

**Analýza odhadovaných dopadů na zavedení povinného registru smluv
(Informace ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu poslance Mgr. Jana Farského
ke sněmovnímu tisku č. 740)**

pro jednání Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

1. Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky požádal v usnesení ze dne 29. května 2013 Ministerstvo vnitra („MV“) a Ministerstvo financí („MF“) o stanovisko zabývající se vyčíslením odhadu rozpočtových dopadů ze zavedení povinného registru smluv na samosprávy vyplývající z komplexního pozměňovacího návrhu poslance Mgr. Jana Farského k tisku 740 (návrh poslanců Jana Farského, Petra Gazdíka, Karolíny Peake, Jaroslava Plachého, Radka Johna, Jeronýma Tejce, Vladimíra Konička a dalších na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů).

* * *

2. Komplexní pozměňovací návrh k tisku 740 navrhuje schválit zákon o Registru smluv a o změně zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů obsahující 11 paragrafů, počítá se zavedením Registru smluv jako centrálního uveřejňovacího místa.

Registr smluv má být zřízen jako součást portálu veřejné správy a smlouvy na něm bude uveřejňovat Česká republika, územní samosprávné celky (konkurence s tiskem 904), právnické osoby zřízené zákonem a právnické osoby, které stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky ovládá, a to i prostřednictvím jiné osoby. V návrhu se zakotvuje princip, že smlouva podléhající uveřejnění nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění, přičemž smlouva, která nebude uveřejněna ani do 3 měsíců ode dne uzavření se *ex lege* ruší, a to s účinky *ex tunc* (od počátku). MF uvádí, že není zřejmé, které konkrétní dokumenty, v jakém rozsahu a struktuře se mají zveřejňovat. Podle sněmovního tisku č. 740 je „Registr smluv (dále jen „Registr“) veřejně přístupný seznam povinně zveřejňovaných smluv anebo jejich identifikačních údajů a informací o objednávkách a fakturách.“ Předpokládáme proto, že předávání informací bude probíhat pouze prostřednictvím datových schránek na základě zaslaného formuláře. Na Portále veřejné správy (v Registru) je/bude zřízena datová schránka pro Registr smluv. Tato schránka bude pracovat v automatickém režimu, a to podle typu zaslaného formátu formuláře. MF předpokládá existenci tří vstupních formátů formulářů:

Průvodní formulář

Zasílá se formulář, který obsahuje vybrané prvky z uzavřené smlouvy (a jako příloha může být samotná smlouva nebo dodatek ke smlouvě). Systém k takto zaslané datové zprávě v odpověď vrátí potvrzení o přijetí a jednoznačné ID, pod kterým byla smlouva zaevidována. Při zasílání dalších informací ke smlouvě je nutné toto ID uvádět.

Objednávka

Formulář se změní v objednávku s jasně definovanými vstupními poli, které se vyplňují buď ručně, nebo automaticky jako výstupní dokument z IS.

Finanční plnění (faktura, daňový doklad)

Formulář se změní ve fakturu s jasně definovanými vstupními poli, které se vyplňují buď ručně, nebo automaticky jako výstupní dokument z IS.

* * *

3. V širší variantě návrhu se počítá mimo zveřejňování smluv i se **zveřejňováním objednávek a faktur v Registru smluv**. Pro účely odhadu finančních dopadů návrhu na územní samosprávné celky provedlo MV orientační průzkum, jehož cílem bylo zjistit odpovídající průměrná čísla počtu faktur zejména u malých obcí a středně velkých měst (pro dokreslení jsou uvedena i čísla z Děčína, cca 50 000 obyvatel a Brna, cca 380 000 obyvatel). MF doplnilo tato data o údaje z náhodně vybraného kraje. MV se zaměřilo jen na počet faktur, jelikož počty objednávek lze jen obtížně průměrovat, neboť právní titul pro vystavení faktury může vyplývat jak přímo ze smlouvy, tak z prosté objednávky. Jako základní čísla pro odhad nákladů návrhu byl tedy vzat počet faktur (viz následující tabulka).

Obec do 3000 obyvatel	faktur do 50 000,-	faktur nad 50 000,-	celkem za rok 2012	průměr za den (252 prac. dní)	průměr v celé skupině na den
Zachotín (250)	125	5	130	0,5	2
Vyskeř (380)	208	16	224	0,9	
Babice (450)	204	9	213	0,9	
Habartice (500)	250	15	265	1,1	
Chorušice (520)	231	16	247	0,9	
Žihobce (600)	1061	55	1116	4,5	
Nové Syrovice (970)	235	6	241	1	
Sedlice (1300)	436	33	469	1,9	
Petrovice (1330)	589	43	632	2,5	
Křižanov (1860)	175	20	195	0,8	
Dobronín (1900)	485	18	503	2	
Počátky (3000)	700	44	744	3	
Obec 3000 až 12 000 obyvatel					
Pacov (4900)	1279	177	1456	5,8	
Mikulov (7400)			2521	10	

Semily (9000)			1800	7,1	10
Bystřice n. Per. (9260)	2800	400	3200	12,7	
Nové Město n. M. (9700)	2630	188	2818	11,2	
Prachatice (11 200)	2558	290	2848	11,3	
Velké Meziříčí (11 810)	1895	406	2301	9,1	
Větší obce pro srovnání					
Děčín (49 900)			4996	19,8	20
Brno (378 890)			17 478	69,4	69

* * *

4. Celkové „množstevní“ zatížení obcí, které by přinesla uvedená povinnost (zveřejňování smluv bez omezení, objednávek i faktur), lze stanovit následujícím způsobem, přičemž jako základ je dán počet faktur vystavovaných či hrazených obcemi, které připadají na jeden pracovní den (rozděleno dle velikosti obcí podle počtu obyvatel). Množství písemně uzavíraných smluv a písemných objednávek lze očekávat řádově nižší než je počet faktur, takže v případě obcí do 3000 obyvatel lze tento údaj v celkovém souhrnu zanedbat, v případě obcí v intervalu 3000 až 12000 obyvatel lze počítat s průměrně 1 smlouvou/objednávkou denně a v případě obcí nad 12000 obyvatel se 2 smlouvami/objednávkami denně (jde o odhadovaný průměrný počet). V dalším textu se užívá souhrnné označení „dokument“ pro faktury, smlouvy i objednávky.

Jednotkové zatížení lze tedy stanovit takto:

- **V obcích do 3000** obyvatel lze z údajů konstatovat (po očištění o nejnižší a nejvyšší hodnotu), že na jeden pracovní den úředníka starajícího se o účetnictví v dané obci připadá uveřejňovací povinnost po zaokrouhlení na celá čísla na **2 dokumenty/den**.
- **V obcích od 3000 obyvatel do 12000 obyvatel** pak dopadá průměrná uveřejňovací povinnosti (po očištění krajních hodnot) na **11 dokumentů/den**.
- **U větších sídel** lze pak odhadnout počet uveřejňovaných faktur na **22 dokumentů/den** a pro **velkoměsta** na **71 dokumentů/den**.

Jedná se o data velmi orientační, neboť hloubková analýza by vyžadovala větší časovou dotaci na sběr relevantních dat.

* * *

5. Důvodová zpráva ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu neobsahuje **vyčíslení finančního zatížení** navrženého řešení. Ve vztahu k územním samosprávným celkům je tak možno orientačně vycházet z údajů uvedených výše.

MV předpokládá, že **náklady na technické vybavení** lze prakticky **pominout**, neboť se dá předpokládat, že v současné době disponuje většina obcí základním hardwarovým (počítač,

skener, tiskárna) i softwarovým vybavením, neboť uveřejňovací povinnost plyne již v současné době z řady právních předpisů (např. zákon o svobodném přístupu k informacím - § 5, zákon o veřejných zakázkách - § 147a, správní řád ve vztahu k úřední desce - § 26) a územní samosprávné celky již toto vybavení vlastní. MF však upozorňuje, že toto zcela nesouhlasí v případě malých obcí.

Je třeba ovšem počítat se **mzdovými náklady** vztahujícími se k uveřejňovacímu procesu, tedy k vyčíslení nákladů na čas pracovníka územního samosprávného celku k uveřejnění faktury. Předpokládá se, že zveřejňování bude v rámci organizace územního samosprávného celku provádět zaměstnanec zařazený do obecního úřadu na pozici účetního. Dle nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě je účetní řazen do 5 - 12 platové třídy, přičemž bližší vymezení je obsaženo v díle 1.02.03 tohoto nařízení. Účetní územního samosprávného celku bude průměrně zařazen do 10 platové třídy („*Komplexní vedení účetnictví účetní jednotky, koordinace účtování o stavu, pohybu a rozdílu majetku a závazků, o nákladech a výnosech, o výdajích a příjmech a o výsledku hospodaření včetně sestavování účetní závěrky a vedení účetních knih.*“). Jakožto pracovník územního samosprávného celku dále podléhá nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě a jeho ohodnocení je dle § 5 tohoto nařízení konkretizováno v příloze č. 2. Zde je 10. platová třída upřesněna 12 platovými stupni podle délky praxe. Pro účely výpočtu tedy je třeba vycházet z 6 platového stupně, čemuž tedy odpovídá měsíční tarifní hrubý plat 18 560 Kč. Celkové náklady zaměstnavatele na zaměstnance (tedy včetně všech povinných odvodů) představují částku 24 871 Kč. Z této sumy lze vypočítat průměrné **náklady zaměstnavatele na hodinu práce zaměstnance** ve výši **155 Kč** (24 871 Kč : 160 hodinami pracovního měsíce). Situace pak bude odlišná, pokud účetní práce zajišťuje obci externí účetní firma.

Časovou náročnost uveřejnění MV odvozuje z úkonů, které bude třeba provést. Nejprve bude muset zaměstnanec převést papírový dokument do elektronické podoby, poté tento elektronický obraz nahrát do webového rozhraní Registru smluv a provést uveřejnění. Tato činnost lze časově vyjádřit v řádu **5 min/dokument**. V případě, že dokument bude mít elektronickou podobu, lze časovou náročnost stanovit na čas poloviční, tedy **2,5 min/dokument** v případě, že účetní systém neumožní přímý „proklik“ na uveřejňovací subsystém, nebo **0 min/faktura** pokud takové možnosti „prokliku“ budou dány.

MF vychází z jiné varianty uveřejňovacího procesu, kdy budou vyplňovány formuláře (viz bod 2.), ale v případě jejich ručního vyplňování počítá též s časovou náročností **5 min/dokument** v případě nejmenších obcí (do 3000 obyvatel) a **2,5 min/dokument** v případě ostatních obcí.

Orientační údaje o nákladech uvádí následující tabulky.

1. Výpočty MV (orientační náklady pro různé kategorie obcí)

a) při výlučné existenci papírových dokumentů (5 minutám práce odpovídá mzdový náklad po zaokrouhlení na 13 Kč)

Obce	technické náklady	počet dokumentů/den	náklady práce na den	náklady práce na rok (252 prac. dní)
do 3000 obyvatel	0,-	2	26,-	6 552,-
do 12 000 obyvatel	0,-	11	143,-	36 036,-
nad 12000 obyvatel	0,-	22	286,-	72 072,-
nad 50 000 obyvatel	0,-	71	923,-	232 596,-

b) při výlučné existenci elektronických dokumentů bez možnosti přímého „prokliku“ (2,5 minutám práce odpovídá mzdový náklad po zaokrouhlení na 6,50 Kč)

Obce	technické náklady	počet dokumentů/den	náklady práce na den	náklady práce na rok (252 prac. dní)
do 3000 obyvatel	0,-	2	13,-	3 276,-
do 12 000 obyvatel	0,-	11	71,50	18 018,-
nad 12000 obyvatel	0,-	22	143,-	36 036,-
nad 50 000 obyvatel	0,-	71	461,50	116 298,-

c) při výlučné existenci elektronických dokumentů s možností přímého „prokliku“

- při této variantě se náklady snižují prakticky na nulu, neboť uveřejnění dokumentu (faktury, smlouvy, objednávky) je přímo spojeno s její evidencí.

2. Výpočty MF

MF zpracovalo orientační odhad nákladů je uveden v tabulce, která je přílohou tohoto materiálu. MF provedlo i hrubý odhad nákladů této agendy všech územních samosprávných celků na jeden rok, který činí **72.235.294 Kč**.

Pozn.: Ministerstvo financí provedlo výpočet pouze na faktury a objednávky. Navýšení nákladů při započtení smluv by celkové náklady nemělo podstatně zvýšit.

6. Závěry a doporučení MF

a) Oprávněnost zasílání dat do Registru smluv

V souvislosti s bodem 1 je nutné vyřešit otázky týkající se formátu zasílaných informací, způsobu komunikace mezi „Registrem“ a povinným subjektem. Na straně povinného subjektu, obce nebo kraje, bude nutné vyřešit „přístup“ k datové schránce, resp. kdo bude oprávněn (zda např. i účetní) datovou schránkou odesílat dokumenty ke zveřejnění.

b) Způsob určení počtu zaslaných formulářů ke zveřejnění

V materiálu ani ve sněmovním tisku není řešena technická stránka Registru. Pro nastavení „kompenzačního mechanismu“ je zcela nezbytné zodpovědět otázku, jakým způsobem se bude zjišťovat, kolik který povinný subjekt zaslal formulářů ke zveřejnění a v kolika verzích. Ministerstvo financí doporučuje, aby Registr smluv umožňoval statistické výstupy (reporty), které by toto umožnily zjišťovat.

- c) Jak je z příložené tabulky MF patrné, celkové náklady na zveřejňování by mohly dosáhnout objemu cca 72 mil. Kč. Je však nutné upozornit, že počty dokumentů (faktur) u obcí nad 12 tis. obyvatel jsou pouze hrubě orientační, neboť odhady MV uvádí v této kategorii pouze dvě obce, a to Děčín a Brno. Stejně tak je to s objemem dokumentů (faktur) u krajů, který byl odvozen od informace za Kraj Vysočina.

V této souvislosti je též nutné znovu zopakovat, že není zřejmé, které konkrétní dokumenty, v jakém rozsahu a struktuře se mají zveřejňovat, z čehož plyne, že lze jen velmi obtížně určit jejich objem. Vystává zde i otázka časové náročnosti pro zveřejňovatele, která se bude jen velmi obtížně prokazovat, neboť neexistuje žádný exaktní způsob jejího určení. Nabízí se tak řešení ve formě paušálu za zveřejněný dokument bez ohledu na jeho časovou náročnost. Lze totiž předpokládat, že většina dokumentů bude zveřejňována jako výstup z IS.

Pokud se jedná o případnou kompenzaci vynaložených nákladů na zveřejňování vybraných dokumentů v Registru smluv, lze v tomto případě uvažovat o nějaké formě zúčtovatelné účelové dotace.

7. Závěry a doporučení MV

a)

- Je též třeba upozornit, že stručnost komplexního pozměňovacího návrhu k tisku č. 740 otevírá řadu možných aplikačních problémů. Návrh sice váže účinnost smlouvy na její zveřejnění, ale nijak neřeší, na rozdíl od tisku č. 904, situaci svévolného nezveřejnění smlouvy (dle vládní novely zákona o obcích je tato situace předjímana; vázanost účinnosti smlouvy na její zveřejnění by totiž mohlo být ze strany obcí zneužitelné, proto je v návrhu novely pojistka obsažená v navrhovaném znění § 40 odst. 2 zákona o obcích, která dává možnost kterékoliv ze smluvních stran obrátit se na Ministerstvo vnitra se žádostí o zveřejnění smlouvy, jež Ministerstvo provede do 10 dnů ode dne obdržení žádosti).
- Komplexní pozměňovací návrh v § 3 odst. 1 počítá při uveřejnění smlouvy s aplikací výluk dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nestanoví ovšem žádný kontrolní mechanismus proti zneužívání. Návrh neobsahuje lhůtu pro uveřejnění smlouvy, stanoví toliko zrušení smlouvy s účinky *ex tunc* při neuveřejnění smlouvy ani do tří měsíců od uzavření.

- V případě širší varianty nejsou stanoveny žádné sankční mechanismy při neuveřejnění faktur či objednávek.

b)

V případě schválení obecného právního předpisu uveřejňování smluv pak, ve vztahu k územním samosprávným celkům, doporučuje Ministerstvo vnitra vyjít z ideje sněmovního tisku č. 904 (v současnosti čeká na projednání v prvním čtení), který obsahuje vládní návrh novely zákonů o územních samosprávných celcích, a který byl v průběhu jeho přípravy Ministerstvem vnitra, jako jeho gestorem, otevřen k široké diskusi zainteresovaným subjektům (vnitro i meziresortní připomínkové řízení, Svaz měst a obcí, Sdružení místních samospráv, Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj Poslanecké sněmovny, Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí Senátu, neziskový sektor - Oživení, Otevřená společnost). Jedním ze středobodů tohoto vládního návrhu je zajištění maximálně transparentního a hospodárného nakládání s majetkem územních samosprávných celků, což má být zajištěno mimo jiné i **zavedením institutu tzv. povinně zveřejňovaných smluv**, jehož navrhovaný model je výsledkem kompromisního řešení vzešlého z diskuse výše uvedených subjektů. Dle navrhované úpravy tohoto vládního materiálu má obec za povinnost zveřejnit veškeré smlouvy, kterými je nakládáno s nemovitou věcí obce, a to bez ohledu na to, zda je obec v postavení nabyvatele nebo zcizitele nebo v případě jiných smluv dle soukromého práva se tato uveřejňovací povinnost vztahuje na smlouvy, u kterých je nebo se předpokládá plnění vyšší než 50 000,- Kč bez DPH (v zákoně o krajích je tento limit zvýšen na 200 000,- Kč bez DPH a v zákoně o hlavním městě Praze je limit též stanoven na 200 000,- Kč bez DPH a v případě městských částí 50 000,- Kč bez DPH). Pokud by tedy byla přijata cesta obecné úpravy zveřejňování smluv, doporučuje Ministerstvo vnitra zachovat uveřejňovací limity dle vládní předlohy, neboť byla koncipována tak, aby nedocházelo k povinnému zveřejňování „bagatelních“ úkonů.

Příloha: Tabulka odhadovaných nákladů MF

Zpracoval: Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ve spolupráci s odborem 12 Ministerstva financí

Praha, 18. července 2013

Kalkulace nákladů na uveřejňování faktur a objednávek v Registru smluv

A) Obce

Hrubá mzda (Kč)	18 560
Celkové náklady zaměstnavatele na zaměstnance (Kč)	24 871
Počet prac. dní za rok	252

Počet obyvatel		Počet obcí	Kalkulace na jednu obec				Kalkulace za kategorii	
Od	Do		Faktury			Objednávky*	Roční mzdové náklady (Kč)	
			Počet faktur na den (ks)	Časová náročnost na 1 fakturu (min)	Mzdový náklad na jednu fakturu (Kč)	Roční mzdové náklady (Kč)	Roční mzdové náklady (Kč)	
1	3 000	5 799	2	5,0	13,0	6 529	3 264	56 789 353
3 001	12 000	341	10	2,5	6,5	16 322	8 161	8 348 495
12 001	50 000	87	20	2,5	6,5	32 643	16 322	4 259 936
50 001	100 000	16	30	2,5	6,5	48 965	24 482	1 175 155
100 001	150 000	1	40	2,5	6,5	65 286	32 643	97 930
	Praha	1	80	2,5	6,5	130 573	65 286	195 859
	Brno	1	69	2,5	6,5	112 619	56 309	168 928
	Ostrava	1	50	2,5	6,5	81 608	40 804	122 412
	Plzeň	1	50	2,5	6,5	81 608	40 804	122 412
Celkem obce		6 248						71 280 480

A) Kraje

Kraje	Počet krajů**	Kalkulace na jeden kraj					Kalkulace za všechny kraje	
		Faktury				Objednávky*	Roční mzdové náklady (Kč)	
		Počet faktur na den (ks)	Časová náročnost na 1 fakturu (min)	Mzdový náklad na jednu fakturu (Kč)	Roční mzdové náklady (Kč)	Roční mzdové náklady (Kč)		
Kraje	13	30	2,5	6,5	48 965	24 482	954 813	
Celkem kraje							954 813	

Celkem ČR

72 235 294

Pozn.:

* Dle analýzy MV ČR připadá na jednu fakturu v průměru 0,5 dalšího uveřejňovacího dokumentu (objednávky)

** Praha je započítána mezi obce

- Oproti analýze MV ČR bylo kalkulováno s celkovými náklady zaměstnavatele na zaměstnance, tedy se superhrubou mzdou.
- do kalkulačky nejsou započteny další režijní náklady zveřejňovatele (elektřina, topení, náklady na PC apod.)