



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

SENÁT

MILAN ŠTĚCH

PŘEDSEDA

V Praze dne 6. prosince 2017
Č. j. 14457/2017

Vážený pane,

na základě žádosti ze dne 7. listopadu 2017 Vám v příloze zasílám vyjádření účastníka řízení ve věci návrhu skupiny senátorů na zrušení zákona č. 430/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů.

Zahájené řízení vede Ústavní soud pod sp. zn. Pl. ÚS 32/17.

S pozdravem

Příloha

Vážený pan
JUDr. Jan Musil
soudce Ústavního soudu
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 B R N O

Ústavnímu soudu

v Brně

ke sp. zn. Pl. ÚS 32/17

Věc: 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), ve znění pozdějších předpisů

Vyjádření Senátu
Parlamentu České republiky

V Praze dne 6. prosince 2017

K žádosti soudce zpravodaje JUDr. Jana Musila ze dne 7. listopadu 2017, sp. zn. Pl. ÚS 32/17, doručené Senátu Parlamentu České republiky dne 8. listopadu 2017, podávám v zákonné lhůtě podle § 69 odst. 1 a v souladu s § 30 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, za Senát Parlamentu České republiky toto

vyjádření:

I.

1. Skupina senátorů (dále jen „navrhovatel“) navrhla, aby Ústavní soud zrušil v plném rozsahu zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů, nebo *in eventum* ustanovení § 2 odst. 1 písm. b), § 2 odst. 1 písm. k) ve slovech „nebo národní podnik“, § 2 odst. 1 písm. n) a ustanovení § 8 odst. 3 tohoto zákona, to vše spolu s návrhem na přednostní projednání věci ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.

2. Navrhovatel se ve svém podání zaměřuje především na porušení práva na svobodu podnikání ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod v návaznosti na ústavní princip rovnosti zakotvený v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, což podrobněji rozvádí za pomoci tří testů sloužících k ústavněprávnímu přezkumu tohoto porušení, tj. testu rozumnosti, testu proporcionality a testu rovnosti.

Test rozumnosti (racionality) podle navrhovatele ukazuje, že posuzovaná právní úprava neobstojí ani v jednom z hodnocených hledisek, neboť může být v důsledku její aplikace narušena realizace esenciálního obsahu práva na svobodu podnikání, cíle sledované napadenou právní úpravou nejsou legitimní a napadenou právní úpravu nelze považovat za rozumný prostředek k dosažení stanoveného cíle.

Test proporcionality podle navrhovatele opět ukazuje, že cíle zákona o registru smluv v zásadě nelze považovat za legitimní, a dále třeba, že napadená právní úprava není nezbytná k zajištění transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky a přísnost v ní obsažené sankce v podobě zrušení smlouvy od počátku není důvodná, anebo že není zásah do práva na svobodu podnikání přiměřený.

Podle testu rovnosti, v němž byl navrhovatelem primárně posuzován účel, k němuž je napadená právní úprava určena, a míra odlišného zacházení mezi dvěma skupinami subjektů srovnatelného postavení v oblasti podnikání, má pak ve vztahu k ochraně svobodného výkonu podnikatelské činnosti docházet k nedůvodné disproporci.

3. Za podnikatelské subjekty dotčené napadenou právní úpravou navrhovatel považuje primárně národní podniky, územní samosprávné celky a právnické osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.

4. V návaznosti na výše uvedené je proto navrhovatel přesvědčen, že „*napadená právní úprava nemůže obstát ani v jednom z testů stanovených Ústavním soudem k přezkumu ústavnosti posuzované právní úpravy*“, v důsledku čehož je protiústavní.

5. Nadto navrhovatel ve svém podání doplňuje, že napadená právní úprava neobstojí z hlediska principu rovnosti ani ve světle práva soutěžního, odporuje pravidlům volného obchodu stanoveným Smlouvou o fungování Evropské unie, vybraná ustanovení jsou v rozporu se zásadou smluvní volnosti, znemožňuje povinným podnikatelským subjektům podnikat v zahraničí, je s ní spojeno riziko rušení registrovaných ochranných známek, odporuje zásadě legitimního očekávání a právní jistoty jejich adresátů a zakládá (konkrétně v § 8 odst. 3 a § 6 odst. 1) ústavně nepřipustnou pravou i nepravou retroaktivitu.

6. K podpoře svých tvrzení navrhovatel poukazuje na četnou judikaturu Ústavního soudu a přikládá též studii obchodně-ekonomických rizik a dopadů zákona o registru smluv zpracovanou pro Ministerstvo vnitra v březnu 2016 a vyjádření 1. místopředsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, JUDr. Hynka Broma, ze dne 29. března 2016.

II.

1. Návrh zákona o registru smluv byl Senátu doručen dne 29. září 2015 a v senátní evidenci 10. funkčního období mu bylo přiřazeno číslo tisku 126.

2. Tento návrh byl projednán výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu (usnesení č. 117 ze dne 20. října 2015, senátní tisk č. 126/1) jako výborem garančním, a dále výborem pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí (usnesení č. 70 ze dne 21. října 2015, senátní tisk č. 126/3) a ústavně-právním výborem (usnesení č. 67 ze dne 14. října 2015, senátní tisk č. 126/2), kdy prve dva uvedené výbory doporučily Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s částečně odlišnými pozměňovacími návrhy a posledně uvedený, tj. ústavně-právní výbor, naproti tomu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

3. Senát se návrhem zákona zabýval na své 13. schůzi dne 22. října 2015. Po úvodním slově zástupce skupiny iniciátorů zákona – poslance J. Farského, podle něhož je prvotní myšlenkou návrhu zákona o registru smluv, že „*tam, kde se hospodaří s veřejnými prostředky, musí se tak dít veřejně*“, přičemž hlavním pilířem je skutečnost, že „*smlouva, která není zveřejněna, jakoby nebyla*“, vystoupili zpravodajové všech tří výborů. Konkrétně zpravodaj garančního výboru, senátor J. Strnad, sdělil plénu, že byla ve výboru „*většina senátorů pro to, aby se předložený návrh zamítl*“, k čemuž se nepřistoupilo pouze z důvodu, že by bylo zamítnutí „*s největší pravděpodobností přehlasováno v Poslanecké sněmovně a platil by zákon v původním znění*“.

Po vystoupení posledního zpravodaje, M. Vystrčila, padl návrh senátora L. Michálka, aby Senát vyjádřil vůli se návrhem zákona nezabývat, který však nebyl přijat.

V následující poměrně dlouhé a věcně zaměřené obecné rozpravě byl podán návrh jak na schválení, tak i na zamítnutí předmětného návrhu zákona, a přednesena řada argumentů pro i proti jeho schválení ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

Například senátor R. Martínek upozornil na negativní poznatky ohledně registru smluv ze zahraniční cesty konané na Slovensko a do Rakouska, a dále se vyjádřil v tom smyslu, že mohou důsledky zákona *„fatálním způsobem ohrozit úspěšnost veřejných subjektů všude tam, kde jsou v konkurenčním boji se soukromým kapitálem“*. Návrh zákona o registru smluv byl navíc podle něho natolik *„nejasný, nerovnoprávný a jeho důsledky nepředvídatelné“*, že navrhnul jeho zamítnutí a doporučil, aby Senát k výslednému hlasování přijal rovněž doprovodné usnesení, v němž se obrátí na vládu, aby si nechala zpracovat nezávislý rozbor rizik, které v sobě může registr smluv obsahovat.

Senátor M. Vystrčil poukázal na stanovisko Parlamentního institutu, podle něhož *„právní předpisy Evropské unie poskytují důvěrným informacím větší míru ochrany než návrh zákona o registru smluv“*. Podle tohoto stanoviska totiž návrh zákona o registru smluv zaručoval ochranu pouze obchodnímu tajemství, avšak nikoli ochranu informacím, *„které byly hospodářskými subjekty označeny za důvěrné“* a které *„zpravidla, nikoli však pouze a výlučně, zahrnují obchodní tajemství“*.

Senátor P. Bratský vyjádřil přesvědčení, že z hlediska ústavnosti není dobré vytvářet dvě kategorie obyvatel obcí tím, že obyvatelé velkých obcí budou mít podle zákona o registru smluv právo na informace a obyvatelé malých obcí nikoli.

Senátor M. Tesařík se v obecné rozpravě dotázal předkladatele návrhu zákona o registru smluv mj. na to, jak bude řešena *„platnost či neplatnost smluv v případě zásahu hackerů“*, a dále opět poukázal (tentokrát z jiného hlediska) na vyjádření Parlamentního institutu, podle něhož se jako problematické jeví ustanovení § 7 daného návrhu obsahující zrušení smlouvy od počátku, nebude-li řádně uveřejněna, neboť by byl takový přístup *„v rozporu se základními principy zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který vychází z presumpce, že právní jednání, byť trpící nějakou vadou, je třeba vždy vykládat spíš jako platné než neplatné“* a je-li přece jen neplatnost dána, musí se dát přednost neplatnosti relativní před absolutní.

Vedle těchto negativních připomínek však k návrhu zákona zazněla i pozitivní stanoviska. Podle senátorky Z. Hamousové panuje mezi lidmi *„velká nedůvěra v politiku“*, a proto návrhu (konkr. s pozměňovacími návrhy výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí) vyjádřila podpůrné stanovisko, stejně jako senátor J. Carbol, podle něhož je zákon nástrojem pro zvýšení důvěry občanů ve vlastní stát. Další ze zastánců návrhu zákona senátorka J. Seitlová zdůraznila, že podpoří návrh *„tak, jak před námi je“*, neboť *„některé z pozměňovacích návrhů mohou způsobit problémy“*.

Pokud jde o úplná vystoupení výše uvedených příp. i jiných senátorů, která na schůzi Senátu zazněla, lze odkázat na jeho internetové stránky.

4. Senát nakonec ve stanovené lhůtě usnesením č. 255 vrátil návrh zákona o registru smluv Poslanecké sněmovně ve znění jím přijatých pozměňovacích

návrhů uvedených v příloze usnesení, když v hlasování č. 30 z přítomných 58 senátorů hlasovalo 48 pro, proti bylo 6 a zdrželi se 4.

5. Vedle toho přijal Senát doprovodné usnesení č. 256, v němž konstatoval, že zákon v sobě může obsahovat celou řadu předkladateli nepředvídaných rizik vyplývajících zejména z možného konfliktu tržního prostředí a konkurenčního boje s povinnostmi, které tento zákon nařizuje právnickým osobám zřizovaným či založeným veřejnoprávními subjekty, popř. právnickým osobám, v nichž se tyto subjekty majetkově účastní, a požádal vládu, aby si nechala před nabytím účinnosti tohoto zákona zpracovat nezávislý rozbor těchto rizik pro jednotlivé právnické osoby či skupiny právnických osob tak, aby si mohla být jista, že obavy z ohrožení jejich činnosti a snížení jejich konkurenceschopnosti jsou liché. Reakcí na toto usnesení by pak měla být právě studie obchodně-ekonomických rizik a dopadů zákona o registru smluv, na kterou navrhovatel k podpoře svých tvrzení poukazuje (viz str. 2 studie).

6. Návrh zákona o registru smluv byl tedy na půdě Senátu projednán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

III.

1. Zákon o registru smluv byl do dnešního dne dotčen celkem dvěma novelami, z nichž první, tj. zákon č. 298/2016 Sb., změnila pouze jedno ustanovení, přičemž druhá, tj. zákon č. 249/2017 Sb., byla rozsáhlejší.

2. Návrh zákona č. 298/2016 Sb. byl Senátu doručen dne 28. července 2016 a v senátní evidenci 10. funkčního období mu bylo přiřazeno číslo tisku 307.

Tento návrh byl projednán výborem pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, který k němu nepřijal žádné usnesení (záznam z jednání č. 16 ze dne 17. srpna 2016, senátní tisk č. 307/1).

Senát projednal návrh zákona na 27. schůzi konané dne 24. srpna 2016 a schválil jej ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou usnesením č. 512, když v hlasování č. 9 ze 48 přítomných senátorů hlasovalo 37 pro, nikdo nebyl proti a zdrželo se 11.

Diskuse k dílčí změně zákona o registru smluv při projednávání tohoto návrhu zákona, který rovněž zasáhl do řady jiných platných právních předpisů, neproběhla.

3. Návrh zákona č. 249/2017 Sb. byl Senátu doručen dne 29. června 2017 a v senátní evidenci 11. funkčního období mu bylo přiřazeno číslo tisku 161.

Garanční ústavně-právní výbor k němu nepřijal žádné usnesení (záznam z jednání č. 3 ze dne 12. července 2017, senátní tisk č. 161/1), výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou (usnesení č. 103 ze dne 18. července 2017, senátní tisk č. 161/3) a výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, aby vyjádřil vůli návrhem zákona se nezabývat (usnesení č. 60 ze dne 12. července 2017, senátní tisk č. 161/2).

Vedle toho se k návrhu zákona vyjádřila též Stálá komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury, která konstatovala, že postup Poslanecké sněmovny, která dosud nehlasovala o Senátem vráceném návrhu novely zákona o registru smluv (senátní tisk č. 79, sněmovní tisk č. 699/12), je v rozporu s pravidly stanovenými v čl. 47 odst. 2 a 3 Ústavy České republiky a v § 97 odst. 4 a 5 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (usnesení č. 4 ze dne 11. července 2017, senátní tisk č. 161/4), a doporučila Senátu, aby vyzval Poslaneckou sněmovnu k dokončení projednávání tohoto návrhu novely zákona o registru smluv.

Senát se návrhem zákona zabýval na 8. schůzi dne 20. července 2017. Po úvodním slově zástupce skupiny poslanců R. Vondráčka vystoupili zpravodajové všech tří výborů a zpravodajka Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury. Konkrétně zpravodaj výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí senátor R. Martínek avizoval, že se velmi intenzivně „*pracuje na ústavní stížnosti*“ a „*v nejbližší době bude hotová*“.

Po vystoupení zpravodajů byl formou usnesení výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí předložen návrh, aby Senát vyjádřil vůli návrhem zákona se nezabývat. Vzhledem k tomu, že byla proti tomuto návrhu vnesena námitka podle § 107 jednacího řádu Senátu, projednávání návrhu zákona pokračovalo obecnou rozpravou.

V rámci obecné rozpravy byl podán návrh jak na schválení, tak i na zamítnutí návrhu zákona, a přednesena výrazná kritika nejen proti samotné podstatě zákona o registru smluv, ale především proti postupu Poslanecké sněmovny ohledně předchozího návrhu novely zákona o registru smluv, který jí byl vrácen s pozměňovacími návrhy a o němž nebylo v době projednávání dosud rozhodnuto (senátní tisk č. 79, sněmovní tisk č. 699/12).

Například senátor P. Vícha zdůraznil, že na výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí převládá poměrně jednotný názor ohledně doporučení Senátu předloženým návrhem zákona se nezabývat, což podle něho jinými slovy řečeno znamená „*nesouhlasíme s tím postupem, nechceme s ním mít v tuto chvíli nic společného*“, přesto je ale tento návrh zákona „*lepší než nic*“, neboť zákon o registru smluv „*spravedlivý není*“.

Senátor J. Oberfalzer pak ve vztahu k samotnému zákonu o registru smluv vyjádřil určité uspokojení, že „*Senát od samého začátku našel odvahu se postavit tomuto návrhu a snažil se dokonce i seminářem, veřejným slyšením, prezentací auditní firmy o možných důsledcích, odhalit nebezpečí skrytá v tomto návrhu, ačkoli na první pohled se může zdát občanům jako báječná věc – konečně zatočíme s korupcí a s nějakým zneužíváním veřejných prostředků*“.

Naopak je třeba upozornit rovněž na to, že v diskusi zaznělo i kladné vyjádření. Podle senátorky R. Chmelové „*zveřejňování smluv posiluje důvěru veřejných institucí*“ a místopředseda Senátu I. Bárek zdůraznil, že by se měl návrh zákona schválit „*tak, jak přišel v současné době z Poslanecké sněmovny*“.

Pokud jde o úplná vystoupení senátorů, která na schůzi Senátu zazněla, lze odkázat na jeho internetové stránky.

S ohledem na výše uvedené k tomuto návrhu zákona byl výsledek projednávání takový, že k němu Senát ve stanovené lhůtě nepřijal usnesení.

Pro úplnost je nezbytné rovněž poznamenat, že bezprostředně po skončení projednávání tohoto bodu následoval samostatný bod, v rámci něhož Senát vyslovil souhlas (8. schůze, 86. hlasování, 20. července 2017) se závěry obsaženými v usnesení Stálé komise Senátu pro Ústavu České republiky a parlamentní procedury (usnesení č. 4 ze dne 11. července 2017, senátní tisk č. 161/4) a vyzval Poslaneckou sněmovnu k dokončení projednání návrhu novely zákona o registru smluv vráceného Senátem (senátní tisk č. 79, sněmovní tisk č. 699/12).

4. Návrhy obou výše uvedených zákonů, jimiž došlo ke změně zákona o registru smluv, byly na půdě Senátu projednány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

IV.

Toto vyjádření zasílám s vědomím, že je zcela na Ústavním soudu, aby návrh na zrušení zákona, popř. jeho vybraných ustanovení, posoudil a ve věci rozhodl.



Milan Štěch
předseda Senátu
Parlamentu České republiky

Doložka konverze do dokumentu obsaženého v datové zprávě

Tento dokument, který vznikl převedením vstupu v listinné podobě do podoby elektronické pod pořadovým číslem **102890605-20962-171206065959**, skládající se z **8** listů, se doslovně shoduje s obsahem vstupu.

Zajišťovací prvek: **reliéfní ražba, dopis**

Jméno a příjmení osoby, která konverzi provedla: **JAN KNOTEK**

Vystavil: **Česká republika - Kancelář Senátu**
Pracoviště: **Česká republika - Kancelář Senátu**
V Praze dne 06.12.2017



102890605-20962-171206065959