuje více názorů.

Předně se lze setkat s výkladem, že je třeba každý dodatek posuzovat jako *samostatnou smlouvu* a jednotlivě zkoumat, zda splňuje podmínky pro uveřejnění v registru smluv, a to bez ohledu na smlouvu, kterou mění, doplňuje či ruší.

Dále existuje názor, podle něhož je klíčový *předmět dodatku*. Právní teorie v této souvislosti zpravidla rozlišuje mezi privativní (§ 1902 věta první OZ), a kumulativní novací závazku (§ 1902 věta druhá OZ). Dodatek, který je privativní novací závazku, dosavadní závazek ze smlouvy ruší a nahrazuje novým závazkem, a proto by se podle tohoto výkladu měl předmět dodatku posuzovat spíše jako celková úprava smluvního vztahu a tedy v kontextu původní smlouvy (*např. původní neuveřejněná smlouva s hodnotou předmětu plnění 40 tis. Kč se jako celek nahradí dodatkem s hodnotou plnění 60 tis. Kč, který musí být tím pádem uveřejněn v registru smluv, přestože dodatkem bude v podstatě navýšena cena pouze o 20 tis Kč*). Naopak u kumulativní novace se vychází z toho, že zde platí vedle sebe jak původní závazek ze smlouvy, tak i nový závazek, a proto je třeba posuzovat předmět dodatku zvlášť, jako relativně samostatný doplněk smluvního vztahu (*původní neuveřejněná smlouva s hodnotou předmětu plnění 40 tis. Kč se doplní dalším plněním za 20 tis. Kč, přičemž oba závazky ob stojí samostatně vedle sebe a povinnost uveřejnění nevznikne; např. koupě ojetého auta za 40 tis. Kč bude dodatkem doplněna o koupi sady nových pneumatik za 20 tis. Kč*). Ve sporných případech platí vyvratitelná právní domněnka, že jde o kumulativní novaci (*např. ke koupi ojetého auta za 40 tis. Kč bude dodatkem dohodnuto provedení servisu a cena*

*plnění bude zvýšena na 60 tis. Kč – samotná koupě a samotný servis i jejich ceny mohou samostatně obstát, proto hodnota dodatku smlouvy bude pouze 20 tis. Kč a není třeba jej uveřejnit).*

V neposlední řadě se též lze setkat s názorem, že změny smlouvy není nutné uveřejňovat v registru smluv vůbec. Takovému závěru potenciálně napovídá *doslovný, historický a systematický výklad* zákona o registru smluv. Občanský zákoník terminologicky rozlišuje pojem „smlouva“ a „dohoda“, přičemž „smlouvou“ rozumí ujednání, které vede ke vzniku závazku (§ 1724 odst. 1 OZ), „dohodou“ pak ujednání, které vede ke změně (§ 1902 OZ) nebo zániku závazku (§ 1981 OZ). Terminologické rozlišování „smlouvy“ a „dohody“ přitom respektuje i zákon o registru smluv. V § 1 ZRS, který obsahuje předmět úpravy tohoto zákona, se hovoří pouze o uveřejňování smluv. Stejně tak ani další ustanovení ZRS, s výjimkou přechodných ustanovení, nezmiňují povinnost uveřejňovat jakékoli změny povinně uveřejňovaných smluv. Z toho lze podle zastánců tohoto názoru dovozovat, že taková povinnost neexistuje. Jakkoli se doslovný výklad ZRS i jeho souvislostí s dalšími zákony po formálně právní stránce může jevit jako možný, je problematický po stránce věcné, neboť výklad, že se v registru smluv neuveřejňují dohody o změnách smluv jenom proto, že formálně nejde o smlouvy, ale o dohody (dodatky), značně omezuje naplnění cílů zákona a umožňuje jeho obcházení.

Z uvedeného je zřejmé, že otázka uveřejňování stranami dohodnutých dodatků smluv v registru smluv není zcela jednoznačná. K tomu přispívá zejména skutečnost, že zákon o registru smluv tuto otázku výslovně neupravuje. Ačkoli je výklad otázky uveřejňování dodatků nejednotný, přikláníme se k většinovému názoru, že by se spíše mělo bez výjimky uplatnit pravidlo, že *dotatek, který mění smlouvu na základě dohody stran, následuje tuto smlouvu včetně povinnosti uveřejnění*. Pro smluvní strany uzavírající dotatek k povinně uveřejňované smlouvě je ostatně i z praktického hlediska tento postup nejpřehlednější a nejbezpečnější.

### **Q35. Uveřejňují se ultimativní (jednostranné) změny obchodních podmínek?**

Ustanovení § 1752 OZ umožňuje, aby si strany sjednaly právo jedné ze stran změnit obchodní podmínky. Předmětné ustanovení umožňuje dosáhnout *změny obchodních podmínek* (tedy změny závazku) pokud: (i) strany tuto možnost předem ve smlouvě platně sjednaly, (ii) strana mající právo změnit obchodní podmínky, tedy strana, která obchodní podmínky vydala, zašle

druhé straně oznámení o změně obchodních podmínek (odpovídající zákonem stanoveným, případně ve smlouvě dohodnutým podmínkám), a (iii) druhá strana tuto změnu neodmítne a nevypoví závazek. Takováto změna obchodních podmínek, laicky často označována jako *jednostranná*, je ve skutečnosti ultimátem ve smyslu „akceptuj navrhovanou změnu obchodních podmínek, nebo smluvní vztah ukončí“. Proto se o ní v právní mluvě hovoří jako o „*ultimativní změně obchodních podmínek*“.

Ke změně závazku na základě oznámení o ultimativní změně obchodních podmínek tedy dle § 1752 OZ dochází již v důsledku neodmítnutí navrhované změny. Nevyžaduje se tedy aktivní přijetí změny obchodních podmínek druhou smluvní stranou. Byť lze argumentovat též tak, že i zde dochází k určité dohodě stran, protože navrhovaná změna obchodních podmínek je akceptována druhou stranou omisivním jednáním, resp. nečinností.

Přikláníme se však k závěru, že ke změně závazku dochází již a jen na základě *jednostranného právního jednání*, byť předem dohodnutého v již uveřejněné smlouvě, neboť jednak k jeho účinkům dochází *bez potřeby akceptace* již samotným dojitím do sféry dispozice adresáta, jednak adresát tohoto jednání nemá skutečnou možnost akceptace či neakceptace, ale má pouze možnost samostatným jednostranným právním jednáním smluvní vztah ukončit. Oznámení o změně obchodních podmínek změní závazek stran i tehdy, pokud adresát oznámení o změně obchodních podmínek zůstane zcela pasivní. Změnu závazku může adresát oznámení o změně obchodních podmínek vyloučit pouze tehdy, pokud svým právním jednáním změnu obchodních podmínek výslovně odmítne a z tohoto důvodu závazek mezi stranami vypoví a tím ukončí.

Mechanismus změny obchodních podmínek dle § 1752 OZ vyžaduje ke změně závazku pouze výslovné *právní jednání jedné strany* smlouvy činící oznámení o změně obchodních podmínek, zatímco adresát tohoto oznámení může zůstat zcela pasivní. S ohledem na uvedené závěry **spíše není dána povinnost uveřejňovat** v registru smluv změny závazků vyvolané **ultimativní („jednostrannou“) změnou obchodních podmínek** dle § 1752 OZ.

Vždy samozřejmě záleží na tom, jak konkrétní obchodní podmínky budoucí ultimativní („jednostrannou“) změnu upravují.

Obdobné závěry platí i ve vztahu k uveřejnění obchodních podmínek, které zakládají změnu závazku z „historické smlouvy“, která byla uzavřena ještě před účinností zákona o registru smluv, tj. před 1. 7. 2016. Smlouvu uzavřenou před 1. 7. 2016 není třeba uveřejňovat

v registru smluv, pokud po účinnosti ZRS dochází ke změně závazku pouze v důsledku ultimativní („jednostranné“) změny obchodních podmínek dle § 1752 OZ. Ustanovení § 8 odst. 3 ZRS na tento případ nedopadá.

### **Q36. Je třeba uveřejňovat v registru smluv změnu ceníků?**

Pro posouzení povinnosti uveřejnění změny ceníků v registru smluv je rozhodující, jakým způsobem ke změně dochází. Je-li změna důsledkem dohody stran (dodatek smlouvy), je velmi pravděpodobně dána povinnost uveřejnění dodatku, přičemž v tomto odkazujeme na výklad uvedený výše. Odlišná situace nastává, pokud ke změně ceny či ceníků dochází v důsledku jiných skutečností anebo v důsledku jednostranného právního jednání stran (viz výše výklad změn smluv).

Strany mohou ve smlouvě sjednat *cenovou doložku* (§ 2154 a násl. OZ) případně jiné ujednání obdobného obsahu, na jejímž základě dochází ke změně ceny plnění v důsledku skutečností nezávislých na vůli stran. Dojde-li na základě takového smluvního ujednání a právních skutečností nezávislých na vůli stran ke změně ceny či ceníků, nelze považovat takovou změnu za dohodu, a změna se proto v registru smluv uveřejňovat nemusí.

Z ustanovení § 1790 OZ vyplývá, že závazek nelze změnit bez ujednání věřitele a dlužníka, ledaže zákon stanoví jinak. Za takovéto ujednání věřitele a dlužníka lze považovat ujednání dle § 1752 OZ, tedy ujednání o změně obchodních podmínek. Je otázkou, zda lze změnu ceníků považovat za změnu obchodních podmínek dle § 1752 OZ, tedy zda by byly splněny všechny podmínky vyžadované občanským zákoníkem pro platné ujednání o změně obchodních podmínek. Jsme přesvědčeni, že občanský zákoník připouští, aby si strany sjednaly (a to i mimo úpravu změny obchodních podmínek dle § 1752 OZ) možnost změny závazku, resp. jeho obsahu, právním jednáním jedné smluvní strany a využili i pro změnu ceníku mechanismu tzv. *ultimativní změny závazku*.

Takováto možnost by však neměla být zcela bezbřehá, ale měla by být přiměřená a v souladu s dobrými mravy. Pokud si strany v rámci těchto limitů sjednají možnost jedné ze smluvních stran realizovat *jednostrannou / ultimativní změnu ceníků*, *neměla by pak samotná změna být považována za dohodu, a to na základě argumentace uvedené výše při posuzování ultimativní změny obchodních podmínek, a tudíž by neměla být dána povinnost uveřejnění jednostranné / ultimativní změny ceníků v registru smluv.*

Pokud je změna ceníku založena po právní stránce dohodou, pak lze využít liberalizované ustanovení § 8 odst. 2 ZRS (ve znění novely č. 249/2017 Sb.), které umožňuje uzavřít smlouvu (příp. dodatek smlouvy) i v jakékoli jiné formě, než jen písemně, pokud umožňuje uveřejnění. V praxi to znamená, že pokud zákazník akceptuje navrženou změnu ceníku, nemusí pro účely uveřejnění příslušný dodatek akceptovat písemně, a tím pádem ani podepisovat. Zcela postačí, pokud se podle něj zachová a např. zaplatí změněnou cenu (srov. § 1744 OZ).

## IX. Výjimky z povinnosti uveřejnění

ZRS v § 3 odst. 1 zakotvuje pravidlo, dle kterého se v registru smluv neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím. Takovým předpisem je především InfZ, ale nejen on, také se vedle něj uplatní některé další zákony upravující specifickou ochranu informací (například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve vztahu k ochraně bankovního tajemství, zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve vztahu k tzv. zvláštním skutečnostem apod.

K důvodům neposkytnutí informace podle InfZ již existuje rozsáhlá odborná literatura a judikatura, která se tudíž uplatní i při aplikaci ZRS (např. Korbel, F. a kol.: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. Vydání. Praha. LINDE Praha, a. s., 2005; Korbel, F.: Přehled judikatury. Právo na informace. Praha. Wolters Kluwer, a.s., 2013; Furek, A., Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha. C. H. Beck, 2016).

InfZ obsahuje omezení poskytování informací v § 7 až 11, přičemž ne všechna omezení se mohou z povahy uplatnit při uveřejňování smluv.

Výjimky dle § 3 odst. 1 ZRS primárně nesměřují k tomu, že by se neměly uveřejňovat v registru smluv celé smlouvy. Naopak na základě těchto výjimek má zpravidla dojít pouze k vynětí/znečitelnění *příslušných informací* v jinak uveřejňované smlouvě.

Výjimky dle § 3 odst. 1 ZRS se vztahují k uveřejňování prostřednictvím registru smluv, přičemž „uveřejněním smlouvy prostřednictvím registru smluv“ se podle § 5 odst. 1 ZRS rozumí vložení elektronického obrazu textového obsahu smlouvy v otevřeném a strojově

čitelném formátu a rovněž metadat podle § 5 odst. 5 do registru smluv. Z uvedeného vyplývá, že výjimky chránící určité informace ze zákonem stanovených důvodů se *aplikují nejen na text smlouvy, ale i na metadata*, pokud by se v metadatach vyskytovaly tyto chráněné informace.

Výskyt *chráněných informací v metadatach* však nebude, s výjimkou § 5 odst. 6 ZRS, příliš častý, neboť v metadatach se běžně uvádějí pouze základní, zestručněné popisné informace o smlouvě, které samy o sobě většinou nebudou naplňovat definici žádného z důvodů ochrany (byť to nelze zcela vyloučit). K aktivaci ochrany informací v metadatach může typově docházet v případě smluv s fyzickými osobami mimo rámec jejich podnikání při převodu nemovitých věcí povinných subjektů, na které nedopadá výjimka z uveřejnění podle § 3 odst. 2 písm. a) ZRS. V těchto případech bude třeba v metadatach chránit některé osobní údaje fyzických osob. Vzhledem k tomu, že v těchto případech půjde zároveň o situaci, kdy je fyzická osoba nabývajícím nemovitost (bez ohledu na to, zda zdarma nebo za obvyklou či jinou cenu) *příjemcem veřejných prostředků* ve smyslu § 8b InfZ, uveřejní se ve smlouvě i v metadatach z jejích osobních údajů pouze její *jméno, příjmení, rok narození a obec, kde má trvalý pobyt* (§ 8b odst. 3 InfZ).

S ohledem na mnohdy obtížný charakter posuzování výjimek, náročnost tohoto posouzení, administrativu spojenou s fyzickým vyjímáním těchto informací ze smluv a na zásadní rizika spojená s chybným vyhodnocením rozsahu a výkladu výjimek, lze spíše doporučit ujednat přímo ve smlouvě, že obě strany *souhlasí s jejím uveřejněním* v registru smluv podle zákona o registru smluv v plném znění, čímž odpadne potřeba vyhodnocování všech výjimek, které se týkají ochrany informací v zájmu smluvních stran. Těmito informacemi a jejich ochranou mohou smluvní strany volně disponovat a dohodnout se na jejím výkladu, omezení či vyloučení. Povinnost ochrany by pak zůstávala pouze u informací chráněných z důvodů veřejných zájmů, zejména utajovaných informací, jejichž výskyt ve smluvní agendě povinných subjektů je však poměrně řídký.

Pokud by měly ve smluvním vztahu přetrvat i některé chráněné informace v zájmu smluvních stran, je vhodné je již při tvorbě smlouvy řádně identifikovat, kvalifikovat právní důvod ochrany a vydělit je do samostatné přílohy, kterou pokud možno navázat i na formální výjimku podle § 3 odst. 2 písm. b) ZRS.

Zákon o registru smluv však nad rámec výjimky pro informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím, obsahuje v § 3 odst. 2



ZRS další výjimky. Množství, rozsah a dopad těchto výjimek byly významně doplněny novelou zákona o registru smluv č. 249/2017 Sb. Veškeré výjimky podle § 3 odst. 2 ZRS jdou nad rámec InfZ a dalších předpisů upravujících svobodný přístup k informacím. Nicméně představují pouze výjimku z povinnosti uveřejnění v registru smluv, ale nijak nebrání ve vztahu k dané informaci podat žádost o informaci dle InfZ a dalších předpisů upravujících svobodný přístup k informacím.

*Na rozdíl od výjimky dle § 3 odst. 1 ZRS směřují výjimky dle § 3 odst. 2 ZRS v drtivé většině k tomu, že celá smlouva (a nikoliv tedy jen určité informace) je vyňata z povinnosti uveřejnění (jedinou výjimkou je § 3 odst. 2 písm. b) ZRS). Ustanovení § 3 odst. 2 ZRS tak obsahuje výčet některých okruhů smluv, jež se v registru smluv neuveřejňují.*

Předně jde o smlouvy, jejichž stranou je fyzická osoba, která jedná mimo svou podnikatelskou činnost, nejde-li o převod vlastnického práva. Dále pak povinnosti uveřejnění nepodléhají smlouvy, jejichž výše hodnoty jejího předmětu (tj. nikoli prosté ceny, ale obvyklé ceny ve smyslu § 492 odst. 1 OZ) nepřesahuje 50.000 Kč bez DPH. Spadá sem i výjimka pro smlouvy uzavírané adhezním způsobem, jejichž smluvní stranou jsou veřejné výzkumné instituce nebo veřejné vysoké školy, státní či národní podniky, zdravotní pojišťovny a právnické osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek většinovou majetkovou účast. Adhezní smlouvy jsou definovány v § 1798 OZ jako smlouvy, jejichž základní podmínky byly určeny jednou ze smluvních stran nebo podle jejích pokynů, aniž slabší strana měla skutečnou příležitost obsah těchto základních podmínek ovlivnit.

Povinnost uveřejňovat smlouvy se dále nevztahuje na smlouvy týkající se činnosti Generální inspekce bezpečnostních sborů, zpravodajských služeb, Správy státních hmotných rezerv, orgánů činných v trestním řízení při předcházení, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti nebo zajišťování bezpečnosti či obrany České republiky.

Další výjimka stanoví, že se neuveřejní technická předloha, návod, výkres, projektová dokumentace, model, způsob výpočtu jednotkových cen, vzor a výpočet.

V neposlední řadě se podle výjimky v § 3 odst. 2 ZRS neuveřejňují:

- smlouvy, jejichž plnění je prováděno převážně mimo území České republiky;
- smlouvy, objednávky a faktury, které se týkají činnosti orgánů, jejich členů a organizačních složek státu uvedených v § 8 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb.,

o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a činnosti správců jejich kapitol;

- smlouvy uzavřené na komoditní burze, na regulovaném trhu nebo evropském regulovaném trhu, v dražbě nebo v aukci anebo jiným obdobným postupem, s nímž je spojen zvláštní způsob přechodu nebo převodu vlastnického práva;
- smlouvy, jejichž alespoň jednou smluvní stranou je akciová společnost, jejíž cenné papíry byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu nebo evropském regulovaném trhu, jde-li o akciovou společnost, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby;
- smlouvy o poskytování a úhradě zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění a smlouvy o úhradě léčivých přípravků obsahujících očkovací látky pro pravidelná očkování podle antigenního složení očkovacích látek stanoveného Ministerstvem zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví, které jsou uveřejňovány již podle § 17 odst. 9 zákona o veřejném zdravotním pojištění, po poslední, tzv. transparentní novele provedené zákonem č. 200/2015 Sb., s účinností od 1. září 2015;
- smlouvy, jejichž 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 takovými obcemi většinou účast.

Novela zákona o registru smluv č. 249/2017 Sb. doplnila do § 3 odst. 2 další výjimky pod písm. m) – r). Na jejich základě se neuveřejňují:

- smlouvy uzavřené veřejnou vysokou školou v rámci doplňkové činnosti nebo veřejnou výzkumnou institucí v rámci jiné činnosti v oblasti výzkumu, vývoje a inovací;
- smlouvy, jejichž předmětem je nakládání s výbušninou nebo zařízením či objektem určeným k její výrobě nebo skladování;
- smlouvy týkající se výroby nebo užití pořadu, včetně smlouvy o nabytí práv k užití pořadu, jejíž alespoň jednou smluvní stranou je Česká televize nebo Český rozhlas;
- smlouvy chráněné bankovním tajemstvím; to neplatí, jde-li o smlouvu mezi bankou a osobou uvedenou v § 2 odst. 1, která se týká používání veřejných prostředků;

- kolektivní smlouvy;
- smlouvy uzavřené právnickou osobou uvedenou v § 2 odst. 1 písm. k) nebo n), která byla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví, pokud tato smlouva byla uzavřena v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání uvedené právnické osoby zapsané ve veřejném rejstříku; to neplatí, jde-li o smlouvu uzavřenou s osobou uvedenou v § 2 odst. 1, která nebyla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví.

### **Q37. Lze chránit obchodní tajemství?**

Obchodní tajemství je informací, která se neposkytuje dle § 9 odst. 1 InfZ (s určitou výjimkou stanovenou v § 9 odst. 2 InfZ). V souladu s § 3 odst. 1 ZRS se proto informace, které jsou chráněny jako *obchodní tajemství* (v rozsahu dle InfZ), prostřednictvím registru smluv *neuveřejňují*. Obchodní tajemství může být v textu smlouvy znečitelněno, je však vhodné jej pokud možno vydělit ze smlouvy již při její tvorbě do samostatné přílohy.

Nad rámec vynětí dle § 3 odst. 1 ZRS mohou být dále z důvodu ochrany obchodního tajemství vyloučena metadata v § 5 odst. 5 písm. a), c) ZRS (identifikace smluvních stran a cena, popř. hodnota předmětu smlouvy), jsou-li tato metadata za podmínek § 5 odst. 6 ZRS obchodním tajemstvím veřejné výzkumné instituce nebo veřejné vysoké školy, státního nebo národního podniku, zdravotní pojišťovny nebo právnické osoby, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby, a to také tehdy, pokud by obchodním tajemstvím bylo až *více takto uveřejněných informací zároveň*.

Jde o specifické *rozšíření ochrany obchodního tajemství*, které je ve smlouvě i v metadatach chráněno již na základě obecného odkazu v § 3 odst. 1 ZRS na předpisy upravující svobodný přístup k informacím, zejména na § 9 InfZ. Smyslem tohoto rozšíření je chránit v metadatach každého jednotlivého záznamu i takové informace, které by sice samy o sobě obchodním tajemstvím pro svou izolovanost a mizivý samostatný význam nebyly, ale tvoří předmět obchodního tajemství jako celek (typicky informace o zákaznické základně a cenách v ní; blíže srov. část X. o uveřejňování a ochraně metadat).

*Obchodní tajemství* je definováno v § 504 OZ. Jedná se o majetkový statek, který musí být konkurenčně významný, musí souviset se závodem, musí být ocenitelný, nesmí být v příslušných obchodních kruzích běžně dostupný a vlastník obchodního tajemství musí ve svém zájmu zajistit utajení takové skutečnosti odpovídajícím způsobem. Obchodní tajemství je kategorií *objektivní*, kdy musí být splněny uvedené zákonné podmínky, aby byla daná informace chráněna jako obchodní tajemství. Nepostačuje přitom to, že smluvní strany o nějaké informaci prohlásí nebo se dohodnou, že ji budou považovat za obchodní tajemství. Vždy je třeba, aby objektivně byly naplněny všechny definiční znaky obchodního tajemství (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 3 Ads 33/2006, 1272/2007 Sb. NSS rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, sp. zn. A 2/2003, 1469/2008 Sb. NSS).

Kromě toho je však třeba respektovat *průlomy* do obchodního tajemství, které stanoví InfZ (zejména § 9 odst. 2 InfZ), a příslušné informace uveřejnit. Tedy ochrany obchodního tajemství a možnosti neuveřejnění nepožívají například informace týkající se používání *veřejných prostředků*, pokud jde o informace o rozsahu veřejných prostředků, identifikace příjemce veřejných prostředků (§ 8b InfZ) a podle judikatury ani účelu využití veřejných prostředků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, sp. zn. 7 A 118/2002, 654/2005 Sb. NSS). Lze se však domnívat, že ustanovení o ochraně databáze zákaznické základny podle § 5 odst. 6 ZRS má přednost před průlomem do ochrany obchodního tajemství podle § 9 odst. 2 (blíže viz část X. o uveřejňování a ochraně metadat.).

Obchodní tajemství spočívá na neformálnosti vzniku ochrany (nepodléhá veřejné evidenci). Vzhledem k objektivnímu charakteru svých definičních znaků (§ 504 OZ) je obchodní tajemství proměnlivé v čase. To ale nepřekáží tomu, aby v době uveřejnění byly znečitelněny určité informace nebo skutečnosti, které byly považovány za obchodní tajemství, a posléze došlo k opravě uveřejněné smlouvy nebo metadat dle postupu v § 7 odst. 2 písm. a) ZRS, pokud by došlo k zániku obchodního tajemství po uveřejnění smlouvy a povinná osoba, popř. jiná smluvní strana, byly dosud v dobré víře, že uveřejnění je souladné s tímto zákonem.

### **Q38. Uplatní se pro ochranu informací ve smlouvách zvláštní předpisy?**

Převažující výklad InfZ připouští, že při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím se chrání nejen informace uvedené přímo ve výjimkových ustanoveních § 7 až 11 InfZ, ale i některé *další informace*, jejichž ochrana nebo zvláštní způsob

poskytování jsou stanoveny obligatorně jinými zákony (viz odkaz v § 2 odst. 3 InfZ). Nejde však o jakoukoli ochranu. Ochrana před poskytováním při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím nepodléhá informace chráněné „pouze“ povinností mlčenlivosti (§ 19 InfZ) nebo zákonem stanovenou neveřejností procedury jejich vzniku či projednávání.

Ochrana informací před jejich poskytováním musí být stanovena konkrétně ve vztahu k jejich obsahu, který je věcně nezbytné chránit ve smyslu materiálních limitů daných článkem 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Příkladem takovýchto omezení mohou být např. informace označované jako *zvláštní skutečnosti* podle § 27 odst. 2 a odst. 8 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, nebo *bankovní tajemství* podle § 38 odst. 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, příp. dle § 49 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, apod. Důvodem ochrany informací v těchto případech je existence speciální, a tedy přednostní úpravy ve zvláštních zákonech.

Takovou věcně odůvodněnou povinností ochrany informací může být např. povinnost ochrany *sbírek muzejní povahy* podle § 9 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy, a povinnosti ochrany *kulturních památek* podle § 1 a § 9 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Sice v těchto případech nepůjde vždy a jen o ochranu informací, nicméně potřebu právě takové ochrany nelze ani vyloučit a v praxi bude dána okolnostmi a riziky, která by byla spojena s šířením těchto informací o konkrétních uměleckých dílech a kulturních památkách ve vazbě zejména na riziko jejich odcizení. V praxi bude třeba provést *text proportionality* mezi požadavky na uveřejnění a požadavky na ochranu informací.

### **Q39. Vztahuje se na bankovní tajemství výjimka z uveřejnění?**

InfZ neobsahuje explicitní výjimku pro bankovní tajemství. Dle § 3 odst. 1 zákona o registru smluv se ale neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím obecně, a ne pouze dle InfZ.

Přestože v zákoně o svobodném přístupu k informacím není výslovně stanovena výjimka pro *bankovní tajemství*, dovozuje se, že se informace, které jsou předmětem bankovního tajemství, při postupu dle InfZ neposkytují (srov. např. Rýdl, T., Barák, J., Saňa, L., Výborný, P. Zákon o České národní bance. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 195 nebo Korbel, F. K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní právo 4/2013, s. 236). Důvodem je existence speciální, a tedy přednostní úpravy v zákoně

o bankách. Podle § 38 odst. 1 zákona o bankách se bankovní tajemství vztahuje „na všechny bankovní obchody, peněžní služby bank, včetně stavů na účtech a depozit“. Jakákoli činnost banky spadající do výčtu činností dle § 1 zákona o bankách je z důvodu tradičně široké definice bankovního obchodu považována za bankovní tajemství podle § 38 odst. 1 zákona o bankách.

Obsahuje-li smlouva informaci chráněnou bankovním tajemstvím, tak je nutné tuto informaci znečitelnit. Je možné se setkat i se situacemi, kdy samotná smlouva, na jejímž základě je transakce (bankovní obchod) realizována, bude rovněž jako celek chráněna bankovním tajemstvím. Bankovního tajemství se však může dovolávat pouze banka v zájmu svého klienta ve vztahu k třetím osobám, nikoli jiný povinný subjekt.

Tento výklad byl podpořen novelou zákona o registru smluv č. 249/2017 Sb., která doplnila do § 3 odst. 2 písm. p) explicitní výjimku pro bankovní tajemství včetně výslovného konstatování, že bankovního tajemství se nelze dovolávat, jde-li o smlouvu mezi bankou a osobou uvedenou v § 2 odst. 1, která se týká používání veřejných prostředků. Tato výjimka je aplikovatelná zejména na smluvní vztahy bank, které jsou samy o sobě povinnými subjekty (ČMZRB, ČEB), ve vztahu ke smluvním stranám, které nejsou povinnými subjekty.

#### **Q40. Co se rozumí dražbou nebo aukcí?**

Elektronická aukce, tak jak je tato právně definována v ZZVZ, není aukcí ve smyslu výjimky v § 3 odst. 2 písm. g) ZRS. Na elektronickou aukci ve smyslu ZZVZ nemůže být pohlíženo jako na formu kontraktace, s níž je spojen *zvláštní způsob přechodu nebo převodu vlastnického práva*. Elektronická aukce je zvláštním způsobem hodnocení nabídek, po jehož skončení je zadavatel povinen vyhotovit rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky. Toto rozhodnutí má pouze deklaratorní povahu a musí vycházet z výsledku elektronické aukce. Zadavatel konfrontuje nabídky a vybírá nejvhodnější nabídku na základě zvolených kritérií. Zadavatel má pak v souladu se ZZVZ povinnost uzavřít klasickou *smlouvu* s vybraným uchazečem.

Nicméně existují i ‚elektronické aukce‘, které nespádají pod legální definici v ZZVZ, ale používají se běžně k označení aukcí probíhajících přes elektronické systémy s dálkovým přístupem. Domníváme se, že takové aukce, pokud splňují definiční znaky dražby ve smyslu § 1771 OZ, spadají pod rozsah výjimky dle § 3 odst. 2 písm. g) ZRS a smlouvy uzavřené v takovéto aukci *nemusí být uveřejněny*.

Výše uvedené platí i pro obálkovou metodu, která též může být v některých případech považována za typ dražby. Vždy však bude třeba pečlivě zvažovat, zda jde o dražbu či aukci, která již sama o sobě nahrazuje smlouvu a s níž je ze zákona spojen zvláštní způsob vzniku kontraktu (která se neuveřejňuje podle této výjimky), nebo zda jde jen o pomůcku či prostředek pro výběr nejvhodnějšího budoucího smluvního partnera, s nímž se pak uzavírá běžná smlouva (která se běžně uveřejňuje). O druhý případ půjde například při výběru partnerů k majetkoprávním dispozicím územních samosprávných celků, jejichž záměry se uveřejňují a schází se k nim nabídky zájemců.

**Q41. Jak vykládat výjimku pro podnikající právnické osoby dle § 3 odst. 2 písm. r) ZRS?**

Novela zákona o registru smluv č. 249/2017 Sb. doplnila v zájmu ochrany majetkových hodnot státu a územních samosprávných celků, které jsou představovány jejich majetkovými účastmi v *podnikajících korporacích*, novou výjimku do § 3 odst. 2 písm. r) ZRS.

Podle této výjimky se neuveřejňuje smlouva uzavřená právnickou osobou uvedenou v § 2 odst. 1 písm. k) nebo n), která byla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví, pokud tato smlouva byla uzavřena v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání uvedené právnické osoby zapsaného ve veřejném rejstříku.

*Obecně ke vztahu výjimky s definicí veřejného zadavatele*

Formulace výjimky vychází částečně ze zakázkového práva, které za použití obdobného (ale zrcadlově a negativně formulovaného) pojmosloví definuje tzv. *veřejného zadavatele*. [srov. § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek: „*Veřejným zadavatelem je právnická osoba, pokud byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které **nemají** průmyslovou nebo obchodní povahu...*“]. Ustanovení § 3 odst. 2 písm. r) ZRS však nepřevzalo kompletní definici veřejného zadavatele dle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ, a proto by mělo být interpretováno do jisté míry samostatně běžnými způsoby výkladu práva s přihlédnutím k principu jednotnosti výkladu právního řádu.

Ve vymezení podmínek pro aplikaci výjimky dle § 3 odst. 2 písm. r) ZRS oproti definici veřejného zadavatele schází zohlednění následujících dvou faktorů:

- (i) faktoru založení za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu;

- (ii) faktoru zohledňujícího kvalifikovaný vliv jiného veřejného zadavatele.

Navíc, faktor průmyslové a obchodní povahy, který je oběma ustanovením společný, je v definici veřejného zadavatele vymezen negativně, tzn. je zapotřebí, aby právnická osoba byla založena nebo zřízena za účelem uspokojování potřeb, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu. V rámci výjimky v ZRS je tomu naopak.

ZRS dále také připouští, aby státní nebo národní podnik nebo právnická osoba s většinou majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku splnila podmínku aplikace výjimky, jež se týká účelu založení povinného subjektu, i tím, že byla založena za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví, bez ohledu na kritérium průmyslové a obchodní povahy.

Pokud by zákonodárce chtěl stanovit, že se výjimka dle § 3 odst. 2 písm. r) ZRS použije pouze pro subjekty, které nejsou veřejným zadavatelem, tak by toto stanovil výslovně a nepřevzal by pouze jeden element definice veřejného zadavatele dle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ, a to ještě v přesně opačném významu. Současně pouze jediná část obecné části důvodové zprávy novely č. 249/2017 Sb., která byla poslancekým návrhem, výslovně hovoří o tom, že by mělo jít o „speciální režim zveřejňování pro povinné subjekty, které nejsou veřejnými zadavateli ve smyslu tohoto zákona“. Ve zvláštní části Důvodové zprávy je však již uváděno, že „ustanovení § 3 odst. 2 písm. r) ZRS nepřebírá kompletní definici tzv. veřejného zadavatele“. Podle našeho názoru není možné dva takto odlišně definované okruhy subjektů zcela ztotožnit a tvrdit, že výjimka dopadá jen na subjekty, které nejsou veřejným zadavatelem podle ZZVZ.

Vzhledem k rozdílům mezi příslušnými ustanoveními ZRS a ZZVZ se domníváme, že výjimku podle § 3 odst. 2 písm. r) ZRS je nutné vykládat *samostatně a nelze ji podmiňovat* tím, že dotčený povinný subjekt *není veřejným zadavatelem*. Na druhou stranu lze dovodit, že pokud povinný subjekt není veřejným zadavatelem dle § 4 odst. 1 písm. e) ZZVZ, budou velmi pravděpodobně naplněny podmínky pro aplikaci výjimky dle § 3 odst. 2 písm. r) ZRS.

#### *Podmínky aplikace výjimky*

Výjimka z povinnosti uveřejnit smlouvu v registru smluv dle § 3 odst. 2 písm. r) ZRS se uplatní v případě, že se jedná:

- (i) o smlouvu uzavřenou státním podnikem, národním podnikem nebo právnickou osobou, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými celky



většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné osoby (*typ povinného subjektu*); a současně

- (ii) státní nebo národní podnik, nebo tato právnická osoba byla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví (*účel založení povinného subjektu*); a současně
- (iii) smlouva byla uzavřena v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání uvedené právnické osoby zapsaného ve veřejném rejstříku (*běžný obchodní styk*); a současně
- (iv) nesmí jít o smlouvu uzavřenou s osobou uvedenou v § 2 odst. 1 ZRS, která nebyla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví (*relativizace výjimky*).

Uvedené čtyři podmínky musí být naplněny kumulativně.

#### *Ad (i) Typ povinného subjektu*

Výjimka dopadá pouze na povinné subjekty výslovně specifikované v § 3 odst. 2 písm. r) ZRS, a to na státní podnik, národní podnik a na právnickou osobu, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné osoby.

#### *Ad (ii) Účel založení povinného subjektu*

Pro posouzení této podmínky je zapotřebí interpretovat:

- (i) pojem potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu; a
- (ii) pojem výzkum, vývoj a zkušebnictví.

Pro naplnění podmínky postačuje, aby povinný subjekt byl založen za pouze jedním z těchto účelů.

Sousloví „*průmyslová nebo obchodní povaha*“ se vykládá tak, že se vztahuje k činnosti nedotovaného podnikatele, který jedná na vlastní odpovědnost a nese rizika ze své činnosti, je spravován podle kritérií výkonnosti, produktivity a nákladové efektivity a je vystaven reálné konkurenci na volném trhu. Pro naplnění znaku průmyslové nebo obchodní povahy dle § 3 odst. 2 písm. r) ZRS by nemělo být nutné, aby byla povinná osoba založena výlučně

k uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu; je možné, aby uspokojovala i některé potřeby nemající tuto povahu.

Pokud jde o účel založení povinného subjektu spočívající ve výzkumu, vývoji nebo zkušebnictví, tato část ustanovení § 3 odst. 2 písm. r) ZRS nebyla nijak inspirována definicí veřejného zadavatele dle ZZVZ. Výklad této části ustanovení by neměl být problematický a měl by vycházet jak z obecného jazykového významu použitých slov, tak i ze zvláštních úprav v zákoně č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, a v zákoně č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů.

#### *Ad (iii) Běžný obchodní styk*

Pojem běžný obchodní styk je v českém právním řádu dlouhodobě používán, není však platnými právními předpisy přímo a jednoznačně definován.

Tato část formulace výjimky vyjímá z povinnosti uveřejnění smlouvy uzavřené v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání zapsaného ve veřejném rejstříku. Běžným obchodním stykem se rozumí především uzavírání smluv na volném trhu za běžnou tržní cenu. K tomu srov. judikaturu k již zrušenému § 196a obchodního zákoníku nebo výklady k ustanovením § 13, § 57, § 255 odst. 2 a § 310 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

Rozsahem zapsaného předmětu činnosti nebo podnikání ve veřejném rejstříku je třeba rozumět nejen nákup a prodej zboží a služeb, které daná právnická osoba produkuje, ale i uzavírání smluv, které s její výrobní nebo obchodní činností souvisí a podporují ji (např. pořizování výrobních nástrojů, materiálu a služeb v nejširším smyslu, subdodávky, daňové, auditní, účetní, právní a poradenské služby, reklama, propagace, servisní a obslužné činnosti apod.).

#### *Ad (iv) Relativizace výjimky*

Výjimka neplatí, jde-li o smlouvu uzavřenou s jiným povinným subjektem, který nebyl založen za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví.

## X. Metadata

Povinnost uveřejňování metadat je upravena zejména v § 5 odst. 1, 5 a 6 ZRS. Správné vyplnění metadat je součástí definice „uveřejnění smlouvy“ podle § 5 odst. 1 ZRS. Smlouva, která nebyla uveřejněna způsobem uvedeným v odstavci 1 nebo jejíž metadata neobsahují a) identifikaci smluvních stran, b) vymezení předmětu smlouvy, c) cenu, a pokud ji smlouva neobsahuje, hodnotu předmětu smlouvy, lze-li ji určit, d) datum uzavření smlouvy, se nepovažuje za uveřejněnou prostřednictvím registru smluv.

Metadata se vztahují vždy ke konkrétnímu záznamu, který popisují. Proto pokud se daný záznam opravuje a mění podle § 5 odst. 7, mění se příslušným způsobem i metadata. Pokud se uveřejňuje nový záznam, který se pouze prostřednictvím ID záznamu navazuje s jiným záznamem (např. při uveřejňování dodatků smluv), vztahují se metadata pouze k aktuálně uveřejňovanému záznamu, tj. měla by popisovat pouze obsah dodatku.

Z uveřejnění prostřednictvím registru smluv lze podle § 5 odst. 6 ZRS vyloučit metadata o *identifikaci smluvních stran a ceny*, jsou-li tato metadata obchodním tajemstvím osoby uvedené v § 2 odst. 1 písm. e), k), l), m) nebo n) ZRS, a to také tehdy, pokud by obchodním tajemstvím bylo až více takto uveřejněných informací zároveň. Dané ustanovení rozšiřuje jinak běžnou ochranu obchodního tajemství podle § 3 odst. 1 ZRS ve vazbě na § 9 InfZ, ovšem pouze pro podnikající povinné subjekty, které mohou mít tzv. *databázi zákaznické základny a zákaznických cen*. Jde o rozšíření ochrany obchodního tajemství i na situace, kdy jednotlivý záznam v registru smluv by sám o sobě obchodním tajemství nebyl, ale více záznamu ve svém souhrnu jím již je, neboť tvoří právě onu chráněnou, neveřejnou a konkurenčně využitelnou databázi podnikatele.

Ustanovení § 5 odst. 6 ZRS má přednost před aplikací § 9 odst. 2 InfZ, které vede ve svých důsledcích k opačným závěrům. Je tomu tak proto, že § 5 odst. 6 má jednak povahu pozdějšího a zvláštního ustanovení, jednak proto, že jde o výraz proporcionality, kdy v agendě individuálního poskytování informací podle InfZ nabývá převahy požadavek transparentnosti vynakládání veřejných prostředků, zatímco v agendě apriorního uveřejňování hromadných otevřených dat v registru smluv nabývá přednosti požadavek ochrany obchodního tajemství povinných podnikajících osob před zneužitím ze strany jejich konkurence.

Ustanovení § 5 odst. 6 ZRS se týká pouze ochrany obchodního tajemství povinných subjektů, nikoli případného obchodního tajemství dalších smluvních stran, které nejsou povinnými subjekty. Ty mohou chránit obchodní tajemství pouze za běžných podmínek dle § 9 odst. 1, 2 InfZ ve vazbě na § 504 OZ.

#### **Q42. Co znamená identifikace smluvních stran a jak ji provést?**

Dle § 3019 OZ platí, že „*údaji, podle nichž lze člověka zjistit, jsou zejména jméno, bydliště a datum narození, popřípadě identifikující údaj podle jiného právního předpisu*“. Tyto údaje lze považovat za identifikační údaje ve smyslu § 5 odst. 5 písm. a) ZRS, neboť otázka identifikace stran smlouvy je primárně otázkou soukromoprávní, na kterou se použije občanský zákoník.

V případě, že má smluvní strana zřízení datovou schránku, postačí uvést její identifikátor, neboť podle něj se ostatní údaje v systému doplní automaticky. Případně lze uvést IČO, název a adresu subjektu.

V registru smluv se však zároveň „*neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím*“ (§ 3 odst. 1 ZRS). Podle § 8a InfZ platí, že „*informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu*“; poznámka pod čarou přitom odkazuje na § 10 zákona o ochraně osobních údajů.

Zároveň však podle § 8b odst. 1, 3 InfZ platí, že povinný subjekt poskytne *základní osobní údaje* o osobě, které poskytl veřejné prostředky, a to v rozsahu jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Ustálená judikatura vykládá pojem *příjemce veřejných prostředků* ve smyslu § 8b InfZ značně široce, za příjemce veřejných prostředků se např. považují i ti, kterým byly odpuštěny povinné platby do veřejných rozpočtů (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. 5 As 64/2008 – 155, 2109/2010 Sb. NSS).

*Veřejnými prostředky* pak jsou podle definice uvedené v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v § 2 písm. a) cit. zák. Touto osobou je vedle státu,

resp. jeho organizačních složek, též státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky.

V případě, že smluvní stranou bude nepodnikající fyzická osoba, jejíž osobní údaje nejsou nikde oprávněně zveřejněny a není u ní dán ani žádný jiný průlom do ochrany osobních údajů (zejm. dle § 5 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů) a zároveň se bude smlouva týkat nakládání s veřejnými prostředky (lhostejno jaký bude směr toku veřejných prostředků a zda či jaká bude hodnota protiplnění), pak bude třeba v uveřejněné smlouvě i v metadatech záznamu omezit uvedení osobních údajů této fyzické osoby pouze na základní osobní údaje podle § 8b odst. 3 InfZ.

#### **Q43. Jak vymežit předmět smlouvy?**

Je potřebné uvést smluvní typ, o který se v daném případě jedná. Autonomie vůle stran se přitom projevuje v možnosti uzavřít nejen smlouvu, která je zákonem výslovně upravena jako smluvní typ, ale i smlouvu, která zahrnuje více smluvních typů nebo takovou, která není jako smluvní typ výslovně upravena (tzv. nepojmenovaná smlouva).

Smluvní typy upravuje občanský zákoník především v § 2055 a násl. Smlouvy jsou však upraveny i v jiných částech OZ (např. § 1309 zástavní smlouva nebo § 1995 dohoda o prominutí dluhu) a v jiných zákonech. Jednotlivé smluvní typy je možné od sebe odlišit dle podstatných náležitostí. Ale zde pozor: podstatnou náležitostí úplatných smluv není stanovení výše ceny, protože v případě absence ujednání o ceně se použije ustanovení OZ o ceně obvyklé (§ 1792 OZ). Pro posouzení, o jaký jde smluvní typ, není rozhodné označení smlouvy, ale skutečný obsah smlouvy.

Kromě typu smlouvy určujícímu *přímý předmět* smlouvy je vhodné specifikovat alespoň obecným způsobem i *nepřímý předmět* smlouvy. Tedy věc, na kterou se zaměřuje chování stran určené v přímém předmětu smlouvy (například u kupní smlouvy je přímým předmětem smlouvy koupě, tj. úplatný převod vlastnictví, nepřímým předmětem smlouvy pak prodávaná/kupovaná věc; u nájmu je přímým předmětem smlouvy užívání cizí věci po stanovenou dobu, nepřímým předmětem smlouvy pak pronajatá věc apod.).

Pokud by z konkrétního vymezení předmětu smlouvy plynula obava, že bude prozrazeno obchodní tajemství, nic nebrání tomu vymežit předmět smlouvy obecnějším způsobem tak, aby se obchodní tajemství (např. konkrétně licencované know-how) neprozradilo. Vymezení předmětu smlouvy musí být přesto alespoň obecným způsobem uveřejněno.

#### **Q44. Co se považuje za datum uzavření smlouvy?**

Podstatou vzniku smlouvy je nabídka a její přijetí. Písemná smlouva je uzavřena připojením podpisu poslední smluvní strany na smluvním dokumentu poté, co je přijetí nabídky (podepsaná smlouva) doručena zpět nabízejícímu, neujedná-li si strany pro okamžik vzniku kontraktu jiný postup (§ 1770 OZ). Smlouva v jiné než písemné podobě je uzavřena, jakmile dojde akceptace navrhovatelí. Právě tohoto dne začne běžet lhůta 3 měsíce pro uveřejnění dle § 7 odst. 1 ZRS.

## **XI. Účinnost smlouvy**

Zásadním dopadem zákona o registru smluv, byť s odloženou účinností až pro smlouvy uzavírané od 1. 7. 2017, je *podmínění účinnosti* povinně uveřejňované smlouvy jejím uveřejněním (ve správném formátu a včetně příslušných metadat) v registru smluv. Ačkoli tedy zákon o registru přímo nezasahuje do materiálních podmínek uzavření smlouvy, zasahuje do otázky účinků uzavřené smlouvy.

Obecně podle OZ platí, že smlouva strany zavazuje (§ 1759 OZ). Jde o legislativní vyjádření zásady, že smlouvy se mají plnit (*pacta sunt servanda*) a provedení § 3 odst. 2 písm. d) OZ, kde je tato zásada vyjádřena. Smlouva je právní skutečnost, na jejímž základě vzniká závazek. Smlouvy jsou uzavírány s tím, že budou plněny. Jde o vyjádření právní jistoty a ochrany důvěry stran závazku v právo jakožto definičních znaků právního státu. Skutečnost, že smlouva strany zavazuje, má několik projevů. V prvé řadě jde o to, že účinností smlouvy vzniká závazek, oprávněná strana má právo na plnění a povinná strana má povinnost plnit.

Účinnost smlouvy nastává standardně jejím uzavřením. Účinnost smlouvy je též možné dohodou smluvních stran odložit, a to buď odkládací podmínkou (§ 548 a násl. OZ) nebo doložením času (§ 550 OZ).

Podle judikatury českých soudů je možné sjednat i *zpětnou účinnost* uzavřené smlouvy. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. 8. 2007, sp. zn. 28 Cdo 3033/2005

ústavněprávní princip zákazu zpětné účinnosti zavazuje zákonodárce pouze v legislativním procesu. V oblasti občanského práva je však *smluvní retroaktivita* nejen známá, ale i přípustná. Jde o důsledek plynoucí ze zásadní smluvní autonomie. Je totiž na účastnících smlouvy, aby posoudili a rozhodli, od kterého okamžiku založí účinnost smlouvy. Tak je tomu typicky v případech, kdy smlouva podle výslovného a nepochybného projevu vůle účastníků má vstoupit do účinnosti po datu uzavření smlouvy. Nelze však vyloučit, aby účastníci založili účinnost smlouvy přede dnem jejího uzavření. Uvedený postup je přípustný tehdy, nestanoví-li zákon jako podmínku vzniku a účinnosti další okolnost.

Do těchto ustálených pravidel pro účinnost smluv zasahuje zákon o registru smluv právě tím, že v § 6 podmiňuje účinnost smlouvy jejím uveřejněním.

**Q45. Kdy nabývá smlouva, která musí být uveřejněna v registru smluv, účinnosti?**

Smlouva, která musí být uveřejněna v registru smluv a která je uzavřena po 1. 7. 2017 (včetně), nabývá účinnosti *nejdříve dnem jejího uveřejnění* (§ 6 a § 9 ZRS). Nebude-li tedy ve smlouvě ujednán pozdější okamžik nebytí účinnosti, bude nabývat povinně uveřejňovaná smlouva účinnosti *nejdříve dnem jejího uveřejnění*.

Novela zákona o registru smluv č. 249/2017 Sb. doplnila do § 6 nový odstavec 3, který stanovil, že nezávisle na uveřejnění prostřednictvím registru smluv nabývá účinnosti smlouva, jejímž předmětem jsou léčiva nebo zdravotnické prostředky.

**Q46. Lze odložit účinnost povinně uveřejňované smlouvy?**

Zákon o registru smluv nezakazuje sjednání odkládací podmínky či doložení času. Je tedy v zásadě možné sjednat *odloženou účinnost* povinně uveřejňované smlouvy. Je však třeba pamatovat, že i v případě, že by odkládací podmínka či počáteční doba dle doložení času nastaly dříve než uveřejnění v registru smluv, nastane účinnost smlouvy vždy až/nejdříve dnem uveřejněním v registru smluv.

**Q47. Je možné sjednat zpětnou účinnost povinně uveřejňované smlouvy?**

Nikoliv. Vzhledem k tomu, že povinně uveřejňovaná smlouva nabývá účinnosti *nejdříve dnem jejího uveřejnění*, *není možné sjednat zpětnou účinnost před den jejího uveřejnění*.

I přes to však mohou v praxi nastávat situace, kdy dojde k plnění předmětu smlouvy ještě před účinností smlouvy, ať již proto, že k prvotní dohodě dojde neformálně, zejména ústně (ať již mezi přítomnými osobami nebo telefonicky apod.) nebo poskytnutím plnění na základě objednávky (tedy formou ústní či písemné nabídky a konkludentní akceptace jejím splněním ve smyslu § 1744 OZ) a zároveň toto plnění spěchalo a nebylo možné nebo z jiných vážných důvodů vhodné je odložit až po podpisu smlouvy v písemné formě a jejímu uveřejnění v registru smluv, aniž by však byly naplněny podmínky aplikace § 6 odst. 2 ZRS. Takové plnění předmětu dosud neúčinné smlouvy je plněním bez právního důvodu, tj. *bezdůvodné obohacení* (§ 2991 a násl. OZ).

Dojde-li k této situaci, lze ji vyřešit tím, že práva a povinnosti vzniklé z případného plnění předmětu dosud neúčinné smlouvy budou vypořádány a podřízeny písemně uveřejněné smlouvě od okamžiku účinnosti takové smlouvy do budoucna.

#### **Q48. Kdy nabude účinnosti smlouva vkládaná do katastru nemovitostí?**

Ustanovení § 6 odst. 1 ZRS stanoví, že smlouva, na níž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění. *Před podáním návrhu na vklad* do katastru by tedy již měla být smlouva uveřejněna, aby byla účinná a bylo možné na základě ní provést vklad do katastru nemovitostí. Katastr nemovitostí by měl ve vkladovém řízení zkoumat, zda dochází k zápisu na základě účinné smlouvy.

#### **Q49. Jaké smlouvy slouží k odvrácení nebo zmírnění bezprostředně hrozící újmy?**

Při vymezení této kategorie smluv se nabízí možnost vycházet ze zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému. Zákon o integrovaném záchranném systému definuje mimořádnou událost jako škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací. Smlouvy dle § 6 odst. 2 ZRS budou zpravidla smlouvami o záchranných pracích, nouzovém ubytování lidí postižených povodněmi, smlouvami o likvidačních pracích, smlouvami o zabezpečení bezprostřední civilní obrany, apod.

Vhodnější je však autonomní výklad pojmu „mimořádná událost“, který by dosah § 6 odst. 2 ZRS neomezoval na mimořádné události dle zákona o integrovaném záchranném systému



a zahrnoval by i další občanské události (prasklý odpad a kontaminace vody v mateřské škole apod.), které vyžadují neprodlenou reakci.

Ustanovení § 6 odst. 2 ZRS je třeba vykládat jako každou situaci, která vyžaduje uzavření a plnění smlouvy v *krajní nouzi* ve smyslu § 2906 OZ.

Tento výklad byl podpořen v novele zákona o registru smluv č. 249/2017 Sb., která explicitně doplnila krajní nouzi do § 6 odst. 2 ZRS mezi situace, kdy není vázána účinnost smlouvy na uveřejnění v registru smluv.

## XII. Sankce

### Q50. Jaká hrozí sankce při neuveřejnění nebo nesprávném uveřejnění smlouvy?

Zákon o registru smluv je založen na *samoregulačním* vynucujícím mechanismu. Nedodržení povinností zákona o registru a neuveřejnění smlouvy tedy není samo o sobě správním deliktem. Místo toho je spoléháno na samoregulační působení sankcí neúčinnosti a zrušení smlouvy, kdy dotčené subjekty budou mít na uveřejnění smlouvy uzavřené od 1. 7. 2017 nebo později (z důvodu rizika neúčinnosti a zrušení) primární zájem, čímž se eliminuje potřeba rozsáhlé kontrolní činnosti ze strany orgánů veřejné moci.

Primárním sankčním důsledkem neuveřejnění smlouvy tedy od 1. 7. 2017 bude neúčinnost smlouvy, která nebude v registru smluv uveřejněna. Ustanovení § 5 odst. 2 ZRS stanoví, že se smlouva uveřejní bez zbytečného odkladu, nejpozději však ve lhůtě 30 dnů ode dne uzavření smlouvy. S nedodržáním 30-denní lhůty zákon nespojuje sankční následek. Sankční následek se projeví už dříve automaticky tím, že neuveřejněná smlouva nemůže nabýt *účinnosti*. Tudíž smlouva je sice uzavřena, ale není účinná a práva a povinnosti ze smlouvy nejsou vymahatelná a poskytnutí plnění na základě takovéto neúčinné smlouvy by bylo nutné vypořádat dle pravidel pro vypořádání bezdůvodného obohacení (§ 2991 a násl. OZ).

Sekundárním sankčním důsledkem je *zrušení smlouvy* od počátku. Pokud smlouva nebude včetně metadat uveřejněna ani do 3 měsíců ode dne, kdy byla uzavřena, stanoví § 7 odst. 1 ZRS právní fikci, že smlouva byla zrušena od počátku.

Zákon neupravuje žádné přestupky ani správní delikty, kterých by se subjekty v souvislosti se ZRS mohly dopustit. Neobsahuje ani ustanovení o státním dozoru nad plněním povinnosti uveřejňovat smlouvy v registru; v § 8 odst. 6 se naopak explicitně stanoví, že plnění

povinností podle ZRS nepodléhá doзору či kontrole vykonávaným podle zákonů o územně samosprávných celcích. Vzhledem k výše uvedeným důsledkům spojeným s neuveřejněním smlouvy v registru smluv však těchto ustanovení není třeba, neboť samy dotčené subjekty mají zájem na řádném uveřejnění z důvodu ochrany svých majetkových zájmů.

**Q51. Co to znamená, že smlouva je zrušena od počátku?**

Nebyla-li smlouva, která nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění, uveřejněna prostřednictvím registru smluv ani do tří měsíců ode dne, kdy byla uzavřena, platí, že je *zrušena od počátku* (§ 7 odst. 1 ZRS). Uveřejněním smlouvy prostřednictvím registru smluv se rozumí vložení elektronického obrazu textového obsahu smlouvy v otevřeném a strojově čitelném formátu a rovněž metadat podle odstavce 5 do registru smluv (§ 5 odst. 1 ZRS).

*Zrušení smlouvy od počátku* dle § 7 odst. 1 ZRS bude mít obdobné soukromoprávní následky jako neplatnost smlouvy, totiž že má účinky od počátku (*ex tunc*), soud k němu přihlédne z úřední povinnosti, aniž by bylo nutné se jej dovolat, a strany si vrátí to, co si vzájemně plnily, jako *bezdůvodné obohacení*. Toto pravidlo významně zvyšuje zájem dotčených subjektů plnit povinnost uveřejnění smluv v registru, neboť následek zrušení smlouvy od počátku by mohl mít závažný dopad do jejich hospodaření a právní jistoty.

**Q52. Je sankcí relativní, nebo absolutní neplatnost smlouvy?**

Požadavek písemné formy povinně uveřejňovaných smluv a povinnost jejich uveřejnění v registru smluv představují požadavky týkající se *veřejného pořádku*, nikoli jen zájmů smluvních stran, a proto jejich případné nedodržení způsobí zpravidla *absolutní neplatnost* smlouvy ve smyslu § 588 OZ, při zohlednění smyslu a účelu povinnosti uveřejnění smlouvy a konkrétní situace ve smyslu § 580 OZ.

**Q53. Dopadá sankce zrušení smlouvy i na smlouvy uzavřené v krajní nouzi?**

Je zřejmé, že naléhavost určitých situací může vést k tomu, že se nepoužije odklad účinnosti smluv dle § 6 odst. 1 ZRS. Z hlediska systematiky zákona je potřeba poznamenat, že smlouvy dle § 6 odst. 2 ZRS netvoří výjimku dle § 3 odst. 2 ZRS, tudíž zákonodárce má zájem na tom, aby takové smlouvy byly uveřejněny, i když se počátek jejich účinnosti nikterak nevztahuje na podmínku uveřejnění.

Přestože původní znění zákona o registru smluv vycházelo z toho, že sankci zrušení smlouvy od počátku není možné vztáhnout na smlouvy dle § 6 odst. 2 ZRS, novela zákona č. 249/2017 Sb. toto změnila a sankce zrušení smlouvy podle § 7 odst. 1 ZRS dopadá na veškeré povinně uveřejňované smlouvy, které nebyly řádně uveřejněny v registru smluv.

#### **Q54. Jakým způsobem se vyhnout sankčním následkům?**

Provede-li jedna ze smluvních stran *opravu* podle § 5 odst. 7 ZRS, jíž bude dosaženo uveřejnění souladné se ZRS, ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděla o tom, že uveřejnění není souladné se zákonem, a byla-li dosud v *dobré víře*, že uveřejnění je v souladu se zákonem, nevztahuje se na takto opravenou smlouvu sankce zrušení (a ani neúčinnosti). Jde o dopady tzv. benefícia podle § 7 odst. 2 ZRS, které chrání dobrou víru smluvních stran v případech, kdy je vyhodnocení ochrany některých informací ve smlouvě či v metadatech objektivně obtížné. Novela zákona č. 249/2017 Sb. rozšířila dopady benefícia v nově doplněném § 7 odst. 3 ZRS i na nesprávné vyhodnocení výjimky pro podnikající povinné osoby podle § 3 odst. 2 písm. r) ZRS.

Dobrá víra smluvních stran je založena obhajitelným, právně relevantním výkladem důvodů pro ochranu informací ve smlouvě a v metadatech, který si mohou strany podat samy na základě vlastních zkušeností, odborné literatury a judikatury k právu na informace nebo na základě odborného právního stanoviska. Ke ztrátě dobré víry stran o souladu se zákonem o registru smluv musí dojít způsobem, který je reálně schopen rozvrátit dosavadní dobrou víru o souladu se zákonem. K tomu dojde zejména tehdy, je-li povinné osobě nebo smluvní straně doručeno rozhodnutí nadřízeného správního orgánu nebo soudu, na jehož základě má být neuveřejněná část smlouvy nebo dotčená metadata poskytnuta dle InfZ. I samotná dobrá víra však musí být objektivizovaná ve smyslu § 4 odst. 2 OZ (*Činí-li právní řád určitý následek závislý na něčí vědomosti, má se na mysli vědomost, jakou si důvodně osvojí osoba případu znalá při zvážení okolností, které jí musely být v jejím postavení zřejmé*).

Takováto oprava se může týkat pouze metadat dle § 5 odst. 5 písm. a) nebo c) ZRS, pokud byly nesprávně vyloučeny z důvodu ochrany *obchodního tajemství* specifickým postupem podle § 5 odst. 6 ZRS, nebo jakékoliv části smlouvy (nebyla-li v dobré víře uveřejněna pouze část smlouvy), a to z *jakýchkoli právních důvodů* i bez vazby na takto vyloučená metadata. Byť se v části odborné literatury vyskytl i názor opačný, že beneficium dopadá pouze na nesprávné vyhodnocení obchodního tajemství, podle našeho názoru dopadá i na nesprávné

vyhodnocení ochrany informací z jiných důvodů. Jednak totiž jde o obdobné situace, u nichž je věcně žádoucí poskytnout stejnou míru benefícia, jednak je z návětí § 7 odst. 2 ZRS zjevné, že obchodní tajemství vztahuje pouze k postupu pro vylučování metadat podle § 5 odst. 6 ZRS, nikoli obecně ke všem částem smluv.

Z uvedené možnosti pozdější nápravy vadného uveřejnění je však stanovena důležitá výjimka pro metadata dle § 5 odst. 5 písm. b) nebo d), tj. vymezení předmětu smlouvy a datum uzavření smlouvy. Oprava metadat dle § 5 odst. 5 písm. b) nebo d) může totiž být provedena vždy pouze ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy byla uzavřena smlouva, k níž se metadata vztahují. To platí i pro metadata dle § 5 odst. 5 písm. a) nebo c) ZRS, pokud jsou vyloučena z uveřejnění z jiného důvodu, než je ochrana obchodního tajemství. V těchto případech se tedy beneficium nezrušení smlouvy dle § 7 odst. 2 ZRS neuplatní.

To ale neplatí pro opravu *chyb v psaní nebo počtech*. Pro chyby v psaní nebo počtech platí běžné občanskoprávní pravidlo uvedené v § 578 OZ, podle nichž chyby v psaní nebo v počtech nejsou právnímu jednání na újmu, je-li jeho význam *nepochybný*.

#### **Q55. Jak vypořádat bezdůvodné obohacení?**

Nová právní úprava bezdůvodného obohacení v § 2991 a násl. OZ poskytuje oběma stranám určitou výhodu ve způsobu jeho vypořádání. Ta konkrétně spočívá v tom, že pokud plnil ochuzený za úplatu, poskytne se náhrada bezdůvodného obohacení ve výši této *úplaty* (§ 2999 odst. 2 OZ). To znamená, že se při ocenění bezdůvodného obohacení má vycházet z výše úplaty tak, jak byla „sjednána“, byť neplatně či neúčinně, mezi stranami, a nikoli z obvyklé ceny zjištěné znaleckým posuzováním. Poskytnutá plnění lze vzájemně započíst.

Stejný závěr uvádí také odborná literatura: „*Pokud předmět plnění nelze vydat a ochuzený plnil za úplatu, tj. v souladu se smlouvou, která byla zrušena od počátku dle § 7 odst. 1 ZRS, poskytne se mu dle § 2999 odst. 2 ObčZ náhrada ve výši této úplaty, neurčuje se zde cena obvyklá předmětu plnění, z něhož se stalo bezdůvodné obohacení, ale vyjde se z ujednání smluvních stran v takové smlouvě (nebude tak sporné, zda bylo plnění a úplata ve vztahu hodnotové ekvivalence). Část věty § 2999 odst. 2 ObčZ za středníkem patrně nebude v případech smluv podléhajících uveřejnění v registru relevantní*“ (Bouda, P., Fadrný, M., Franc, P., Mazel, F. Zákon o registru smluv. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 318).

Stejným způsobem bude postupováno jak v případě, že dojde k části plnění před účinností neuveřejněné smlouvy ve smyslu § 6 ZRS, tak i v případě celého plnění na základě zcela neplatné (od počátku zrušené) smlouvy ve smyslu § 7 ZRS, neboť soukromé právo žádný jiný institut, než vypořádání bezdůvodného obohacení, které se děje opět smlouvou, nezná.

Pokud dohoda o vypořádání bezdůvodného obohacení splňuje sama o sobě podmínky pro uveřejnění v registru smluv, je nutno ji *uveřejnit* v registru smluv.

### **XIII. Další problematické okruhy**

#### **Q56. Musí se smlouva uveřejnit v případě, že se smlouva řídí cizím právem?**

Dle § 8 odst. 1 ZRS se zákon o registru smluv použije bez ohledu na právo, které je podle mezinárodního práva soukromého pro smlouvu právem rozhodným. ZRS je imperativní norma českého práva. Smlouva tedy musí být uzavřena písemně a musí být uveřejněna, i když se řídí cizím právem (samozřejmě za předpokladu, že jde o povinně uveřejňovanou smlouvu dle ZRS).

V případě, že by se dle cizího práva předmětná smlouva nemohla uveřejnit, musel by soud (pokud bude souzeno v Evropské unii) postupovat dle článku 9 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (*Řím I*). Přitom platí, že rozhodující pro finální řešení bude sudiště, protože podle nařízení Řím I se jinak přistupuje k imperativním normám fóra a třetí země. Kdyby se smlouva řídila např. anglickým právem, bylo souzeno ve Spojeném království a ukázalo se, že anglické právo obsahuje imperativní normu opačnou od požadavku ZRS, tak se dá přednost imperativní normě fóra. I zde by pak mohl být problém v případě výkonu v České republice, ač samozřejmě výhrada veřejného pořádku musí být v rámci uznávání cizích rozhodnutí používána pouze výjimečně.

#### **Q57. Jaký je vztah registru smluv k jiným zákonům?**

Uveřejněním v registru smluv dojde ke splnění povinnosti uveřejnit smlouvu dle § 10d zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů [§ 8 odst. 5 písm. a) ZRS].

Pokud se uveřejňuje smlouva postupem dle ZRS, ustanovení jiných zákonů uvedených v § 8 odst. 4 a 5 ZRS se vůbec neaplikují. Úmyslem zákonodárce zde bylo omezování administrativní zátěže a vyloučení duplicit při uveřejňování. Proto i případné dílčí rozdíly

ve způsobu či rozsahu uveřejňování je třeba řešit ve prospěch uveřejnění podle zákona o registru smluv. K těmto závěrům došlo i společné výkladové stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k problematice vztahu povinnosti uveřejnit smlouvu na veřejnou zakázku podle zákona o zadávání veřejných zakázek a povinnosti uveřejnit smlouvu podle zákona o registru smluv ze dne 4. 10. 2016, volně dostupné [zde](#).

Tuto metodiku k zákonu o registru smluv zpracoval pro Ministerstvo vnitra České republiky autorský tým specialistů advokátní kanceláře Havel & Partners na základě podnětů a poznatků z praxe ve složení Mgr. František Korbel, Ph.D., Mgr. Štěpán Štarha, Mgr. Šimon Hradílek, PhDr. Mgr. František Neuwirth, JUDr. Ing. Libor Kyncl, Ph.D., Sára Klačko. Metodika byla konzultována s odborem e-Governmentu a odborem legislativy Ministerstva vnitra.

V Praze dne 1. února 2018