



# ČERMÁK A SPOL.

ADVOKÁTNÍ A PATENTOVÁ KANCELÁŘ  
LAWYERS AND PATENT ATTORNEYS  
RECHTS- UND PATENTANWÄLTE  
AVOCATS ET INGÉNIEURS CONSEILS

## PRAGUE

*advokát/Attorney-at-Law:*

Dr. Dr.h.c. Karel Čermák †  
Dr. Karel Čermák jr., Ph.D., LL.M.  
Mgr. Ondřej Čerych  
Mgr. Lukáš Lorenc  
Dr. Andrea Považanová  
(also admitted in Slovakia)  
Dr. Kateřina Floriánová  
Mgr. Hana Havlíčková  
Mgr. Martin Holý  
Mgr. Kristína Chytrá  
Mgr. Karin Kusá  
Petr Kusý, LL.B.(Hons.)  
Mgr. Denisa Švecová

*advokátní koncipient/  
Junior Lawyer:*

Mgr. Bc. Michal Baláž  
Mgr. Bc. Nikola Vyvadilová

*poradce/Of-Counsel:*

Yves Laurin  
(also admitted in France)

*evropský patentový zástupce/  
European Patent Attorney:*

Ing. Karel Čada  
Ing. Karel Jůzl  
Ing. Josef Plicka  
Ing. Zdeněk Sadovský  
Ing. Simona Vacínová

*vedoucí patentového oddělení/  
Head of Patent Department:*

Ing. Jiří Leisch

*vedoucí známkového oddělení/  
Head of Trademark Department:*

Ing. Jiří Leisch

## BRATISLAVA

*advokát/Attorney-at-Law:*  
Dr. Eva Bušová  
Dr. Roman Bušo

(Firm's Identification No.):  
IČO: 27109500

(Tax Identification No.):  
DIČ: CZ27109500

**Bank Details:**  
UniCredit Bank Czech Republic a.s.  
110 00 Praha 1, Havelská 19  
Account CZK: 600 148 6011/2700  
Account EUR: 600 148 6126/2700  
Account USD: 600 148 6003/2700

**IBAN:**  
CZK: CZ22 2700 0000 0060 0148 6011  
EUR: CZ21 2700 0000 0060 0148 6126  
USD: CZ44 2700 0000 0060 0148 6003  
SWIFT: BACXCZPP

**Expobank CZ a.s.**  
150 00 Praha 5, Vítězná 1  
Account CZK: 5413421607/4000  
Account EUR: 5413421682/4000  
Account USD: 5413421666/4000  
**IBAN:**  
CZK: CZ15 4000 0000 0054 1342 1607  
EUR: CZ27 4000 0000 0054 1342 1682  
USD: CZ71 4000 0000 0054 1342 1666  
SWIFT: EXPNCZPP

Čermák a spol.  
společnost zapsaná v obchodním  
rejstříku u Městského soudu v Praze  
oddíl A, vložka 49200

Čermák a spol.  
Company registered in the  
Commercial Register  
with the City Court in Prague,  
section A, entry 49200

Elišky Peškové 15/735, 150 00 Praha 5, Czech Republic

Tel.: 00 420 296 167 111

Fax: 00 420 224 946 724

E-mail: [info@apk.cz](mailto:info@apk.cz)

E-mail: [intelprop@apk.cz](mailto:intelprop@apk.cz)

Internet: <http://www.cermakaspol.cz>

<http://www.cermakaspol.com>

Law Firm of the Year 2014 in the Czech Republic  
(awarded by [epravo.cz](http://www.epravo.cz))

IP Law Firm of the Year 2010 and 2011 in the Czech Republic  
(awarded by Managing Intellectual Property)

## Ústavní soud ČR

Joštova 8

660 83 Brno

datovou schránkou

Vaše značka/ Your reference:  
Pl. ÚS 32/17

Naše značka/ Our reference:  
25-568-16-LL

Datum/ Date:  
20. března 2018

## Navrhovatel:

skupina senátorů,  
jejímž jménem jedná Mgr. Radko Martínek, senátor

## Zastoupen:

Mgr. Lukášem Lorencem, advokátem  
AK Čermák a spol.  
Elišky Peškové 15, 150 00 Praha 5

## Účastníci:

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky  
Sněmovní 4  
118 26 Praha 1 – Malá Strana

Senát Parlamentu České republiky  
Valdštejnské náměstí 17/4  
118 01 Praha 1

Návrh skupiny senátorů na zrušení zákona  
č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti  
některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru  
smluv (zákon o registru smluv)

Replika navrhovatele  
k vyjádření vedlejších účastníků



## I. *Úvod*

Přípisem nadepsaného soudu ze dne 24.1.2018 byla navrhovateli zaslána vyjádření vedlejších účastníků k jeho návrhu na zrušení zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (dále pouze „zákon o registru smluv“), eventuálně jeho konkrétních ustanovení. Zároveň byl navrhovatel vyzván, aby ve lhůtě 30 dnů od doručení výzvy předložil svou repliku k zaslaným vyjádřením, příp. sdělil, že repliku podat nehodlá.

V návaznosti na uvedené nyní navrhovatel v prodloužené lhůtě podává následující

### **r e p l i k u**

k vyjádření vedlejších účastníků:

1. Navrhovatel předesílá, že vyjádření Senátu Parlamentu České republiky ze dne 6.12.2017 a Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 30.11.2017 se z velké části týkají výlučně legislativního procesu v jednotlivých komorách Parlamentu České republiky, tj. postupu, jímž byla napadená zákonná úprava přijata. S ohledem na to, že navrhovatel v návrhu na zrušení zákona o registru smluv nenapadá postup přijímání napadené úpravy, omezuje se jeho replika v zásadě pouze na argumenty vznesené vládou České republiky v jejím vyjádření, které obsahuje konkrétní námitky stran merita návrhu na zrušení zákona o registru smluv, z nichž některým se věnují také vyjádření komor Parlamentu České republiky.

## II.

### *Projednatelnost návrhu na zrušení zákona o registru smluv*

2. Vláda České republiky (dále pouze „vláda“) ve svém vyjádření především popírá samotnou projednatelnost návrhu z věcného hlediska, neboť dle jejího názoru je návrh zaměřen proti již neúčinným ustanovením zákona o registru smluv. Dle slov vlády návrhem napadená ustanovení byla ze zákona o registru smluv odstraněna novelou zákona č. 249/2017 Sb., případně byla touto novelou změněna do té míry, že aktuální znění napadené úpravy v zásadě odstranilo nedostatky vytýkané navrhovatelem. S ohledem na to měl návrh na zrušení zákona o registru smluv dle vlády pozbýt meritorní základ.
3. K tomu navrhovatel uvádí, že návrhem na zrušení zákona o registru smluv byla (eventuálně k návrhu na zrušení zákona o registru smluv jako celku) napadena ustanovení § 2 odst. 1 písm. b), k) a n) a § 8 odst. 3 zákona. Znění těchto ustanovení zůstává i po nabytí účinnosti novely č. 249/2017 Sb. naprosto nezměněno, byť do textu ust. § 3 odst. 2, upravujícího výjimky z povinnosti uveřejňování, bylo vloženo nové písmeno r), jež za blíže specifikovaných podmínek z režimu zákona o registru smluv vyjímá subjekty

zmiňované pod ust. § 2 odst. 1 písm. k) a n) (tj. národní a státní podniky a právnické osoby s majetkovou účastí státu).

4. Přitom je nutno připomenout, že vláda ve svém vyjádření neuvádí žádná konkrétní zákonná ustanovení, na jejichž základě by měl Ústavní soud návrh na zrušení zákona o registru smluv odmítnout. Dle názoru navrhovatele přicházejí s ohledem na argumenty vlády v úvahu pouze dvě ustanovení zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále pouze „zákon o Ústavním soudu“); na jedné straně ust. § 66 odst. 1 zákona, dle něhož je návrh nepřipustný a musí být v souladu s ust. § 43 odst. 1 písm. e) zákona odmítnut, „*jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem*“, a na straně druhé ust. § 43 odst. 2 písm. a), dle něhož je nutno odmítnout návrh zjevně neopodstatněný.
5. Samotná návrhem napadená ustanovení však i po novele zůstávají součástí aktuálního znění zákona o registru smluv v nezměněné podobě. Zcela zjevně se tudíž nejedná o ustanovení, jež by před doručením návrhu Ústavnímu soudu pozbyla platnosti, příp. jež by do tohoto momentu nebyla vyhlášena zákonem předepsaným způsobem. Zároveň je navrhovatel přesvědčen, že nejde ani o návrh zjevně nepřipustný, když i po nabytí účinnosti novely závažné negativní dopady napadené právní úpravy v ústavněprávní rovině přetrvávají – jak bude ukázáno dále v textu tohoto podání. Zejména je potřeba v této souvislosti zmínit, že návrhem eventuálně napadené ustanovení § 8 odst. 3 zákona o registru smluv zakotvující zpětnou použitelnost tohoto zákona na smlouvy uzavřené přede dnem jeho účinnosti nebylo novelou nijak dotčeno a nadále představuje – dle navrhovatele flagrantní – porušení ústavního principu zákazu zpětné účinnosti právních norem, jak bylo podrobně rozebráno v projednávaném návrhu.
6. Mimo to navrhovatel podotýká, že návrh na zrušení zákona o registru smluv není zaměřen primárně na vynětí národních podniků z dosahu zákona, jak by se snad mohlo jevit z textu vládního vyjádření. Byť se v textu návrhu s pojmem národní podnik (resp. konkrétním národním podnikem Budějovický Budvar) hojně operuje, je tato skupina dotčených subjektů použita pouze a výhradně pro ilustrační účely (jak je ostatně v textu návrhu zdůrazněno). Nejedná se tedy ve srovnání s ostatními skupinami protiústavně zařazených subjektů o kategorii nijak privilegovanou; protiústavní dopady napadené právní úpravy se týkají zcela identicky všech návrhem dotčených skupin, včetně např. územních samosprávných celků, jež nebyly novelou vůbec dotčeny. Tyto subjekty jsou tak i po nabytí účinnosti vládou zmiňované novely v rozporu s Ústavou České republiky i Listinou základních práv a svobod nadále diskriminovány ve srovnání s jinými subjekty obdobného postavení, a to bez ústavněprávně relevantního důvodu.
7. Z uvedeného dle názoru navrhovatele jednoznačně plyne, že návrh na zrušení zákona o registru smluv zůstává i po novele provedené zákonem č. 249/2017 Sb. projednatelný, neboť i nadále zasahuje do ústavním pořádkem chráněných práv všech dotčených



subjektů (porušení zákazu retroaktivity), příp. jejich vybraných skupin (územní samosprávné celky). Nejsou tudíž splněny předpoklady pro jeho odmítnutí.

### III.

#### *Ústavněprávní význam novely č. 249/2017 Sb.*

8. Vláda ve svém vyjádření uvádí, že všechna ustanovení zákona o registru smluv, jež byla navrhovatelem označena za ústavně problematická, doznala změn v důsledku novely provedené zákonem č. 249/2017 Sb. Dle názoru vlády tato novela „*odstranila potenciální praktické nedostatky zákona v oblasti bezpečnosti, ochrany zdraví či citlivých informací včetně obchodního tajemství.*“ Důvodem tvrzeného odstranění protiústavnosti napadené úpravy má být dle vlády vynětí povinných subjektů založených za účelem uspokojování potřeb průmyslové nebo obchodní povahy z režimu zákona o registru smluv, čímž má být dostatečně zajištěna jejich ochrana.
9. Navrhovatel je nicméně přesvědčen, že ani vládou citovaná novela zákona o registru smluv neodstranila navrhovatelem vytýkanou protiústavnost napadených ustanovení. Důvod této přetrvávající protiústavnosti spatřuje navrhovatel především ve formulaci nově vloženého ust. § 3 odst. 2 písm. r), dle něhož je z režimu zákona o registru smluv vyňata smlouva uzavřená „*právníčkou 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. 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.*“
10. Shora uvedená definice subjektů, resp. smluv nepodléhajících povinnosti zveřejnění je dle názoru navrhovatele nepřiměřeně vágní; obsahuje totiž neurčitě formulované vymezení relevantních subjektů (jsou jimi povinné subjekty zřízené za účelem uspokojování *potřeb obchodní povahy*), jakož i okruhu případů, kdy se tato výjimka uplatní (tj. pokud byla dotčená smlouva uzavřena *v běžném obchodním styku*). Uvedené pojmy nejsou zákonem blíže vymezeny, v důsledku čehož jejich užití v textu novelou doplněného ustanovení § 3 odst. 2 písm. r) zakládá široké a předem nepředvídatelné možnosti interpretace, tím spíše, že oba výrazy jsou použity ve vzájemné kombinaci.
11. Na tomto místě navrhovatel odkazuje na (vládou citovaný) náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/93, dle něhož je-li zákonem uložena povinnost, musí takováto úprava „*dostát základním požadavkům plynoucím z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, včetně požadavků na jasnost a určitost zákona (...) a na jeho předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost (...).* Pro jednotlivce musí být při použití obvyklých metod výkladu právních norem seznatelná ze znění zákona.“ Tyto



požadavky na srozumitelnost a předvídatelnost právní úpravy jsou mimo jiné vyjádřením ústavního principu právní jistoty, dle něhož je nutné, aby subjekty, jimž je zákonem ukládána povinnost, byly s to dopředu jednoznačně určit nejenom povahu a obsah, ale rovněž rozsah takovéto povinnosti, jakož i podmínky, za nichž na ně povinnost dopadá.

12. V daném případě však dotčené povinné subjekty nebudou v důsledku užití kombinace dvou neurčitě vymezených institutů schopny předem určit, zda se na konkrétní smlouvu výjimka stanovená ust. § 3 odst. 2 písm. r) zákona o registru smluv bude vztahovat či nikoliv. Navrhovatel je proto toho názoru, že z hlediska zachování ústavněprávní konformity by bylo méně problematické vyjmout konkrétní dotčené subjekty (tj. ty, na něž se ust. § 3 odst. 2 písm. r) vztahuje) z dosahu zákona o registru smluv jako takové místo toho, aby byly ponechány v seznamu povinných subjektů s výše formulovanou výjimkou.
13. Navíc, i kdybychom akceptovali novelou zavedenou výjimku v jejím současném znění, je navrhovatel přesvědčen, že podřazení subjektů naplňujících některou z definic podnikatele pod režim povinného zveřejňování smluv dle zákona je protiústavní samo o sobě.
14. Smlouva uzavřená s takovýmto podnikatelským subjektem mimo rámec krytý výjimkou stanovenou v ust. § 3 odst. 2 písm. r) zákona o registru smluv (tj. kupříkladu neuzavřená „v běžném obchodním styku“ či „v rámci běžné obchodní činnosti v rámci předmětu podnikání“) totiž může přesto obsahovat údaje představující obchodní tajemství. Podnikatelský subjekt bude nicméně povinen takovou smlouvu zveřejnit, čímž se při současné nejasné definici obchodního tajemství otevírá cesta k zákonné povinnosti zveřejnit citlivé informace.
15. Je přitom potřeba zohlednit, že podnikatelské prostředí vykazuje značně odlišné znaky od prostředí, v němž svou činnost vyvíjejí ostatní dotčené subjekty, neboť zde funguje volná hospodářská soutěž, v níž se podnikatelé vlastním hospodářským úsilím snaží dosáhnout zisku. Svým rozsahem nepřiměřeně excesivní a povahou bezdůvodný a duplicitní negativní zásah do tohoto snažení v podobě povinnosti zveřejňovat smlouvy potenciálně obsahující obchodní tajemství tudíž může na tuto konkrétní skupinu subjektů dotčených napadenou právní úpravou dopadat výrazně tvrději, než na ostatní dotčené subjekty. Tím je založena nerovnost v povinnostech stanovených zákonem o registru smluv jednotlivým kategoriím dotčených subjektů, resp. ve způsobu, jakým jsou zákonem ovlivněny. Ve svých důsledcích tedy zákon o registru smluv i po nabytí účinnosti novely č. 249/2017 Sb. porušuje ústavní princip rovnosti, a to způsobem, jenž nemůže obstát v žádném z relevantních testů ústavněprávní přípustnosti (pro bližší argumentaci v tomto směru odkazuje navrhovatel na text svého návrhu na zrušení zákona o registru smluv).
16. Navíc navrhovatel v této souvislosti opětovně připomíná, že veřejný dohled nad smlouvami, v jejichž důsledku dochází k nakládání s veřejnými prostředky, je již v dostatečné míře legislativně upraven příslušnými zvláštními zákony (kupř. zákon č.



134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, atd.). V tomto směru je tedy napadená úprava i po novele svým účelem nadále duplicitní, a tudíž nadbytečná.

17. S ohledem na uvedené je navrhovatel přesvědčen, že zákon o registru smluv zůstává i po nabytí účinnosti novely provedené zákonem č. 249/2017 Sb. ve svých důsledcích protiústavní, to ve všech navrhovatelem vytýkaných ohledech.

#### IV.

##### *Otázka aplikovatelnosti čl. 26 odst. 1 Listiny*

18. Vláda ve svém vyjádření uvádí, že právo na podnikání zaručené čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod patří mezi práva hospodářská, sociální a kulturní, jichž se lze domáhat pouze v mezích zákonů vydaných k jejich provedení. V souladu s aplikovatelnou judikaturou Ústavního soudu má dle vlády zákonodárce v oblasti uvedených práv relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení jejich obsahu a způsobu realizace; veřejná moc je tedy oprávněna pozitivně formovat podmínky pro výkon hospodářské činnosti. Z mezinárodněprávního hlediska vláda argumentuje tím, že v Evropské úmluvě o lidských právech není právo na svobodu podnikání explicitně upraveno a ekvivalent nemá ani v jiných mezinárodních lidskoprávních instrumentech; analogicky použitelná úprava obsažená v čl. 1 Protokolu č. 1 přitom dle slov vlády nechrání výhled na získání či důvěru v budoucí získání majetku. Z uvedeného vláda dovozuje jednak to, že napadená právní úprava na právo plynoucí z čl. 26 odst. 1 Listiny vůbec nemíří, jednak nepředstavuje zásah do užívání majetku ve smyslu čl. 1 Protokolu č. 1 Úmluvy.
19. Navrhovatel je toho názoru, že právo na svobodu podnikání zaručené čl. 26 odst. 1 Listiny není aplikovatelné pouze v těch případech, kdy jej konkrétní zákon provádí přímo (tzn. kdy je výslovně určen k jeho provedení, jak naznačuje vláda ve svém vyjádření). Naopak, na jakýkoliv zákon, jenž ve svých důsledcích výkon podnikatelské činnosti reguluje, případně jej omezuje, je nutno hledět jako na prostředek „pozitivního formování tohoto práva ze strany veřejné moci“, jak je popsáno ve vyjádření vlády. Zákon o registru smluv nepochybně významným způsobem upravuje podnikatelskou činnost vybraných kategorií dotčených subjektů, stanovuje pravidla, mantinely a omezení jejího výkonu; z tohoto důvodu je dle navrhovatele namíste hledět na zákon o registru smluv jako na zákon provádějící také právo na svobodu podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny, byť není k jeho provedení určen výslovně.
20. Je nicméně potřeba zdůraznit, že pravomoc státní moci při provádění základních práv a svobod dle Ústavy není neomezená. Jak uvádí vláda ve svém vyjádření, sám Ústavní soud ve své rozhodovací praxi stanovil, že dispozice zákonodárce při konkrétním vymezení rozsahu a způsobu realizace hospodářských práv není absolutní. I legislativa



k provedení hospodářských a sociálních práv tak musí splňovat kritéria testu racionality, jak byla podrobně rozebrána v návrhu na zrušení zákona o registru smluv. Napadená právní úprava nicméně tomuto testu nevyhovuje, a to z důvodů, jimiž se do detailů zabývá návrh na její zrušení (potud navrhovatel odkazuje na text svého prvotního podání).

21. Není tedy pravdou, že by napadená právní úprava nebyla mířena na právo na svobodné podnikání, v důsledku čehož by jej v daném případě nebylo možné uplatňovat. Navrhovatel je přesvědčen, že práva na svobodu podnikání se lze domáhat také v mezích zákona o registru smluv, přičemž tento je významným způsobem porušuje, když např. v případě ne-evidence smlouvy vede k popření smluvního vztahu nebo když není vyjasněna otázka platnosti či neplatnosti smluv v případě, že není ani jednou ze smluvních stran namítnuta její neplatnost, apod.
22. Co se týče odkazu vlády na Evropskou úmluvu o lidských právech, je tento dle navrhovatele nepřipadný. Ačkoliv je Česká republika jakožto signatářský stát touto mezinárodní smlouvou vázána, z hlediska podaného návrhu na zrušení zákona o registru smluv je irelevantní. Právním základem tohoto návrhu je totiž tvrzený rozpor napadené právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, jenž může konkrétním právům poskytnout širší ochrany nežli mezinárodněprávní dokument. Evropská úmluva o lidských právech představuje z tohoto hlediska pouze určitý minimální katalog práv, jež jsou signatářské státy povinny jejich adresátům zaručit. Nic však nebrání národnímu zákonodárci v tom, aby ve svém vnitřním právním řádu stanovil rozsah ochrany šířeji, tj. například poskytl ochranu i právu na svobodu podnikání, jako je tomu v tomto případě.
23. Konečně navrhovatel v návaznosti na vyjádření vlády k tomuto bodu uvádí, že přes tvrzení obsažená ve vládním vyjádření není právo na svobodu podnikání v návrhu na zrušení zákona o registru smluv chápáno jako zaručení možnosti podnikatele dosáhnout zisk. Jak zcela jednoznačně plyne z textu podání navrhovatele, namítané právo na svobodu podnikání je jím vykládáno jakožto možnost svobodně určit způsob, jakým se bude podnikatel při své hospodářské činnosti o dosažení zisku snažit. Takovéto pojetí zcela odpovídá tomu, jak právo na svobodu podnikání vykládá Ústavní soud, což ostatně dokládají četné odkazy na judikaturu Ústavního soudu obsažené v návrhu na zrušení zákona o registru smluv. Je přitom zřejmé, že faktické dopady napadené právní úpravy reálně omezují podnikatele v možnostech dosahování zisku, resp. jej nutí nečekaně (dokonce retroaktivně) měnit způsob provádění podnikatelské činnosti a přizpůsobovat jej značně omezujícím podmínkám kladeným na její výkon zákonem o registru smluv.
24. Z těchto důvodů je navrhovatel přesvědčen, že napadená právní úprava porušuje právo na svobodu podnikání, jak je zakotveno v čl. 26 odst. 1 Listiny.



V.

*Test racionality, legitimita napadené právní úpravy*

25. V části „Test racionality“ v bodě II. vyjádření vláda označuje za vnitřně rozpornou pozici navrhovatele, jenž na jednu stranu brojí proti napadené právní úpravě z titulu jejího rozporu s právem na svobodu podnikání, na druhé straně však uvádí, že k obsahu smluv, jež jsou předmětem povinnosti zveřejnění dle zákona o registru smluv, mohla mít veřejnost přístup na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.
26. Navrhovatel tuto argumentaci neshledává nijak rozpornou. To, zda konkrétní posuzovaná právní úprava porušuje právo zaručené Ústavou, je objektivní skutečností; rozhodným aspektem je, zda se tato úprava předmětného ústavního práva dotýká (tj. negativně jej ovlivňuje). I takovýto negativní dopad posuzované úpravy v ústavněprávní rovině nicméně může být sanován, resp. shledán legitimním a tedy ústavněprávně přípustným s ohledem na potřebnost (nutnost, nevyhnutelnost) zkoumané úpravy. To znamená, že i úprava, jež objektivně zasahuje do určitého základního práva či svobody, může být přesto z hlediska ústavního přípustná či dokonce žádoucí za předpokladu, že její negativní dopady jsou vyváženy dopady pozitivními, přičemž ve srovnání s jinými v úvahu připadajícími postupy dosažení úpravou sledovaných (legitimních) cílů jde o úpravu nejšetrnější. Právě ke zjištění případné zdůvodnitelnosti či „omluvitelnosti“ negativních dopadů zkoumané právní úpravy do sféry ústavně zaručených práv jednotlivce byl vyvinut test potřebnosti (resp. další kroky jednotlivých testů, jak byly formulovány konstantní judikaturou Ústavního soudu).
27. Zákon o registru smluv však nemůže testem potřebnosti projít, a to právě s ohledem na existenci zákona o svobodném přístupu k informacím. Zdůrazňuje-li vláda ve svém vyjádření, že zákon o svobodném přístupu k informacím nebyl navrhovatelem pro tvrzenou protiústavnost napaden, ačkoliv i tato úprava zakládá povinnost zveřejňování obdobných informací jako zákon o registru smluv, není takováto argumentace namístě. Zákon o svobodném přístupu k informacím je totiž za účelem dosažení analogického cíle (kontrola veřejného financování) při stanovení obdobného okruhu povinně zveřejňovaných informací a povinných subjektů šetrnější k jejich základním ústavním právům. Dle tohoto zákona totiž nejsou potenciálně citlivé informace zveřejňovány *a priori* v plném rozsahu (jak to ukládá zákon o registru smluv), nýbrž pouze na žádost. Již existující úprava je tak v tomto směru výrazně ohleduplnější k právu na svobodu podnikání, přičemž se dosud jevila jakožto zcela postačující. Zákon o registru smluv je tedy svým obsahem do značné míry duplicitní, nepřiměřeně excesivní a navíc (jak bylo podrobně rozebráno v návrhu na jeho zrušení) nezpůsobitelný k dosažení jím proklamovaných cílů.
28. Je to tedy právě možnost veřejnosti získat relevantní informace v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, co činí z napadené právní úpravy úpravu legislativně zbytečnou; nelze tedy žádným způsobem zdůvodnit její výrazně negativní dopady do sféry mj. práva na svobodu podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny.





29. Mimo to je nelegitimnost zákona o registru smluv v ústavněprávní rovině dána také tím, že s proklamovaným cílem kontrolovat výkon veřejné moci a nakládání s veřejnými prostředky nerozlišuje mezi jednotlivými skupinami povinných subjektů. Ty se nicméně významně liší v tom, jakým způsobem na ně zákon o registru smluv ve svých důsledcích dopadá. Jak bylo popsáno již výše pod bodem 15 této repliky, jsou dotčené subjekty - podnikatelé reálnými dopady zákona o registru smluv ovlivněny výrazně negativněji nežli ty povinné subjekty, které podnikatelskou činnost nevyvíjejí.
30. Argumentuje-li pak vláda tím, že navrhovatelem namítané obchodní tajemství spadá pod rozsah výjimek zákona o registru smluv, není toto tvrzení pravdivé. Vláda ve svém vyjádření v tomto směru uvádí, že povinnost zveřejnění dle zákona o registru smluv se v souladu s ust. § 3 odst. 1 v návaznosti na ust. § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, nevztahuje na obchodní tajemství. Dle citovaných ustanovení jsou však z režimu zákona o registru smluv vyňata pouze práva průmyslového vlastnictví, mezi která zákon obchodní tajemství neřadí (viz poznámka pod čarou 1a) k citovanému ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím).
31. Závěrem k tomuto bodu vláda uvádí, že zákonodárce zcela legitimně předpokládá, že podnikatelé přizpůsobí svou smluvní dokumentaci zejména v případě právních vztahů s mezinárodním prvkem tak, aby nedocházelo ke sporům z rozdílné právní úpravy v důsledku neplnění právních povinností v mezinárodním styku.
32. Toto tvrzení lze nicméně vztáhnout pouze na smlouvy uzavírané v budoucnu (a to ještě s výhradou); pouze u takovýchto smluv budou totiž podnikatelé schopni pozměnit při jednání s potenciálními smluvními partnery svá obchodní ujednání tak, aby odpovídala ustanovením zákona o registru smluv (bude-li ponechán v platnosti) a zároveň vyloučila možnost sporů plynoucích z rozdílů v národních úpravách. Pokud však jde o smlouvy uzavřené před nabytím účinnosti zákona o registru smluv, jež budou pod režim zákona podřazeny se zpětnou účinností v důsledku jejich pozdějších změn v souladu s ust. § 8 odst. 3 zákona, nelze argumentaci vlády akceptovat. Lze totiž předpokládat, že zahraniční (a konec konců také tuzemští) smluvní partneři nebudou nakloněni dodatečnému zveřejnění smluv obsahujících nejenom citlivé informace týkající se jejich smluvního protějšku podléhajícímu nyní režimu zákona, ale také vlastních citlivých údajů. Tuto situaci argumenty vlády nijak nereflektují.
33. Pouze na okraj navrhovatel uvádí, že mu je ze strany vlády opakovaně vytýkáno, že v návrhu na zrušení zákona o registru smluv neuvádí konkrétní příklady podnikatelů, kteří by byli napadenou úpravou popsaným ústavněprávně relevantním způsobem dotčeni. Dle názoru navrhovatele nicméně není v návrhu na zrušení právní normy pro její rozpor s ústavním pořádkem nutno doložit či dokonce prokazovat, že napadená úprava měla ve skutečnosti za následek porušení práva na svobodný výkon podnikatelské činnosti konkrétního podnikatelského subjektu. Navrhovatel je přesvědčen, že pro



konstatování protiústavnosti normy postačuje pouhá možnost takovýchto protiústavních dopadů. Protiústavnost je totiž objektivní vlastnost právní normy spočívající v jejím rozporu s ústavním pořádkem, tj. například v tom, že aplikací dotčeného právního předpisu by nevyhnutelně došlo k porušení ústavně zaručených práv jejich adresátů. Jde tedy o jakýsi „potenciál protiústavnosti“, jenž v konkrétním případě ani nemusí dojít reálného naplnění.

34. S ohledem na veškeré shora popsané skutečnosti je navrhovatel přesvědčen, že napadená právní úprava postrádá legitimitu ze všech posuzovaných hledisek a že tudíž nemůže obstát v testu proporcionality.

## VI.

### *Retroaktivita napadené právní úpravy*

35. Vláda uvádí, že šetrnost napadené právní úpravy je dostatečně zajištěna soustavou výjimek z uveřejnění a výjimek z aplikování sankce neúčinnosti smlouvy a jejího zrušení od počátku. Krom toho má být šetrnosti dosaženo také odloženou aplikovatelností sankcí neúčinnosti smlouvy a zrušení smlouvy při neuveřejnění, a to až do té míry, že novela provedená zákonem č. 249/2017 Sb. v podstatě vyhovuje tomu, čeho se navrhovatel domáhá v eventuálním petitu pod body 2 a 3.
36. Jak již navrhovatel popsal výše, je přesvědčen, že jím uplatňované žalobní body zůstávají relevantní i po nabytí účinnosti novely č. 249/2017 Sb., a to včetně bodů 2 a 3 eventuálního petitu (viz argumentaci výše, jakož i text návrhu na zrušení napadené právní úpravy). Stanovení katalogu výjimek navíc dle navrhovatele nemůže odstranit protiústavnost retroaktivních účinků zákona o registru smluv. Stejně tak nelze v tomto směru považovat za dostatečné odložení aplikovatelnosti sankcí stanovených zákonem o registru smluv. Přejícné ustanovení § 9 vyhrazuje k 1.7.2017 pouze účinnost povinně uveřejňovaných smluv (viz odkaz na § 7 zákona); argument vlády, že také rušeny budou pouze smlouvy uzavřené po tomto datu, tudíž není zcela správný. V důsledku aplikace ust. § 8 odst. 3 zákona o registru smluv totiž budou rušeny nejenom smlouvy uzavřené po 1.7.2017, nýbrž také (podkladové) smlouvy uzavřené nejenom před tímto datem, ale dokonce před datem nabytí účinnosti zákona jako takového. Retroaktivní účinky ust. § 8 odst. 3 zákona nejsou v jeho textu nijak zmírněny a k jejich odstranění nedošlo ani v důsledku vládou citované novely č. 249/2017 Sb. Na toto přímo retroaktivní ustanovení zákona žádná výjimka či moderační ustanovení nenavazuje, nelze tedy ani v tomto směru přisvědčit tvrzení vlády o šetrnosti napadené úpravy.
37. Navrhovatel je proto přesvědčen, že ani novelou provedenou zákonem č. 249/2017 Sb. nebyly odstraněny protiústavní dopady zákona o registru smluv, a to především pokud jde o její retroaktivní charakter.
38. Co se týče ostatních argumentů vlády, je navrhovatel toho názoru, že jde pouze o protikladný výklad navrhovatelem citované judikatury. Navrhovatel je přitom



přesvědčen, že svůj návrh podpořil dostatečným množstvím judikátů, z nichž bylo odpovídajícím způsobem citováno a jež byly správně aplikovány na současnou skutkovou situaci.

**VII.**  
***Závěr***

39. V důsledku shora popsaných skutečností je navrhovatel i nadále přesvědčen o oprávněnosti jím podaného návrhu na zrušení zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů, pročež navrhovatel na podaném návrhu setrvává v plném rozsahu.

Mgr. Lukáš Lorenc,  
advokát v plné moci navrhovatele