

**Vyjádření vlády k návrhu skupiny senátorů na zrušení zákona č. 340/2015 Sb.,
o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto
smluv a o registru smluv (dále jen „zákon o registru smluv“), *in eventum* jeho
konkrétních ustanovení**

I.

Obecně k návrhu

Na úvod svého vyjádření považuje vláda za potřebné konstatovat, že návrh skupiny senátorů, jejímž jménem jedná senátor Mgr. Radko Martínek (dále jen „navrhovatelé“), brojí z převážné části proti již neúčinnému znění zákona o registru smluv. Z návrhu, jeho celkové argumentace a především z „výčtu ústavně problematických ustanovení napadané právní úpravy“ uvedené v části III. návrhu je patrné, že ačkoliv byl návrh podán Ústavnímu soudu dne 26. října 2017, navrhovatelé nereflktují, že dne 17. srpna 2017 nabyl účinnosti 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. (dále jen „novela zákona o registru smluv“).

To v rovině formulace petitu znamená, že navrhovatelé subjektivně brojí (rovněž) proti ustanovením, která již nebyla ke dni podání návrhu účinná a nelze v plném rozsahu seznát, nakolik se jedná o jejich skutečnou procesní vůli. Nelze vyloučit, že takto podaný návrh je důsledkem omylu, přičemž není zřejmé, i při respektu k zásadě vázanosti petitum (jež má dimenzi formální i materiální), nakolik je takový návrh věcně projednatelný (nejedná se o judikatorně již řešenou situaci, kdy by ke změně právní úpravy došlo v průběhu řízení před Ústavním soudem a takový nesoulad nemá příčinu v postupu navrhovatele - srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/09). Již jen tato skutečnost může dle názoru vlády představovat natolik zásadní nedostatek předloženého návrhu, který by sám o sobě mohl odůvodnit odmítnutí návrhu pro jeho zjevnou neopodstatněnost.

Předpoklady pro odmítnutí návrhu jsou však nepochybně dány s ohledem na konkrétně uplatňované argumenty, neboť ty se v rozhodném obsahu brojí proti dopadům zákona, které byly novelou zákona významně modifikovány, a to směrem, který navrhovatelé považují za žádoucí.

S výjimkou napadeného ustanovení § 2 totiž doznala změn všechna ustanovení zákona navrhovateli označená jako ústavně problematická. Novela zákona o registru smluv odstranila potencionální praktické nedostatky zákona v oblasti bezpečnosti, ochrany zdraví či citlivých informací včetně obchodního tajemství. Povinné subjekty založené za účelem uspokojování potřeb, které mají průmyslovou nebo obchodní povahu, nemusejí nově zveřejňovat ty smlouvy, které jsou uzavřeny v rámci běžného obchodního styku v rozsahu předmětu jejich podnikání uvedeného v příslušném veřejném rejstříku. Právě u těchto smluv povinných subjektů navrhovatelé vytýkají problémy s ochranou obchodně citlivých informací, ale účinné znění zákona o registru smluv jejich ochranu zcela zajišťuje.

Stejně tak problematiku obchodně citlivých informací novela zákona o registru smluv vyřešila u dalších subjektů včetně právnických osob založených za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví. Tak například se na právnickou osobu uvedenou v § 2 odst. 1 písm. k) nebo n) zákona o registru smluv, která byla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví, nevztahuje povinnost uveřejnit smlouvu, pokud tato smlouva byla uzavřena v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání uvedené právnické osoby zapsané ve veřejném rejstříku. Na základě uvedeného ustanovení je tedy řešena problematika ochrany obchodně citlivých informací (jedná se tedy o příklad, kdy navrhovatelé nepracují s aktuálně účinným zněním zákona o registru smluv, neboť novela zákona o registru smluv řeší jimi tvrzené nedostatky).

Novela zákona o registru smluv tak dle názoru vlády odstranila navrhovateli tvrzené nedostatky a namítané likvidační účinky zákona o registru smluv, které navíc v praxi dle vládě dostupných informací nezpůsobily žádné z navrhovateli popisovaných následků či ztrátu schopnosti povinných subjektů svobodně podnikat. Ostatně ani samotný návrh žádný konkrétní příklad takového subjektu bezprostředně a konkrétně ohroženém na své existenci neuvádí.

S ohledem na výše uvedené má vláda za to, že Ústavní soud by měl návrh na zrušení zákona odmítnout již jen z toho důvodu, že zjevně nemíří na účinné znění právního přepisu a skutečné účinky zákona, přičemž ve vazbě na to má polemika nastolená odůvodněním návrhu v podstatných částech toliko akademický charakter.

II.

K tvrzenému rozporu napadené právní úpravy s právem na svobodné podnikání

Navrhovatelé se dovolávají rozporu zákona o registru smluv s právem svobodně podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Daný rozpor spatřují vzhledem k určitým dotčeným subjektům, které jsou uvedeny v ustanovení § 2 odst. 1 písm. b), k), n) zákona o registru smluv a kterým je na základě daného zákona uložena povinnost uveřejňovat soukromoprávní smlouvy, jakož i smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejichž jsou stranami, pod sankcí neplatnosti od počátku, a to s ohledem na uplatnění výjimek na základě ustanovení § 3 zákona o registru smluv.

Porušení práva na svobodné podnikání je tak namítáno vzhledem k následujícím subjektům:

- územní samosprávný celek včetně městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy [§ 2 odst. 1 písm. b) zákona o registru smluv],
- státní podnik nebo národní podnik [§ 2 odst. 1 písm. k) zákona o registru smluv] a
- právnická osoba, v níž má stát sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby [§ 2 odst. 1 písm. n) zákona o registru smluv]

(dále také jako „dotčené subjekty“).

Navrhovatelé v první řadě tvrdí, že povinnost dotčených subjektů uveřejňovat informace v rozsahu stanoveném zákonem o registru smluv by mohla ovlivnit jejich postavení v rámci hospodářské soutěže a mohla by tak vést k samotnému ohrožení smyslu jejich existence a fungování, jímž je podnikání a jehož účelem je dosahování zisku. Tím dle navrhovatelů posuzovaná právní úprava představuje zásah do samotné podstaty práva na svobodné podnikání ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny, přičemž tvrdí, že nesleduje žádný legitimní cíl nebo není racionálním prostředkem k jeho dosažení.

Test racionality

Navrhovatelé posuzují ústavnost jimi napadené právní úpravy kritériálními testy, které Ústavní soud stanovil ve svých předcházejících rozhodnutích. Dle názoru vlády je však zjevné, že uvedené přezkumné instrumenty nepoužívají správně a na základě listin označených jako důkazy docházejí k nedůvodným závěrům.

Ústavní soud při posuzování souladu právní úpravy s právem podnikat, jež má povahu práva hospodářského, doposud standardně postupoval obdobně jako v případě práv sociálních, k jejichž přezkumu byl v dosavadní judikatuře konstruován a rozvinut tzv. test racionality/rozumnosti (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 61/04, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, sp. zn. Pl. ÚS 1/08, sp. zn. Pl. ÚS 54/10, či sp. zn. Pl. ÚS 5/15).

Test racionality se skládá z následujících kroků:

1. vymezení smyslu a podstaty práva, tedy určitého esenciálního obsahu;
2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu); pokud se nedotýká esenciálního obsahu práva, dále
3. posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv;
4. zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

Ad 1)

Právem, kterého se dle navrhovatelů dotýká posuzovaný zákon o registru smluv, je zejména **právo na podnikání** zaručené čl. 26 odst. 1 Listiny („Každý má právo na svobodnou volbu podnikání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.“). Jak ovšem z návrhu plyne, navrhovatelé ne zcela důsledně reflektují skutečnost, že právo podnikat je zařazeno do hlavy čtvrté Listiny mezi tzv. hospodářská, sociální a kulturní práva, přičemž povahu těchto práv je třeba zkoumat v kontextu dosavadní judikatury Ústavního soudu. V nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/08, sp. zn. Pl. ÚS 83/06, či zcela aktuálně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/17 bylo opakovaně zdůrazněno, že ústavně zakotvená hospodářská, sociální a kulturní práva obsažená v ustanoveních vyjmenovaných v čl. 41 odst. 1 Listiny nejsou přímo aplikovatelná ve stejném rozsahu jako základní lidská práva či politická práva. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, podle něhož se práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava těchto práv je primárně v rukou zákonodárce a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance hospodářských, sociálních a kulturních práv považovat za otázku judiciální.

To vše s přihlédnutím ke skutečnosti, že právo podnikat má nejen význam čistě ekonomický, ale představuje též prostředek seberealizace jednotlivce sloužící k naplňování jeho

přírozenoprávní svobody a spoluvytváří tak samotný materiální charakter právního státu, jak ho zakotvuje například čl. 1 odst. 1 Ústavy (ex plurimus nález sp. zn. Pl. ÚS 32/17, bod 72).

Ústavní soud vymezil smysl a podstatu práva podnikat v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15. Při posuzování práva podnikat je třeba brát zřetel na čl. 26 odst. 2 Listiny, dle kterého zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností, a na čl. 41 odst. 1 Listiny, dle kterého se práv uvedených mj. v čl. 26 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Jak tedy opakovaně potvrzuje i Ústavní soud, **zákonodárce má v oblasti hospodářských práv relativně širokou (avšak nikoliv absolutní) dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace hospodářských práv, včetně práva podnikat.** Ústavní soud tak ve výše zmiňovaném nálezu dovedl, že právo podnikat *„zaručuje samotnou možnost výkonu takovéto činnosti, jakož i to, že povinnosti a omezení, jež se k ní vztahují, nebudou znemožňovat její hlavní účel“*, což dle Ústavního soudu neznamená, *„že by měl mít kterýkoliv podnikatel zaručeno právo na zisk, nýbrž že rozsah zákonem stanovených povinností, jimž musí jednotliví podnikatelé v souvislosti se svou činností dostát, nesmí činit jejich podnikání nesmyslným z hlediska možnosti jeho dosažení.“*

Jinými slovy řečeno z čl. 26 odst. 1 Listiny plyne, že státní moc nesmí jednotlivci klást neodůvodněné překážky veřejnoprávní povahy při výběru a výkonu jinak právem dovolených činností, vykazuje-li jednotlivec pro tyto činnosti potřebné předpoklady. Veřejná subjektivní práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny jsou svou povahou ambivalentní v tom, že nevytvářejí pouze status negativus, tedy výše zmíněný prostor svobody autonomie jednotlivce, do něhož nepřísluší veřejné moci zasahovat, nýbrž je to do jisté míry veřejná moc, která pozitivně formuje podmínky pro výkon hospodářské činnosti, čímž vytváří samotné předpoklady pro jejich výkon (jde tak zároveň o status positivus), jakkoliv tedy tyto předpoklady a podmínky pro výkon hospodářské činnosti musí zohlednit i možnost tvorby zisku (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/99). *„[S]mysl a podstatu práva podnikat tvoří jednak rovina ryze individuální (možnost seberealizace jednotlivce), jednak rovina materiálněprávní, kdy taková svoboda jednotlivce je zároveň podstatnou náležitostí demokratického právního státu, a jednak rovina ekonomická (zjednodušeně jde o dosažení zisku, jenž je částečně zdaněn tak, aby stát získal prostředky pro plnění svých funkcí)“*, jak shrnul Ústavní soud recentně (nález sp. zn. Pl. ÚS 32/17, bod 72).

Již z tohoto vymezení je zřejmé, že zákon o registru smluv, jenž je z valné části provedením čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, na právo plynoucí z čl. 26 odst. 1 Listiny ani nemíří.

Z mezinárodněprávního hlediska je třeba k tomuto tématu uvést, že právo na svobodné podnikání, resp. právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, nemá v mezinárodních lidskoprávních instrumentech ekvivalent, s výjimkou Listiny základních práv Evropské unie, jež ale v tomto stanovisku není posuzována. V Evropské úmluvě o lidských právech (dále jen „Úmluva“) nenalezneme ustanovení, které by explicitně upravovalo právo na svobodu podnikání. Určité prvky práva na svobodu podnikání jsou obsaženy v rámci článku 1 Protokolu 1, jenž upravuje právo každé fyzické nebo právnické osoby pokojně užívat svůj majetek. Z ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „Soud“) vyplývá, že definice „majetku“ pro účely článku 1 Protokolu č. 1 má dva charakteristické znaky: *zaprvé*, jedná se o autonomní pojem Úmluvy, který je Soudem vykládán bez ohledu na definici „majetku“ či „vlastnictví“ v právních řádech smluvních stran. *Zadruhé*, tato autonomní definice Úmluvy je velice široká: zahrnuje nejen věci (movitosti a nemovitosti) a nehmotné statky, ale v podstatě jakýkoli nárok či zájem majetkové povahy, který má nějakou hodnotu (srov. např. *Glaser proti České republice*, č. 55179/00, rozsudek ze dne 14. února 2008, § 50–52 nebo *Anheuser-Bush Inc. proti Portugalsku*, č. 73049/01, rozsudek velkého senátu ze dne 11. ledna 2007, § 63–65). Zároveň ale stanoví, že „(...) *článek 1 Protokolu č. 1 platí pouze pro existující majetek. Budoucí právo tak může být považováno za „majetek“, pouze pokud již bylo nabyto nebo pokud je předmětem pohledávky, která je určitá. Ani naději na uznání vlastnického práva, které dotyčná osoba nemá možnost reálně vykonávat, nelze pokládat za „majetek“ a stejně je tomu tak v případě podmíněné pohledávky, která zaniká nesplněním podmínky (...)*“ (*Glaser proti České republice*, cit. výše). Za určitých okolností se článek 1 Protokolu č. 1 může vztahovat i na „legitimní očekávání“, jehož předmětem je nabytí majetkové hodnoty. Lze tedy konstatovat, že článek 1 Protokolu č. 1 poskytuje ochranu jakémukoli typu získaného či již nabytého majetku anebo takového, u kterého už existuje důvodné legitimní očekávání, že k jeho nabytí dojde. Nechrání ale výhled na získání či důvěru v budoucí získání majetku (srov. *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, č. 39794/98, rozhodnutí velkého senátu ze dne 10. července 2002, § 69 či *Anheuser-Bush Inc. proti Portugalsku*, cit. výše, § 64).

Z výše uvedeného vyplývá, že domnělý zásah do práva na svobodné podnikání, jenž by mohl vést k ovlivnění postavení dotčených subjektů v rámci hospodářské soutěže a jenž by tak mohl potencionálně ovlivnit jejich budoucí výši zisku, je jen neurčitým a nejistým výhledem na získání majetku v budoucnosti a nepředstavuje tak zásah do užívání majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1. Navrhovateli namítaný zásah je proto neslučitelný *ratione materiae* s ustanoveními Úmluvy.

Ad 2)

Druhým krokem algoritmu je pak zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence hospodářského či sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.

Zde navrhovatelé docházejí nesprávnou interpretací nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15 k závěru, že k narušení ústavně zaručeného práva podnikat může dojít na základě povinnosti uveřejňovat smlouvy, protože takovou povinnost nemají všechny subjekty trhu. Oproti citovanému nálezu Ústavního soudu, ve kterém soud uzavřel, že nedochází k porušení práva dle čl. 26 Listiny závislosti zdravotnického zařízení na úhradách stanovených vyhláškami Ministerstva zdravotnictví, dochází navrhovatelé k tomu, že do práva podnikat nepřipustně zasahuje fakt, že na základě zákona musí určití podnikatelé měnit své podnikatelské záměry a aktivity nikoliv pouze z vlastní vůle právě tím, že uveřejňují smlouvy, což by jinak nečinili. Pokud by toto bylo kritériem nepřipustnosti regulace podnikatelského prostředí, pak by nebylo možné regulovat ani další otázky, protože každý legislativní zásah by mohl být označen za přinucení ke změně podnikatelského chování nikoliv z vlastní vůle. Navrhovatelé nijak nedokládají, jak konkrétně uveřejnění smluv může vést k nemožnosti dosažení zisku nebo jeho výraznému omezení hraničícím s existenciálními problémy pro jakýkoliv povinný či dotčený subjekt. Pokud by zveřejňování smluv např. vedlo k efektivnějším výběrovým řízením, konkurenci na trhu, poklesu cen a existenčním problémům jednotlivých podnikatelů, nelze takovou eventualitu označit za protiústavní externalitu zákona. Zákon umožňuje a umožňoval, aby nemusely být uveřejňovány části smluv, které jsou obchodně citlivé (což ze své podstaty nejsou smlouvy celé, ale jen ty části, které splňují občanským zákoníkem a judikaturou stanovená kritéria). Stejně tak povinné subjekty zřízené za účelem uspokojení potřeb průmyslové či obchodní povahy, výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví nemusejí vůbec uveřejňovat smlouvy ze svého běžného obchodního styku v rozsahu předmětu jejich činnosti.

Zákon obsahuje celou řadu výjimek z povinnosti uveřejnění (ať již explicitně, či odkazem na předpisy upravující svobodný přístup k informacím), kdy ty nejdůležitější konkurenčně významné skutečnosti, jejichž uveřejnění může představovat riziko pro postavení daného subjektu na trhu, budou zpravidla chráněny právě institutem obchodního tajemství. Navrhovatelé nepředložili konkrétní přesvědčivé argumenty a důkazy, které by svědčily o tom, že by uveřejnění jiných údajů, než které jsou z povinnosti uveřejnění vyjmuty, představovalo natolik významný zásah do práva podnikat, že by to zcela znemožnilo jeho realizaci či dosažení zisku. Je pojmovým znakem (této) právní úpravy, že představuje novou právní regulaci, resp. novou administrativní zátěž, ovšem např. s přihlédnutím

k poskytnutému on-line řešení jde po této administrativní stránce o zanedbatelné náklady. Nejedná se tedy o taková omezení, která by byla nepřekonatelná a zcela by znemožňovala výkon činnosti. Navíc případný negativní dopad posuzované zákonné úpravy na povinné subjekty je vyvažován jejím pozitivním dopadem na sledovaný legitimní cíl (viz následující bod testu).

Zásah do esenciálního obsahu práva podnikat je tak dle názoru vlády zcela nepřiléhavou námitkou¹.

Nastiňují-li navrhovatelé rovinu ryze subjektivních práv, lze na straně třetích subjektů (podnikajících osob uzavírajících smluvní závazek s povinným subjektem) obtížně nalézt základní právo na to, aby výkon podnikatelské činnosti byl realizován právě (či výlučně) ve vztahu se subjekty povinnými, přičemž však účinky zákona jsou na všechny tyto třetí subjekty stejné (vzájemní konkurenti tak mají rovné postavení). Pokud do smluvního vztahu s povinnými subjekty vstupuje, nemůže rozumně předpokládat, že rozsah veřejnoprávní regulace bude stejný jako v případě „soukromých“ subjektů. Na straně těch povinných subjektů, které navrhovatelé podřazují pod pojem podnikající osoby, nelze přehlédnout, že jejich společným znakem je majetková přítomnost státu či jiné státem (zákonem) zajištěné majetkové či příjmové postavení. Jakkoliv se tyto povinné subjekty mohou vůči třetím subjektům v běžných obchodních vztazích dovolávat rovného podnikatelského postavení či ochrany vlastnického práva, jako by se jednalo o vlastnictví „soukromého“ subjektu, těžko lze přehlédnout, s ohledem na korelát vlastnického práva (přesněji ochrany vlastnictví) a práva podnikat, že i v tomto ohledu se jedná o regulované podnikatelské postavení, jež se projevuje v řadě aspektů (včetně informační povinnosti).

Zároveň je třeba podotknout, že **navrhovatelé zastávají vnitřně rozpornou pozici, když na jednu stranu tvrdí, že zákon o registru smluv zasahuje do práva podnikat takovým způsobem, že zcela popírá možnost jeho rozumného výkonu, ale na druhou stranu přiznávají, že k obsahu smluv, na které spadá povinnost uveřejnění podle posuzované zákonné úpravy, veřejnost mohla mít přístup na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.** Pokud by tak skutečně někdo chtěl zneužívat přístupu k povinně uveřejňovaným smlouvám za účelem získání konkurenční výhody, před čímž navrhovatelé varují a což se také zdá být jejich hlavním argumentem, této tvrzené výhody by mohl konkurent dosáhnout už na základě stávající úpravy. Ústavnost zákona o svobodném

¹ Vzhledem k tomu, že se napadený zákon zcela zjevně nedotýká podstaty a smyslu práva podnikat, ani neznemožňuje skutečnou realizaci esenciálního obsahu tohoto práva, není dle názoru vlády nutné provádět test proporcionality (jak nesprávně činí navrhovatelé).

přístupu k informacím přitom navrhovatelé v návrhu na zrušení zákona o registru smluv nijak nezpochybňují, naopak jeho existenci používají jako argument pro zrušení posuzovaného zákona.

Samozřejmě nelze dopředu zcela vyloučit, že povinnost uveřejňování smluv může v některých jednotlivých případech v praxi významněji zasáhnout do práva na podnikání, jakkoliv je takový účinek ryze hypotetický. Lze nicméně předpokládat, že otázku naplnění předpokladů pro aplikaci zákona (existenci povinnosti uveřejnit konkrétní smlouvu, otázku neplatnosti smlouvy) budou vždy posuzovat soudy v konkrétním případě v závislosti na incidenci.

Ad 3)

Legitimita zásahu, jakožto třetí kritérium testu, je naplněna právě tím, čím se ji navrhovatelé snaží vyvrátit, a to je omezená aplikace zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který má i dle judikatury Ústavního soudu své limity. Základní lidská práva a svobody hospodářské povahy jsou v souladu s čl. 26 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny omezitelná na základě zákona.

Právo na informace o činnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy tak, jak je založeno prostřednictvím čl. 17 odst. 5 Listiny, slouží primárně konkretizaci a zdůraznění povinnosti orgánů veřejné moci již formulované v předcházejících odstavcích čl. 17 Listiny. Právo na informace tedy implikuje povinnost státu takové informace poskytovat. Podrobně se k tomuto právu vyjádřil Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16: *„Právo na informace podle čl. 17 odst. 1 zaručuje jednotlivci - společně se svobodou projevu - možnost aktivně vyhledávat či být příjemcem nejrůznějších informací ze všech oblastí jeho zájmu a tyto informace šířit. Stát je povinen zdržet se jednání, které by výkon tohoto práva předem znemožňoval, nebo jej dodatečně sankcionoval. ... Z práva na informace ovšem jednotlivci nevyplývá jen svoboda jejich získávání a šíření. Jeho součástí je i povinnost státu informace poskytovat. Jde o základní prostředek kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti, který se zásadně vztahuje na veškerou její činnost [srov. náleze ze dne 15. listopadu 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10 (N 223/59 SbNU 217), bod 18].“*

K tomuto tématu se obšírně vyjádřila i E. Wagnerová ve svém odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 31/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.), když uvedla, že účelem práva na informace je *„zajištění možnosti veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů, a je tak jednou z podmínek umožňujících zapojení občanů do mocenské hry. Informovanost totiž zásadním způsobem podmiňuje schopnost relevantně se vyjadřovat k otázkám veřejného života. Naopak institut utajování je nástrojem posilujícím mocenské*

zájmy úředního aparátu výkonné moci (vláda v širším smyslu). V moderní společnosti je vykonavatelkou moci byrokracie a byrokratická správa má tendenci být správou bez účasti veřejnosti. Kontrola poskytovaných informací, jakkoli je v určitých oblastech nutná, je současně významným rizikem pro demokratické principy vlády. Všechny tyto skutečnosti je třeba brát v úvahu při výkladu ústavního práva na informace. ... Ve světle tohoto významu práva na informace proto nelze toto právo v podobě práva na vyhledávání informací (čl. 17 odst. 4 Listiny) interpretovat pouze jako status negativus. Mnohem spíše jeho fundamentálnímu významu pro demokracii samu odpovídá interpretace tohoto práva jako práva vyjadřujícího status positivus s odpovídajícími povinnostmi veřejné moci. Omezení povinností veřejné moci poskytnout informace se pak smí pohybovat jen v limitech stanovených čl. 17 odst. 4 Listiny. V tomto smyslu je dle mého názoru třeba vyložit odst. 5 čl. 17 Listiny.“

Čl. 17 odst. 1, 2, 4 a 5 Listiny jsou pak provedeny zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Obecně platí, že informace o své činnosti jsou povinny uveřejňovat zejména orgány veřejné moci. Nicméně, povinnost poskytnout informace o své činnosti může být uložena i ve vztahu k subjektům (fyzickým nebo právnickým osobám), které nejsou nadáni veřejnou mocí, avšak za podmínky, že nesmí dojít k ústavně nepřijatelnému zásahu do základních práv a svobod těchto subjektů. *„Takováto povinnost musí být v souladu s výhradou zákona podle čl. 4 odst. 1 Listiny vždy stanovena zákonem a musí dostát základním požadavkům plynoucím z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, včetně požadavků na jasnost a určitost zákona [nález ze dne 24. května 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)] a na jeho předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost [např. nález ze dne 12. února 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), nález ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.); bod 36]. Pro jednotlivce musí být při použití obvyklých metod výkladu právních norem seznatelná ze znění zákona [srov. nález ze dne 28. února 1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.), nález ze dne 30. června 2004 sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.)]. Jakákoliv povinnost, která zasahuje do základních práv a svobod jednotlivce, musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jejich podstatu a smysl.“* (viz nález sp. zn. IV. ÚS 1146/16).

Ačkoliv Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 konstatoval, že obchodní společnost, jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích, není veřejnou institucí podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, neznamená to, že na základě jiného zákona a jeho vysloveného příkazu nesmí být uložena informační povinnost subjektu, který by ji dle zákona o svobodném přístupu k informacím neměl. V tomto ohledu nutno poznamenat, že navrhovatelé pracují s nálezem sp. zn. IV. ÚS 1146/16 argumentačně

nepřílehavě, neboť ten řešil interpretační a aplikační limity konkrétního znění (jiného) zákona, nikoliv v abstraktní rovině ústavně relevantní postavení dotčeného subjektu (obchodní společnosti ČEZ, a. s.) ve vztahu k čl. 17 odst. 1 a odst. 5 Listiny (tedy že by absolutně vyloučil tuto entitu z dosahu uvedeného ustanovení). Pokud by se zákony o svobodném přístupu k informacím a o registru smluv v povinných subjektech stoprocentně překrývaly a plnily obdobný účel při stejné efektivitě, zákonodárce by nepřijímal novou úpravu a jen by novelizoval stávající zákon o svobodném přístupu k informacím. Cílovou transparentnost smluv a nakládání s veřejnými prostředky ve smyslu zákona o registru smluv je tak třeba chápat širěji, než pouze jako hospodaření veřejného sektoru ve smyslu vrchnostenském. Veřejná moc, ať už se jedná o stát nebo územní samosprávné celky, ovládá významné majetkové hodnoty, přičemž jejich nakládání s těmito hodnotami výrazně ovlivňuje veřejný prostor a všestranně se dotýká nejrůznějších veřejných zájmů, když už ničím jiným, tak fiskálními aspekty, protože i stát má spravovat svůj majetek řádně, zodpovědně a k obecnému blahu. Jak uvádí Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření v řízení sp. zn. IV. ÚS 1146/16, kontrolu hospodaření veřejnou mocí ovládaných entit pouze prostřednictvím ovládajících osob „*je v dnešním moderním státě protknutém lobbystickými zájmy na pomezí politiky a veřejné správy nutné považovat za nedostatečnou, snadno oklamatelnou a ovlivnitelnou nelegitimními zájmy.*“ Jak dále uvádí Nejvyšší správní soud, veřejná kontrola veřejné moci je klíčovým veřejným zájmem, jemuž musí ustoupit i práva zmíněných „státních“ entit. V tomto kontextu si lze jen těžko představit, že by cíle transparentnosti smluv a nakládání s veřejnými prostředky v tom nejširším slova smyslu mohlo být dosaženo jinak a efektivněji. Zákon bezpochyby klade na povinné subjekty zvýšené administrativní nároky, úprava je ale vedena zcela racionálním a legitimním cílem.

Cílem, jehož dosažení zákon o registru smluv sleduje, je, jak vyplývá z důvodové zprávy k zákonu a ze samotného zákona, odpovědné a transparentní nakládání s veřejnými prostředky a veřejným majetkem. Jedná se o legitimní a důležitý cíl, který je třeba podporovat právě umožněním veřejné kontroly. Nelze proto souhlasit s tvrzením navrhovatelů, že se jedná o cíl nelegitimní.

Uvedený názor vlády ostatně potvrzuje i odůvodnění komplexního pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku 42 poslanců Radka Vondráčka, Jana Chvojky a Jana Bartoška², které za cíl zákona o registru smluv označuje: „*naplnění záměru zvýšit za účelem veřejné kontroly zřízením registru smluv dostupnost informací o smlouvách uzavíraných subjekty, které disponují veřejnou mocí, nebo subjekty, u nichž lze identifikovat jejich specifický vztah*

² Zmíněný komplexní pozměňovací návrh se stal základem stávajícího znění zákona o registru smluv a je dostupný na internetové adrese <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=42> jako sněmovní dokument č. 2240.

k veřejné moci (zřizovatelský, majetkový nebo jiný)“. Návaznost takto formulovaného cíle na právo na informace (resp. na právo je vyhledávat či přijímat) je zcela zřejmá.

Návaznost zákona o registru smluv na zákon o svobodném přístupu k informacím i na další zákony upravující svobodný přístup k informacím (zprostředkovaná § 3 odst. 1 zákona o registru smluv) legitimitu zákona o registru smluv zvyšuje. Za dobu existence zákona o svobodném přístupu k informacím se v tomto zákoně stabilizoval relevantní katalog typů informací, které se neposkytují. Jestliže se v § 3 odst. 1 zákona o registru smluv využívá katalog chráněných informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, spojuje se s obdobnými ustanoveními ostatních zákonů upravujících svobodný přístup k informacím a je doplněn o výjimky z uveřejnění stanovené samotným zákonem o registru smluv v § 3 odst. 2, pak to indikuje posílení legitimacy zákona o registru smluv, protože se tím zvyšuje šetrnost, s jakou se zákon o registru smluv prostřednictvím jím stanovené uveřejňovací povinnosti popřípadě dotýká ústavou chráněných zájmů povinných osob.

Legitimita zákona o registru smluv je dle názoru vlády zvýšena i současným vývojem judikatury Ústavního soudu (nález sp. zn. IV. ÚS 1146/16). Jak již bylo uvedeno výše, tímto nálezem byly z režimu zákona o svobodném přístupu k informacím jako veřejné instituce vyňaty obchodní společnosti podle zákona o obchodních korporacích (resp. obchodního zákoníku), ledaže stát, územní samosprávné celky nebo jiné povinné subjekty podle zákona o svobodném přístupu k informacím jsou jedinými společníky takových obchodních společností, popřípadě že všichni společníci sestávají z těchto subjektů (bod 71 zmíněného nálezu). Současně se v bodu 53 zmíněného nálezu připouští, že *„Povinnost poskytovat informace může být stanovena i fyzickým nebo právnickým osobám, které nejsou veřejnou mocí, nesmí však vést k ústavně nepřijatelnému zásahu do jejich základních práv a svobod“*; další soubor podmínek plynoucí ze stejného bodu nálezu cílí, stručně vyjádřeno, na jasnost zákona.

Ústavně nepřijatelně zákon o registru smluv do základních práv a svobod dotčených osob (obchodních společností vyňatých z režimu zákona o svobodném přístupu k informacím) nezasahuje a zároveň zákon o registru smluv ve svém § 2 odst. 1 obsahuje výčet povinných osob, a proto zákon o registru smluv přípustně rozšiřuje možnosti svobodného přístupu veřejnosti k alespoň části informací o činnosti dotčených právnických osob (smlouvy), které byly dříve přístupné podle zákona o svobodném přístupu k informacím (byť to není ani zdaleka úplné, protože jde pouze o smlouvy a některé právnické osoby mohou najít pro sebe použitelnou výjimku i v zákoně o registru smluv, například v jeho § 3 odst. 2 písm. h)).

Legitimita podřazení státních podniků i národních podniků pod režim zákona o registru smluv je rovněž dána, protože jsou veřejnými institucemi podle zákona o svobodném přístupu informacím; ohledně státních podniků byla tato jejich povaha dovozena Ústavním soudem (srov. náleží sp. zn. I. ÚS 260/06), Budějovický Budvar, n. p., se jako povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím – veřejná instituce – identifikuje sám (<http://www.budejovickybudvar.cz/o-spolecnosti/106-99.html>). Nepochybně i od národního podniku lze žádat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, byť v bodu 121 návrhu navrhovatel dovozuje opak. Kromě toho je státním podnikům i národnímu podniku do hospodaření svěřen určitý majetek státu (veřejné prostředky). Samotnému Budějovickému Budvaru, n. p., často v návrhu zmiňovanému, zákon o registru smluv, ve znění zákona č. 249/2017 Sb., patrně nevádí, což ilustruje následující vyjádření tiskového mluvčího pivovaru: *„V důsledku aktivního projednávání poslaneckých novel zákona o registru smluv pro nás přestala být ústavní stížnost aktuální a činnost v tomto směru jsme zastavili. Na Ústavní stížnosti podané senátory jsme se nepodíleli“* (vyjádření dostupné zde: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/navrh-na-zruseni-registru-smluv-senatorum-ho-zdarma-napsal-pravnik-budvaru_1711070600_hm).

Legitimita podřazení územních samosprávných celků zákonu o registru smluv vyplývá z toho, že jsou primárně veřejnoprávními korporacemi a mají povinnost „přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti“ (čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod; vzhledem k tomu, že informacemi jsou podle zákona o registru smluv pouze smlouvy a navazující metadata, jde-li o územní samosprávné celky, 205 obcemi s rozšířenou působností a 14 kraji, je požadavek přiměřenosti zachován).

Ve vztahu k existenci legitimního cíle tedy napadená právní úprava dle názoru vlády ob stojí.

Ad 4)

Dle názoru vlády je použitý zákonný prostředek (povinné uveřejňování smluv) rozumný a zcela způsobilý přispět k dosažení legitimního cíle vymezeného v předchozím bodě testu. Jak se uvádí již v předchozím bodě, aby bylo možné zajistit dodržování odpovědného a transparentního nakládání s veřejnými prostředky a veřejným majetkem, je nezbytné podrobit takové nakládání kontrole, a to nejen kontrole neveřejné a incidentní, ale i kontrole širší, veřejné.

Hlavním argumentem navrhovatelů je, že zákon o registru smluv je zbytečný, neboť veřejnou kontrolu je možné provádět již nyní, na základě zákona o svobodném přístupu k informacím.

Navrhovatelé se tak domnívají, že kontrola prováděná postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím je zcela dostačující. Tato domněnka je však mylná. **Postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím je totiž časově, administrativně a v některých případech i finančně náročný proces, který v praxi může veřejnost spíše odradit od toho, aby se o kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky snažila.** Aplikace praxe tohoto zákona navíc často naráží na neochotu povinných subjektů, které se odmítají podřídit působnosti tohoto zákona a procesu získání informace tak staví do cesty celou řadu překážek. V praxi tak dochází k celé řadě případů, kdy žadající subjekt musí čekat měsíce, či dokonce i roky, musí aplikovat různé opravné prostředky a účastnit se správních či soudních řízení, než se dočká požadované informace, na jejichž poskytnutí má ústavně zaručené právo (čl. 17 Listiny). Není v takové situaci příliš překvapivé, že procedura podle zákona o svobodném přístupu k informacím je využívána jen ojediněle. Tím je však z veřejné kontroly de facto zcela vyloučená většina veřejnosti. Je proto nejen rozumné, ale zcela nezbytné vytvořit mechanismy, které nejenže umožní široké veřejnosti efektivní uplatňování jejich práva na informace, ale zároveň přispějí k zodpovědnému a transparentnímu nakládání s veřejnými prostředky stanovením přísných důsledků nesplnění povinnosti uveřejnění, které budou způsobilé reálně působit na povinné subjekty a omezí tak jejich snahu účelově se bránit zpřístupňování informací a veřejné kontrole.

Rovněž nelze opomenout, že registr smluv funguje jako elektronický informační systém přístupný způsobem umožňujícím dálkový přístup (srov. zejména § 4 a 5 zákona o registru smluv), což – při současném rozšíření výpočetní techniky a internetu – přispívá k jeho co nejsnadnější ovladatelnosti bez přílišné administrativní zátěže (tedy k jeho racionální využitelnosti).

I ohledně racionality zvoleného zákonného prostředku lze mít za prokázané, že zákon o registru smluv obstál.

Ve čtvrtém kroku testu rozumnosti navrhovatel též poukazuje na nebezpečí spočívající v údajně nedostatečných zárukách utajení průmyslového vlastnictví, obchodního tajemství a know-how (body 55 až 59 návrhu). Ani toto nebezpečí dle přesvědčení vlády neexistuje.

Zákon o svobodném přístupu k informacím ve svém § 2 odst. 3 uvádí (zvýraznění vlastní): **„Zákon se nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví^{1a)}, a dalších informací, pokud zvláštní zákon^{1b)} upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.“**

To, že zákon o svobodném přístupu k informacím se na informace, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, nevztahuje (tedy – jinak vyjádřeno – ve vztahu k těmto informacím se nepoužije), znamená, že tyto informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím nelze poskytnout (je pak zcela opodstatněné aplikovat § 3 odst. 1 zákona o registru smluv tak, že informace, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, se v registru smluv neuveřejňují).

Dostatečnost ochrany obchodního tajemství v zákoně o registru smluv již byla výše demonstrována. Postačí pouze připomenout výše uvedenou úvahu ústící v závěr, že ačkoliv jsou ve vymezení obchodního tajemství obsaženy znaky subjektivní i objektivní, nejedná se o jakýsi „autonomní pojem“, který by byl na podnikateli zcela nezávislý a jehož význam by snad byl podnikatelem nerozpoznatelný (situace a normativní úprava tedy vůbec není taková, aby platilo navrhovatelovo tvrzení z bodu 58 návrhu, že „...posouzení ve smlouvě obsažených údajů z hlediska toho, zda spadají nebo nespádají pod obchodní tajemství, bude v konečném důsledku záviset na volném uvážení soudu při interpretaci napadené právní úpravy, a tedy není jednoznačně předvídatelné“).

Shrnutí výsledků testu racionality

Z hlediska výše provedeného testu racionality vyplývá, že napadená právní úprava tímto testem úspěšně prošla a je tedy v souladu s ústavním pořádkem ČR.

Řada navrhovatelů nastiňovaných problémů, které by měly úpravu činit protiústavní, vychází z předpokladu, že povinné subjekty nijak nepřizpůsobí své právní jednání nové právní úpravě a povinností z ní vyplývajícím. Zákonodárce zcela legitimně předpokládá, že každý podnikatel, jeho zástupci a řídicí orgány se ve svém právním jednání chovají a budou chovat v souladu se zásadami řádné a hospodárné péče a přizpůsobí svou smluvní dokumentaci zejména v případě právních vztahů s mezinárodním prvkem tak, aby například nedocházelo ke sporům z rozdílné právní úpravy následků neplnění právních povinností v mezinárodním styku.

Test proporcionality

Jak již bylo uvedeno výše, považuje vláda podrobení napadené právní úpravy testu proporcionality za nedůvodné, neboť napadená právní úprava neznemožňuje realizaci práva podnikat, sleduje dosažení legitimního cíle rozumnými prostředky a neporušuje

zásadu rovnosti (viz dále). K relevantním pasážím návrhu (bod 65 až 92) proto vláda uvádí toliko následující stručný komentář.

V prvních dvou krocích testu proporcionality, předestřených navrhovatelem, se v zásadě hodnotí existence legitimního účelu zásahu do základního práva nebo svobody a způsobilost tohoto zásahu tento účel naplnit. V této souvislosti lze v podstatě jen opětovně uvést, že pokud jde o existenci legitimního cíle právní úpravy, pak lze konstatovat, že zákon o registru smluv je konkretizací práva na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod), a proto legitimní cíl zákona o registru smluv nepochybně existuje.

Přítom zřízení registru smluv jako informačního systému veřejné správy dostupného způsobem umožňujícím dálkový přístup, v němž jsou bezplatně na jednom místě v relativně krátké době po uzavření smlouvy bez žádosti v elektronické podobě dostupné texty a metadata vymezených smluv, je způsobilé tento cíl naplnit. Vzhledem k tomu, že zákon o svobodném přístupu k informacím takový registr nezakládá (jako povinně zveřejňované informace jsou, jde-li o texty smluv, bez žádosti dostupné pouze návrhy licenčních smluv podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím), není právní úprava duplicitní, jak tvrdí navrhovatel v bodě 40 návrhu.

K bodům 73 a 74 lze pouze poznamenat, že význam citelnosti sankce neúčinnosti smlouvy před uveřejněním a zrušení smlouvy od počátku, není-li včas uveřejněna, spočívá i v tom, že má odradit od postupů zmíněných navrhovatelem (uveřejnění „vědomě nepravdivých“ smluv); riziko potenciálního odhalení, že byla uveřejněna smlouva, která neexistuje (a neuveřejněna smlouva, která existuje), má být natolik citelné, že tyto postupy, pokud se vůbec vyskytnou, mají být jen ojedinělými excesy. Vzhledem k tomu, že uveřejnění smlouvy v registru smluv osvědčuje (přínejmenším tehdy, aplikuje-li se zákon o registru smluv korektně) účinnost smlouvy a její nezrušení od počátku (odhlédneme-li od potvrzení zasílaného podle § 5 odst. 4 zákona o registru smluv konkrétně do té datové schránky, ze které byla smlouva zaslána k uveřejnění), není vhodné ani smlouvy z registru smluv vymazávat, jak navrhuje navrhovatel v bodě 74 návrhu. Kromě toho je třeba (ve vztahu ke stejnému bodu návrhu) upozornit na to, že neuveřejnění části smlouvy může být postup, který podle zákona o registru smluv je přípustný (například s ohledem na § 3 odst. 1 zákona o registru smluv, a proto není důvod k zásahu), anebo nepřípustný (a pak je následný postup upraven zejména v § 7 odst. 2 zákona o registru smluv). Pozitivním efektem je, že vzhledem ke stanoveným sankcím povinné osoby by měly mít samy zájem na řádném uveřejnění smlouvy v registru smluv, a proto není třeba zřizovat zvláštní kontrolní úřad, resp. vytvářet efektivní alternativní sankce, například pokuty za správní delikty (resp. přestupky).

Ve třetím kroku testu proporcionality, předestřené návrhovatelem, se v zásadě hodnotí šetrnost právní úpravy k dotčeným základním právům a svobodám (zde právo na podnikání). I dostatečná šetrnost napadené právní úpravy – zajišťovaná především soustavou výjimek z uveřejnění a výjimek z aplikování sankcí neúčinnosti a zrušení smlouvy od počátku v ustanoveních § 3 odst. 1, § 3 odst. 2, § 5 odst. 6, § 6 odst. 2 a 3 a § 7 odst. 2 až 4 zákona o registru smluv, využitím obvyklých prostředků výpočetní techniky pro administrativně nezatěžující uveřejnění smlouvy (například § 5 odst. 1 až 4 zákona o registru smluv), odloženou účinností zákona a odloženou aplikovatelností sankcí neúčinnosti smlouvy a zrušení smlouvy při neuveřejnění (§ 9 a 10 zákona o registru smluv) – byla již výše v testu rozumnosti dovozena (a to až do té míry, že zákonem č. 249/2017 Sb. se v podstatě vyhovuje tomu, čeho se návrhovaatel domáhá v eventuálním petitu v bodech 2 a 3).

Šetrný vztah zákona o registru smluv k jiným zákonům upravujícím uveřejňování smluv je upraven v § 8 odst. 4 a 5 zákona o registru smluv (popřípadě v § 3 odst. 2 písm. k) zákona o registru smluv, jde-li o smlouvy uveřejňované podle § 17 odst. 9 zákona č. 48/1997 Sb.). Potenciální „nešetrnost“ zákona o registru smluv naopak nelze mechanicky dovozovat z existence zákonů upravujících hospodaření s veřejnými statky – upravujících například sdílení nebo jiné využití informací pro účely kontrol nebo obdobných postupů kontrolními nebo obdobnými orgány veřejné moci –, protože podstatná z hlediska práva na informace je prezentace informace veřejnosti (a to včetně aktuálnosti, omezenosti poskytovaných informací jen na smlouvy v podobě jejich textů, poskytování informací bez žádosti a jiných atributů zajišťovaných zákonem o registru smluv).

Z výše provedeného testování proto dle názoru vlády jednoznačně vyplývá, že zákon o registru smluv ob stojí i v posledním kroku testu proporcionality (princip přiměřenosti v užším smyslu), v němž jde o to, aby opatření omezující základní právo nepřevažovala nad pozitivy, kterých se těmito opatřeními docílí ve vztahu k jinému základnímu právu (přičemž se za tímto účelem využívá argumentu empirického, systémového, kontextového a hodnotového). Kromě empirické skutečnosti, že smlouvy se v registru smluv uveřejňují (aktuálně se uveřejňuje cca 19 000 smluv týdně) a jejich uveřejnění přispělo již k zahájení veřejné diskuse o některých společensky významných záležitostech (namátkou srov. kauzu levných mobilních tarifů pro veřejný sektor nebo kauzu tzv. „zpětných bonusů“ ve zdravotnictví³), je z hlediska systémového třeba zohlednit, že právo na podnikání

³ https://zpravy.idnes.cz/registr-smluv-mobilni-operatori-ceny-tarifu-volani-surfovani-na-internetu-cesky-telekomunikacni-urad-is5-/domaci.aspx?c=A170309_205358_domaci_ekl;
<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/mnohe-nemocnice-asi-uctuji-pojistovnam-vice-nez-zaplati/1442666>

je základním právem, na které dopadá čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, zatímco právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod takto omezeno není. V návaznosti na čl. 26 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je z hlediska systémového zákon o registru smluv, jde-li o podnikající povinné osoby spadající do jeho režimu, na ústavní úrovni předvídaným souborem přípustných podmínek vztahujících se k podnikatelské činnosti takových osob, přičemž jejich přípustnost vyplývá ze zmíněných ustanovení Listiny základních práv a svobod i z judikatury Ústavního soudu (kromě zmíněného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/01 a pasáží z něj již citovaných srov. také například bod 179 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Potenciální negativní důsledky zákona o registru smluv na právo podnikat jsou kontextově řešeny výjimkami a jinými opatřeními stanovenými v zákoně o registru smluv a propojením zákona o registru smluv s ostatními zákony upravujícími svobodný přístup k informacím, zprostředkovaným § 3 odst. 1 zákona o registru smluv, tak, aby vůbec nenastaly nebo byly co nejvíce eliminovány. Z hlediska hodnotového je vhodné připomenout, že zákon o registru smluv obnovuje svobodný přístup veřejnosti k alespoň části informací o činnosti dotčených právnických osob (smlouvy), které byly dříve (tj. před vydáním nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16) v praxi zpřístupňovány podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nic by na tom neměla změnit skutečnost, že v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. října 2017 podmínil Ústavní soud poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím o platu zaměstnance veřejného sektoru (veřejné prostředky) souborem podmínek, přičemž jednou z nich je to, že žadatel plní úkoly či posílá doзору veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“, protože zákon o registru smluv je založen na myšlence, že tuto roli plní nebo přinejmenším může plnit celá veřejnost (nic v zákoně o registru smluv nenasvědčuje přípustnosti nějak rozlišovat mezi těmi, kdo do registru smluv nahlízejí nebo hodlají nahlížet), a ostatní tři podmínky stanovené v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 pro poskytnutí informace jsou stran zákona o registru smluv a informací podle něj uveřejňovaných též splněny; zdá se nicméně, že předestřeným judikatorním vývojem v oblasti práva na informace hodnotový aspekt rozhodnutí Ústavního soudu v nyní posuzovaném případě zásadně nabývá na významu a potenciálně by v oblasti práva na informace mohl představovat definitivní bod obratu znamenající odklon od pojetí, podle kterého je relativně široká paleta informací prostřednictvím svobodného přístupu k informacím k dispozici potenciálně komukoliv z veřejnosti.

III.

K omezování hospodářské soutěže ve vztahu k unijnímu právu

Argumentace navrhovatele stran hospodářské soutěže se opírá jednak o unijní právo, dále pak o vyjádření 1. místopředsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže JUDr. Hynka Broma ze dne 29. března 2016.

Úvodem je nezbytné zdůraznit, že navrhovatel uvádí nesoulad napadené právní úpravy s unijním právem soutěžním toliko pro doplnění (viz bod 111 návrhu). O samotný nesoulad napadené právní úpravy s unijním právem soutěžním navrhovatel svůj návrh neopírá (viz bod 150 návrhu). To odpovídá ustálené judikatuře Ústavního soudu, který dovodil, že unijní právo nespadá mezi referenční kritéria posuzování ústavnosti (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/04, sp. zn. Pl. ÚS 45/04, sp. zn. Pl. ÚS 6/05, či sp. zn. Pl. ÚS 12/08).

Co se samotné argumentace týče, navrhovatel opírá své argumenty o ustanovení čl. 107, 116 a 117 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

Podle článku 107 SFEU platí: *„[p]odpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak“.*

Soudní dvůr ve své judikatuře podtrhuje, že citované vymezení (odst. 1 článku 107 SFEU) váže pojem podpor výlučně na jejich účinky, nikoli na motivaci. Rozhodující jsou tedy negativní dopady na hospodářskou soutěž. Poukaz na důvody, které k poskytnutí vedly, neumožňuje tudíž zabránit aplikaci ustanovení o státních podporách (C-71/09 P Comitato „Venezia vuole vivere“), ledaže by se jednalo o případy tzv. slučitelných podpor podle dalších odstavců čl. 107 SFEU. V tomto ohledu je proto třeba navrhovateli přisvědčit, pokud akcentuje dopady napadené právní úpravy.

Nicméně jakkoliv Soudní dvůr ve své judikatuře chápe pojem státní podpory velmi široce, nelze rozhodně dovést, že jakoukoliv činnost státu ovlivňující činnost podniků je možné bez dalšího považovat za nedovolenou státní podporu ve smyslu čl. 107 SFEU. V této souvislosti je nezbytné vzpomenout, rozhodnutí Soudního dvora, ze kterého plyne, že o státní podporu jde pouze tehdy, dochází-li k přímému či nepřímému zatížení veřejných rozpočtů, resp. rozpočtů příslušných poskytovatelů. V tomto ohledu Soudní dvůr ve svém rozsudku Preussen Elektra (C-379/98 Preussen Elektra vs. Schlesweg AG) judikoval, že opatření, které zavedlo povinnost společností poskytujících elektrickou energii nakupovat ji v místě jejího působení z obnovitelných zdrojů za cenu, která je vyšší než ekonomická hodnota takto

vyroběné energie, a tuto ekonomickou zátěž nést spolu s odběrateli, není možné chápat jako jakoukoliv formu státní podpory ve smyslu ustanovení čl. 107 SFEU.

Proto také ani napadená právní úprava nemůže představovat zakázanou státní podporu ve smyslu čl. 107 SFEU, neboť nikterak nezatěžuje (přímo či nepřímo; v materiálním slova smyslu) veřejné rozpočty (s výjimkou nákladů na vedení samotného registru smluv, kdy ovšem tyto náklady jsou minimální a vzhledem k předmětu právní úpravy naprosto okrajové). Samotná nerovnost, kterou zakládá napadená právní úprava (ve smyslu nerovnosti založené na uložení povinnosti některým subjektům registrovat své smlouvy dle příslušné zákonné právní úpravy), tak nemůže v tomto ohledu ve smyslu shora citované judikatury Soudního dvora obstát, resp. nemůže představovat nedovolenou státní podporu.

K argumentaci čl. 116 a 117 SFEU pak lze poznamenat, že představují procesní prostředky (předběžné) ochrany před narušením hospodářské soutěže činností členských států, přičemž ovšem posouzení rizika možného narušení hospodářské soutěže náleží příslušným orgánům EU nebo členským států, nikoliv Ústavnímu soudu. V tomto slova smyslu ani tato ustanovení nepředstavují relevantní argument z hlediska probíhajícího řízení u Ústavního soudu.

IV.

K zásadě rovného zacházení

Navrhovatelé se dále mj. domnívají, že napadená právní úprava neodůvodněně vyčleňuje dotčené subjekty – národní podniky, právnické osoby s majetkovou účastí státu a územně samosprávné celky při výkonu podnikatelské činnosti – ze skupiny podnikatelských subjektů, jejichž postavení v konkurenčním prostředí je v důsledku povinnosti uveřejňovat zákonem stanovené smlouvy ve srovnání s ostatními konkurenty zhoršeno a dochází tak k neodůvodněnému nerovnému zacházení.

Navrhovatelé se domnívají, že posuzovaná zákonná úprava zakládá jednak akcesorickou, jednak neakcesorickou nerovnost subjektů.

K otázce akcesorické rovnosti

Akcesorická rovnost spočívá v rovném přístupu k základním právům a svobodám, tedy pojí se s některým z dalších zákonných práv (v tomto případě patrně s právem podnikat). Rovný přístup v tomto případě znamená vyloučení rozlišování na základě některého z diskriminačních důvodů uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny (*„...bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo*

sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení“), resp. čl. 14 Úmluvy („...bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení“). Jak přitom dovodil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (271/2016 Sb.): „**Jakkoli je v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva pojem „jiné postavení“ vykládán poměrně široce a zahrnuje nejen osobní status jednotlivce, ale širší škálu možných důvodů rozlišování (srov. podrobně Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 1218–1222), vždy je nutno při výkladu a aplikaci pojmu „jiné postavení“ brát v potaz účel a smysl výslovně zmíněných typů zakázaných důvodů rozlišování tvořících demonstrativní výčet. Pojem „jiné postavení“ pak má zahrnovat pouze kritéria obdobná či blízká kritériím výslovně v daných ustanoveních zmíněným, nikoli jakoukoli myslitelnou situací. Mělo by tak jít o důvody spočívající na osobní volbě jednotlivce odrážející jeho osobnostní rysy, jako jsou např. víra, náboženství či politické názory, nebo důvody spočívající na osobních vlastnostech či osobní charakteristice, kterou si jednatel nemůžeme zvolit, jako jsou např. pohlaví, rasa, barva pleti, národní nebo sociální původ, rod, věk či zdravotní postižení.**“

Konkrétně v tomto nálezu pak Ústavní soud dospěl k názoru, že v nálezu posuzované kritérium rozlišování - výše příjmů jako daňový základ - nespadá pod „jiné postavení“. Na základě takto pojímaného pojmu „jiné postavení“ tak podle názoru vlády důvod rozlišování spočívající v nakládání s veřejnými prostředky a veřejným majetkem také nespadá pod pojem „jiné postavení“.

K otázce neakcesorické rovnosti

Neakcesorická rovnost spočívá v obecné rovnosti před zákonem podle čl. 1 Listiny, tedy ve vyloučení libovůle zákonodárce při rozlišování práv určitých skupin osob (nález sp. zn. Pl. ÚS 29/08). Jak přitom vyplývá z výše provedeného testu racionality, v tomto případě se nejedná o libovůli zákonodárce, ale o oprávněné rozlišování práv rozdílných skupin osob, které je způsobilé dosáhnout legitimního cíle.

K zákazu diskriminace z mezinárodněprávního hlediska

Z mezinárodněprávního hlediska se na daný případ nevztahuje ani zákaz diskriminace ve smyslu článku 14 Úmluvy, který nemá samostatnou existenci a je použitelný jen ve spojení s jiným ustanovením Úmluvy.

Z hlediska navrhovatelů namítaného neodůvodněného rozdílného zacházení s podnikatelskými subjekty je ale třeba zvážit možnost použití článku 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“), v jehož rámci je upraven zákaz diskriminace. Článek 26 Paktu představuje nezávislé právo na rovné zacházení, které není vázáno na aplikaci jiného práva chráněného Paktem. Stanoví zákaz diskriminace v jakékoliv oblasti regulované a chráněné státem, včetně práv sociálních a hospodářských, a stanoví tak, že jakákoliv právní úprava přijatá státy musí zaručovat rovnost před zákonem a poskytovat stejnou ochranu zákona bez jakékoliv diskriminace. To ale neznamená, že každé odlišné zacházení je diskriminační. Rozdílné zacházení, které je založené na rozumných a objektivních důvodech, nebude představovat diskriminaci zakázanou na základě článku 26 Paktu (srov. F. H. Zwaan-de Vries proti Nizozemsku, č. 182/1984, názor Výboru OSN pro lidská práva ze dne 9. dubna 1987, § 12–13).

Navrhovatelé ve vztahu k principu rovnosti poukazují i na související předpisy práva Evropské unie. Co se samotné argumentace týče, navrhovatel opírá své argumenty o ustanovení čl. 107, 116 a 117 SFEU. Avšak dle názoru Ústavního soudu nespadá unijní právo mezi referenční kritéria pro posuzování ústavnosti (viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/04, sp. zn. Pl. ÚS 45/04, sp. zn. Pl. ÚS 6/05, sp. zn. Pl. ÚS 12/08). Z tohoto pohledu nahlíženo proto nejsou vůbec navrhovatelovy argumenty týkající se práva unijního relevantní.

V.

K tvrzenému porušení autonomie vůle, resp. smluvní volnosti

Navrhovatelé uvádí, že podmínka uveřejnění smlouvy pro dosažení její účinnosti je v rozporu se zásadou autonomie vůle národního podniku a obchodních korporací s majetkovou účastí státu, resp. územních samosprávných celků (bod 124 návrhu).

Ústavní soud přiznal v řadě svých rozhodnutí principu autonomie vůle a smluvní volnosti ústavněprávní dimenzi (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 83/06). Také důvodová zpráva k občanskému zákoníku z roku 2012 vysvětluje, že *„pro soukromé právo je klíčová zásada autonomie vůle – soukromník si ve své privátní sféře může dělat, co chce, a i když se chová libovolně, nemusí to nikomu zdůvodňovat.“*⁴ Prostor pro autonomii vůle však není bezbřehý, ale je korigován, a to nejen normami práva veřejného, ale také v systému práva soukromého. Mezi významné korektivy patří například zákaz zneužití práva (§ 8 zákona

⁴ Důvodová zpráva k NOZ: Konsolidovaná verze. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>, s. 28.

č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) či požadavek jednání v souladu s dobrými mravy (§ 1 odst. 2 téhož zákona). Takový korektiv představuje i ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod: „*Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.*“ Jak Ústavní soud uvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (na který navrhovatelé sami v jiné souvislosti odkazují) ve vztahu k právu vlastnickému, „*autonomie vůle se projevuje pojmově vždy v mezích zákonů (...), tedy skutečnost, že vlastnickou dispozicí nelze učinit contra legem, je zcela přirozená a právem předvídaná.*“ Autonomie vůle tedy působí v mezích právního řádu, nikoliv v konkurenci k němu.

Existence veřejnoprávní regulace nepopírá existenci autonomie vůle, avšak stanoví její hranice. Nepředstavuje individuální zásah do autonomie subjektů, ale její obecné vymezení s ohledem na veřejný zájem.

Tvrzení navrhovatelů, že povinné subjekty hospodaří s prostředky, které získávají výhradně z výsledků své podnikatelské činnosti, nikoliv z veřejných finančních zdrojů či dotací anebo pobídek, je nepřesné a zavádějící.

Přestože je národní podnik samostatnou právnickou osobou provozující veškerou činnost vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, majetek nevlastní; vymezený majetek náleží státu a národní podnik s takovým majetkem pouze hospodaří (článek 1.1, čl. 4 až 6 statutu národního podniku Budějovický Budvar). Provozuje-li v průběhu své existence národní podnik podnikatelskou činnost, disponuje vždy s majetkem státu. Pokud by došlo ke zrušení národního podniku, likvidační zůstatek se převádí do státních finančních aktiv (čl. 2.1.7 statutu národního podniku Budějovický Budvar). V případě národního podniku je tedy jednoznačně dán veřejný zájem na kontrole a transparentnosti takového hospodaření, když jde o majetek, který je ve vlastnictví státu.

Také v případě obchodních korporací s majetkovou účastí státu lze hovořit o hospodaření s veřejnými prostředky. Zakladatel v podobě státu vložil při založení do obchodní korporace veřejné prostředky. Přestože okamžikem vzniku obchodní korporace přešlo vlastnické právo k takovému majetku na obchodní korporaci a zakladatel (stát) obdržel podíl na této právnické osobě, došlo tímto způsobem k využití veřejných prostředků. Stát, ačkoli není *stricto sensu* vlastníkem takového majetku, je ovlivněn tím, jak je s takovým majetkem nakládáno. Z jeho účasti v obchodní korporaci plyne státu právo na podíl na zisku, popřípadě na likvidačním zůstatku. Proto případné zhodnocování a efektivní nakládání s prostředky

obchodní korporace má bezprostřední vliv na veřejné prostředky. Je ve veřejném zájmu, aby se státní investice (v podobě podílu v obchodní korporaci, zvláště pak u většinových podílů) zhodnocovala; plynou z ní prostředky do veřejných rozpočtů. Právnícké osoby, v nichž má stát většinovou majetkovou účast, představují významná státní finanční aktiva (§ 36 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů).

Napadený zákon dopadá navíc pouze na ty právnícké osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast. Nedopadá na právnícké subjekty, kde je účast veřejného sektoru nevýznamná. Nezbyvá proto než uzavřít, že i v případě obchodních korporací s majetkovou účastí státu je dán zájem na transparentnosti podnikatelských aktivit těchto subjektů. Napadený zákon dobře slouží k dosažení tohoto cíle. Veřejná kontrola hospodaření těchto subjektů totiž snižuje riziko korupce a nevhodného nakládání s prostředky těchto subjektů.

VI.

K tvrzenému porušení zákazu retroaktivity

Navrhovatelé tvrdí, že zákon zakládá nepřipustnou retroaktivitu. Vycházejí přitom z domněnky, že v důsledku spojení ustanovení § 8 odst. 3 zákona o registru smluv s ustanoveními § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o registru smluv se i na smlouvy uzavřené přede dnem nabytí účinnosti posuzovaného zákona, na které by se vztahovala povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv (dále jen „původní smlouvy“), aplikují důsledky spojené s povinností uveřejnění, a to v případě, že takové původní smlouvy budou po nabytí účinnosti zákona doplněny, měněny, nahrazeny nebo rušeny (dále jen společně jako „měněny“) dohodou smluvních stran.

Požadavek na uveřejnění původních smluv odpovídá smyslu a účelu zákona. Uveřejnění samotné dohody upravující původní smlouvu bez této smlouvy by poskytovalo pouze neúplnou a pro uživatele nepoužitelnou informaci a smysl a účel zákona by nebyl naplněn. Zákon o registru smluv navíc obsahuje řadu výjimek, které počet i obsah smluv uzavřených před účinností zákona k uveřejnění významně redukuje. Neuveřejňují se informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím (§ 3 odst. 1 zákona). Povinnost uveřejnit smlouvu se nevztahuje ani vybrané smlouvy uzavírané v rámci běžného obchodního styku (§ 3 odst. 2 písm. r) zákona). Z uveřejnění lze vyloučit i vybraná metadata, jsou-li obchodním tajemstvím zákonem vymezených subjektů.

Konkrétně se jedná o tyto důsledky nesplnění povinnosti uveřejnění:

- nabytí účinnosti smlouvy až okamžikem uveřejnění (§ 6 odst. 1 zákona; navrhovatelé v tomto vidí nepřipustnou pravou retroaktivitu ve vztahu k původním smlouvám); a
- zrušení smlouvy od počátku v případě jejího neuveřejnění do 3 měsíců ode dne jejího uzavření (§ 7 odst. 1 zákona; navrhovatelé v tomto vidí nepřipustnou nepravou retroaktivitu ve vztahu k původním smlouvám).

Výše uvedená úvaha navrhovatelů týkající se retroaktivity je mylná. Navrhovatelé sice upozorňují, že je třeba ustanovení § 8 odst. 3 zákona o registru smluv týkající se původních smluv posuzovat v kontextu celé právní úpravy, zároveň však v této deklarované potřebě sami selhávají a vybírají ze zákona jen ta ustanovení, která podporují jejich tvrzení. **Navrhovatelé především opomněli vzít v potaz ustanovení § 9, dle kterého se ustanovení § 6 a 7 zákona o registru smluv poprvé použijí až pro smlouvy uzavřené 1. července 2017.** Z tohoto ustanovení ve spojení s ustanovením § 8 odst. 3 zákona o registru smluv tak vyplývá, že výše uvedené důsledky (posunutá účinnost smlouvy až na okamžik jejího uveřejnění a neplatnost smlouvy od počátku v případě jejího neuveřejnění do 3 měsíců od uzavření) se vztahují pouze na smlouvy uzavřené od 1. července 2017. Až dnem uveřejnění tak nabývá účinnosti pouze dohoda, kterou se mění původní smlouva, nikoliv i tato původní smlouva – ta je i nadále účinná. Stejně tak pokud v rozporu s § 8 odst. 3 zákona o registru smluv nebude spolu s dohodou, kterou se mění původní smlouva, uveřejněna i tato původní smlouva, bude zrušena od počátku opět pouze tato nová dohoda, nikoliv i původní smlouva. Tento závěr podporují i dostupné komentáře - Podešva, V. a kol. *Zákon o zadávání veřejných zakázek. Zákon o registru smluv: komentář*; Prokeš, M. *Zákon o registru smluv - online komentář*.

Vzhledem k tomu, že nová právní úprava nezakládá právní následky zpětně (nezakládá, nemění ani neruší právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí své účinnosti), ani nekvalifikuje v minulosti nastalé skutečnosti jako podmínku budoucího právního následku a nemodifikuje pro budoucnost právní následky založené podle dřívějších předpisů, ale toliko pouze kvalifikuje v budoucnu nastalou skutečnost (změnu původních smluv smluvními stranami) jako podmínku budoucího právního následku (povinnost uveřejnění znění původní smlouvy a důsledky z toho vyplývající pro novou dohodu, která původní smlouvu mění), nejedná se dle názoru vlády s ohledem na účel právní úpravy a úmysl zákonodárce o retroaktivitu, a to ani pravou, ani nepravou, jak byly vymezeny Ústavním soudem mj. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/14. Jedná se toliko o úpravu retrospektivní. I v případě, kdyby Ústavní soud došel k závěru, že se jedná o nepravou retroaktivitu, tato je dle judikatury Ústavního soudu obecně přípustná (srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10).

VII.

K obdobné právní úpravě v zahraničí

Ačkoliv není právní úprava registru smluv běžnou součástí evropských právních řádů, lze mezi nimi nalézt příklady obdobné právní úpravy. Nejvýraznějším příkladem je právní úprava povinného uveřejňování smluv na Slovensku, kde je předmětná právní úprava účinná již od roku 2011. Jejím specifikem je oproti české právní úpravě skutečnost, že tato materie není upravena v samostatném zákoně, ale část úpravy (vymezení povinně uveřejňovaných smluv) byla vložena do zákona o svobodě informací a část úpravy (účinnost a následky neuveřejnění) do občanského zákoníku. Právě úprava vložená do občanského zákoníku zákonem č. 546/2010 Z. z. byla v roce 2011 napadena u slovenského Ústavního soudu s poukazem na neústavnost vložených ustanovení. Avšak, než se Ústavní soud návrhem podrobně zabýval, byl návrh na zahájení řízení o souladu předmětného ustanovení občanského zákoníku s některými ustanoveními Ústavy Slovenské republiky vzat zpět. Ústavní soud v této souvislosti uvedl, že v návaznosti na jeho dosavadní judikaturu (sp. zn. Pl. ÚS 16/09) zastavení řízení v předmětné věci nebude na úkor ochrany ústavnosti. Z toho vyplývá, že Ústavní soud zkoumal i věcnou stránku návrhu a řízení zastavil, neboť jeho předmět nepředstavuje natolik zásadní otázku, aby v něm pokračoval i po zpětvzetí návrhu.

Veřejný registr smluv provozuje v rámci evropských zemí například i Spojené království nebo Portugalsko. Ve Spojeném království jsou orgány státu povinny uveřejňovat smlouvy, jejichž hodnota přesahuje 10.000 £, pokud jde o smlouvy ústřední vlády, a 25.000 £ v případě nižších než ústředních. Motivem této úpravy je snaha snížit náklady státu, neboť při transparentních informacích bude umožněna efektivnější soutěž o státní zakázky.

Vládě není znám případ, kdy by v komparativním pohledu byla obdobná právní úprava zrušena pro svou neústavnost. Naopak, z procesního vývoje před slovenským Ústavním soudem lze nepřímo dovodit, že neexistují zásadní pochybnosti o ústavnosti příslušného slovenského zákona.

VIII.

K faktickým účinkům zákona

Navrhovatelé ve své argumentaci týkající se „faktických“ účinků zákona vycházejí ze Studie obchodně-ekonomických rizik a dopadů zákona č. 314/2015 Sb. o registru smluv společnosti Deloitte. Tato studie je odbornou veřejností označována spíše za anketu, kterou společnost Deloitte zjišťovala názor vybraných subjektů, na které dopadá zákon o registru smluv, jaké

problémy očekávají v souvislosti s aplikací zákona, a pak vyhodnocovala, jaké riziko pro subjekty znamená, pokud by domnělý dopad nastal. Oproti tomu jiné podobné ankety mezi vybranými subjekty došly k závěru, že většina dotazovaných povinných subjektů nepovažuje zákon za rizikový pro jejich činnost, dokáží se mu přizpůsobit a jsou připravené. Sama studie společnosti Deloitte uvádí, že se nejedná o znalecký posudek a vylučuje jeho užití u soudu. Navíc je analýza s ohledem na přijaté legislativní změny neaktuální a tedy nepoužitelná, stejně jako návrhem citované vyjádření 1. místopředsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže JUDr. Hynka Broma ze dne 29. března 2016. Oba dokumenty hodnotily dopad zákona o registru smluv ve znění, které již není platné, ve světle nové právní úpravy tak nemohou být podkladem pro učinění jakéhokoliv závěru či jinak obstát.

Dle vládě dostupných informací tvrzené nedostatky a hypotetické problémy spojené s aplikací zákona o registru smluv, které navrhovatelé obšírně popisují ve svém návrhu, nepůsobily v praxi žádné z popisovaných následků či ztrátu schopnosti povinných subjektů svobodně podnikat. Ani samotný návrh neuvádí konkrétní příklad subjektu, který by byl bezprostředně ohrožen ve své existenci v důsledku aplikace napadeného zákona. V rozhodném rozsahu se tak jedná o ryze spekulativní argumentaci.

Avšak i v případě, že by navrhovatelé byli schopni svá tvrzení doložit, má vláda za to, že by Ústavní soud musel postupovat v souladu se svou předešlou judikaturou (srov. např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 88 : *„Ústavní soud...při abstraktním přezkumu ústavnosti není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadená ustanovení v individuálním případě mohou vyvolat. Předmětem posouzení tedy nyní nemohou být ani specifické případy jednotlivých výrobců, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, s přihlédnutím k míře podnikatelského a ekonomického rizika může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu [srov. např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 9/07, bod 54 (viz výše)]. ... Zjevně nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne některé z napadených ustanovení na výrobce jako likvidační ("rdousící efekt") či zasahující samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny - tedy protiústavně. Zde bude nutno hodnotit jak dodržení garancí ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. v jejich dlouhodobém (patnáctiletém) trvání, tak okamžité (průběžné) účinky napadených ustanovení, aby byl v takovém výjimečném případě vzniklý nárok ochráněn."*

IX.

Závěr

S ohledem na výše uvedené vláda navrhuje, aby Ústavní soud o návrhu skupiny senátorů na zrušení zákona č. 340/2015 Sb. o zvláštních podmínkách smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, *in eventum* jeho konkrétních ustanovení, rozhodl tak, že se návrh **odmítá**, a neshledá-li důvody pro odmítnutí návrhu, potom tak, že se návrh **zamítá**.