

Ústavní soud

Joštova 8
660 83 B r n o 2

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8,660 83 Brno	
Došlo dne:	- 7 -09- 2016 ³
Podpis:	3x3x <i>ITV</i> Přílohy: <i>CD</i>
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje:	<i>R.</i> <i>osobně</i>

Doporučeně

V Praze dne 14.06.2016

Navrhovatel : Skupina 17. senátorů Senátu České republiky

Veronika Vrecionová, Jiří Oberfalzer, Jaroslav Kubera, Jiří Burian,
Tomáš Grulich, Lumír Aschenbrenner, Ivo Valenta, Pavel Eybert, Miloš
Vystrčil, Jaroslav Zeman, Daniela Filipiová, Petr Bratský, Milan Pešák,
Jan Horník, Jiří Vosecký, Zbyněk Linhart, Přemysl Sobotka

Zastoupen : Veronika Vrecionová

Účastník řízení : Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

Senát Parlamentu České republiky
Valdštejnské nám. 17/4, 118 01 Praha 1

Nepředchází

Návrh na zahájení řízení o zrušení zákona dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky,
zákona č. 1/1993 Sb.

Napadený právní předpis: zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji
zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužitím, v platném znění.

Rozdělovník :

Výtisk č. 1 - Ústavní soud České republiky

Výtisk č. 2 - Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, Sněmovní 4, 118 26
Praha 1

Výtisk č. 3 - Senát Parlamentu České republiky, Valdštejnské nám. 17/4, 118 01
Praha 1



K11389516

Seznam navrhovatelů
k návrhu skupiny poslanců na zahájení řízení před Ústavním soudem dle čl. 87 odst.1
písm.a) Ústavy České republiky, zákona č.1/1993 Sb.

ve věci zrušení zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužitím, v platném znění

	Jméno a příjmení	Dat. nar.	Volební obvod.
1.	Veronika Vrecionová	8. září 1965	28 Mělník
2.	Jiří Oberfalzer	17. ledna 1954	16 Beroun
3.	Jaroslav Kubera	16. února 1947	32 Teplice
4.	Jiří Burian	14. prosince 1948	18 Příbram
5.	Tomáš Grulich	14. ledna 1951	17 Praha 12
6.	Lumír Aschenbrenner	23. června 1960	9 Plzeň město
7.	Ivo Valenta	3. srpna 1956	81 Uherské Hradiště
8.	Pavel Eybert	20. září 1949	13 Tábor
9.	Miloš Vystrčil	10. srpna 1960	52 Jihlava
10.	Jaroslav Zeman	23. března 1959	35 Jablonec nad Nisou
11.	Daniela Filipiová	9. srpna 1957	23 Praha 8
12.	Petr Bratský	8. dubna 1955	25 Praha 6
13.	Milan Pešák	22. dubna 1963	19 Praha 11
14.	Jan Horník	19. března 1954	1 Karlovy Vary
15.	Jiří Vosecký	9. července 1951	36 Česká Lípa
16.	Zbyněk Linhart	18. října 1968	33 Děčín
17.	Přemysl Sobotka	18. května 1944	34 Liberec

I. Základní vymezení

1. Dne 13.11.2009 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů, ze dne 9.9.2009. Tento zákon byl změněn novelou č. 50/2016 Sb. ze dne 13.1.2016, která byl uveřejněna ve Sbírce zákonů dne 5.2.2016 a účinná je ode dne 6.3.2016.

Zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití je dále uváděn jako „ZVTS“ nebo „Zákon“.

2. Z pohledu práva České republiky lze ústavní základ právní regulace předmětu ZVTS, tj. regulace obchodních praktik, nalézt v ustanovení čl. 2 odst. 3 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), která stanoví, že státní moc lze uplatňovat v případech, v mezích a způsobem, který stanoví zákon, dále v ust. čl. 2 odst. 4 Ústavy, který zakládá tzv. legální licenci a zejména v ustanovení čl. 1 – 4, čl. 11, čl. 26 a čl. 41 Listiny¹. V tomto případě lze zásady legální licence obecně shrnout tak, že ukládání povinnosti jednotlivcům je svěřena pouze zákonu, stejně jako vymezení pravomoci a působnosti státních orgánů. V neposlední řadě jsou zaručena subjektivní práva jednotlivců, a to zejména práva na majetek, svobodného podnikání, které je však možné korigovat zákonnou úpravou, nicméně v daném případě je vždy třeba respektovat zásadu přiměřenosti zásahů do základních práv a svobod, která je rovněž Listinou garantována.
3. Navrhovatel považuje za nutné zmínit v úvodu rovněž zásady materiálního právního státu.

Materiální právní stát je možné definovat jako stát, v němž jednání orgánů veřejné moci je podřízeno ústavně konformním zákonům tak, aby byl jednotlivcům veškerými základními právy garantován respekt, jejich ochrana a aby veřejné moci byly stanoveny hranice pro její výkon. V tomto případě je nutné uvést, že v materiálním právním státu platí, že kromě prosté vázanosti právními pravidly je nutné stanovit i určité požadavky na obsah těchto právních pravidel, tj. legitimitu. Zde se dostávají ke slovu základní práva, která přímo vyvíjejí nároky na obsah právních norem, jakož i na jejich aplikaci. Základy chápání právního státu v materiálním pojetí položil Ústavní soud, když stanovil, že „české právo není založeno na svrchovanosti zákona. Nadřazenost zákonů nižším právním normám neznámá ještě jejich svrchovanost. V pojetí ústavního státu, na kterém je založena česká ústava, není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Tím jsou konstitutivní principy demokratické společnosti v rámci této ústavy postaveny nad zákonodárnou kompetenci a tím „ultra vires“ parlamentu.“² Na tento závěr navázal Ústavní soud závěrem, že „z pojmu právního státu, jež nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy České republiky, vyplývá princip, dle něhož ani zákonodárce, ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti“³. Další požadavky na

¹ usnesení č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“)

² Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 19/1993 ze dne 21.12.1993

³ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 24/1999 ze dne 23.5.2000

ústavnost legislativy pak Ústavní soud formuloval takto: „...materiální právní stát je vystaven mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád. Podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů. Stabilita právního řádu a právní jistota je ovlivňována nejen legislativní činností státu (tvorbou práva), ale též činností státních orgánů aplikujících právo, neboť teprve aplikace a interpretace právních norem vytváří ve veřejnosti vědomí toho, co je a není právem. Princip rovnosti před zákonem pak znamená, že zákon by měl být vykládán pro všechny případy splňující stejné podmínky stejně. Tyto principy neplatí bezvýjimečně, existuje-li dostatečně legitimní důvod pro jejich omezení, tedy dostatečně legitimní důvod pro změnu interpretace právní normy a byly-li orgánem měnícím interpretaci splněny procedurální postupy za tím účelem stanovené. Pouze takto zdůvodněné okolnosti legitimující změnu v interpretaci a transparentně použité procedurální postupy mohou ospravedlňovat zásah do právní jistoty a rovnosti jednotlivců.“⁴ Zde je nutné zmínit i nález Ústavního soudu, který akcentuje, že „ustanovení právního předpisu demokratického právního státu musí rovněž splňovat podmínky dostatečné přesnosti, určitosti a předvídatelnosti.“⁵

4. Podle názoru navrhovatele ZVTS požadavky uvedené v bodech 2. a 3. nesplňuje.

Navrhovatel má za to, že ZVTS je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky ve třech oblastech:

- (i) ZVTS je v rozporu s ústavní zásadou proporcionality;
- (ii) ZVTS narušuje základní zásadu rovnosti před zákonem a porušuje zákaz diskriminace, jak jsou tyto zásady vyjádřeny v čl. 1., čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny a v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších změn⁶ (dále je „Úmluva“);
- (iii) ZVTS je v rozporu se zásadami správního trestání zakotvenými v čl. 39 Listiny a čl. 7 Úmluvy, zejména se zásadou *nullum crimen sine lege certa et scripta*;
- (iv) ZVTS je v rozporu s právem odběratelů na svobodné podnikání a právem vlastnit a pokojně užívat majetek (vyjádřených zejména v čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě).

II. Obecně k ZVTS a jeho novelizaci

5. ZVTS je účinný ode dne 1.2.2010. Snahou předkladatele zákona byla úprava vztahů mezi dodavateli a odběrateli zemědělských a potravinářských výrobků legislativní cestou, tj. úprava vztahů mezi výrobcí a obchodníky jako takovými. ZVTS deklaroval jako hlavní cíl ochranu malých a středních prodejců pod tlakem velkých obchodních řetězců. ZVTS vychází z presumpce, že míra tržní síly je podmíněna velikostí obrátu odběratele a nezohledňuje skutečnost, že každý obchodní vztah je individuální záležitostí a je proto nutné každý z těchto vztahů posuzovat jednotlivě a event. odhalovat případnou asymetrii vyjednávacích pozic.

⁴ Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. II ÚS 566/05 ze dne 20.9.2006

⁵ nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 44/03 ze dne 5.4.2005

⁶ Srov. sdělení č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších změn (dále jen „Úmluva“)

6. Původní znění ZVTS obsahovalo pouze 11 paragrafů, avšak jeho nedílnou součástí bylo i 6 příloh, které obsahovaly relativně vysoký počet skutkových podstat (zakázaných jednání), kterých se subjekt disponující tržní silou může za splnění dalších zákonem předpokládaných podmínek dopustit⁷. Zákon sice nebyl příliš rozsáhlý avšak byl značně nepřehledný. Vzhledem k obsahovým nejasnostem některých pojmů použitých v zákoně je nutno v rámci aplikace tohoto zákona dovozovat jejich význam výkladem správního orgánu⁸.

Za hlavní nedostatky označil předkladatel návrhu novely ZVTS

- Nekoncepčnosti a nejasnosti některých ustanovení.
 - Vymezení pojmu významné tržní síly dává možnost minimálně dvojího výkladu pojmu, čímž může být narušena předvídatelnost jednání správního orgánu; nejasné vymezení subjektu, který může významnou tržní silou disponovat, a vůči komu se posuzuje.
 - Formulace povinností v zákoně není zcela jasná, a tak vyvolává množství domněnek a otázek. Vytváří se tak stav právní i praktické nejistoty ohledně rozsahu příkázaného, povoleného, resp. zakázaného jednání.
 - 6 příloh zákona, kde je uvedeno cca 80 skutkových podstat, způsobuje nepřehlednost a špatnou orientaci v zákoně.
 - Nejasnost, zda lze ukládat některé formy sankcí a nepřesnost týkající se možnosti mimosankčního řešení případů.
7. Spolupředkladatelem a zpracovatelem novely byl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“).
8. Nutno podotknout, že původní návrh novely a důvodová zpráva k ní uváděly jako jeden z hlavních nedostatků ZVTS to, že je diskriminační a dopadá pouze na jednu stranu smluvního vztahu. Tato část návrhu novely ZVTS byla vypuštěna až na vládní úrovni. K tomu více dále v části V.
9. Stejně tak je nutno podotknout, že až na vládní úrovni byl vypuštěn znak soustavnosti. Trestným se tak stalo každé jednotlivé jednání odběratele.

Novela ZVTS dále vypustila podstatné narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu jako znak skutkové podstaty správního deliktu a podmínku trestnosti za něj.

10. Návrh novely ZVTS předložila vláda ČR Poslanecké sněmovně parlamentu České republiky dne 31.3.2015. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen dne 9.12.2015 a posléze byl schválen také Senátem České republiky. Z důvodové zprávy vyplývá, že cílem novely bylo upřesnění významné tržní síly s tím, že touto disponuje odběratel, který jejím prostřednictvím může bez spravedlivého důvodu získat v rámci svého obchodního styku smluvní výhodu a stanovila kritéria pro posuzování významné tržní síly, a to vyvratitelnou právní domněnkou, že významnou tržní silou disponuje ten subjekt, jehož obrat přesáhne částku 5 miliard Kč. Nově bylo vymezeno, že se jedná o obrat za prodej potravin a služeb s tím souvisejících a že se jedná za obrat za poslední

⁷ Srov. v této souvislosti obdobně také Bejček, J. Smluvní svoboda a ochrana slabšího obchodníka. Brno: Masarykova univerzita, 2016, str. 364: „Zákon [ZVTS] se po novele [Novele] oprostil od šesti velmi rozsáhlých a kasuistických příloh, které byly navíc velmi nepřehledně formulovány. 947 ... 947 Spíše připomínaly nepřilíš formulačně korigovanou sbírku stížností, přání a představ dodavatelů nežli normativní text na úrovni zákona.“

⁸ volně dle Důvodové zprávy k návrhu novely ZVTS, která byla předložena PSP ČR, bod 1.2., str. 9

ukončené účetní období v délce 12 měsíců. Cílem tak bylo vymezit pro potřeby ochrany hospodářské soutěže skutkovou podstatu zneužití významné tržní síly na vztahy v oblasti prodeje zemědělských a potravinářských výrobků a vytvořit nástroje pro posuzování a zamezení těchto praktikám.

V dalším pak v návrhu novely ZVTS byl pojem „dohled“ nahrazen pojmem „dozor“, čímž je sledován cíl eliminovat případy, kdy by byl zákon využíván k soukromoprávním sporům nebo bagatelním porušením vůči malému počtu subjektů. Kontrolu novelizovaného zákona by měl provádět Úřad, a to „průběžně“:

V rámci sumarizace je možné konstatovat, že novela ZVTS měla umožnit snazší aplikaci zákona v rámci jím vedených správních řízení a tím i jejich zrychlení.

III. Obecné hodnocení ZVTS

11. Navrhovatel konstatuje, že ZVTS je ultimativním zásahem do smluvní svobody. ZVTS udržuje celkovou nekoncepčnost dohledu nad produkcí a prodejem potravinářských výrobků, protože i nadále ponechává celkový dozor v rukou vícera odlišných státních úřadů. Z tohoto pohledu jak samotný zákon, tak jeho novela nepřináší kýžený efekt, když aplikační úspěšnost zákona je minimální, a to nejen v českém právním prostředí. ZVTS a jeho novela jsou věci politického rozhodnutí, tedy jejich potřebnost je tím určena, nikoliv potvrzena.
12. K právní úpravě regulace formou ZVTS konstatuje navrhovatel, že tato je dosažením rigidního řízení dané otázky, nicméně v této souvislosti uvádí, že regulace jako taková nemůže být selektivní. Z hlediska obecného se dá říci, že obecné vztahy se nepochybně vyskytují i v jiných odvětvích hospodářství než v odvětvích, která jsou ZVTS upravována.
13. Norma jako taková je zcela jednoznačně diskriminační, když postihuje pouze jednu stranu dodavatelsko-odběratelských vztahů, a to sice obchodníky (odběratele). Přijetí tohoto zákona vytvořilo právní a faktické nejistoty dotčených účastníků trhu. Sám zákon je formulován způsobem, kdy je možné říci, že se jedná o určitý exkurz směřující k ochraně dodavatelů proti vyjednávací síle obchodních řetězců, neřeší však případnou dominanci na druhé straně, tj. na straně dodavatelů.
14. Zaměření ZVTS směřuje vůči obchodníkům, tj. odběratelům, nikoliv však vůči dodavatelům, kteří v některých případech mají jednoznačně dominantní postavení, což ZVTS nikterak nezohledňuje. V daném případě je tak zcela markantní, že ZVTS nastoluje faktickou nerovnost v dodavatelsko-odběratelských vztazích a je směřován pouze vůči jedné části těchto vztahů, což je z pohledu zákazu diskriminace zakotvené jak v Ústavě, tak v Listině, zcela neakceptovatelné.
15. Samotný ZVTS svojí dikcí odporuje i požadavkům na zákonné normy, neboť některá jeho ustanovení jsou nejasná a mohou vést k různému právnímu výkladu pojmů, které Zákon obsahuje. V této souvislosti navrhovatel uvádí, že je zcela nejasná definice věcné působnosti zákona. ZVTS používá i nejednotné pojmy, jako např. produkt, zboží, výrobek, kdy se de facto jedná o totožnou věc, avšak ZVTS je v této otázce zavádějící a

může vést i k nesprávnému posuzování věci, pokud nebude pochopeno, že tyto pojmy jsou totožné.

ZVTS je dále diskriminační i z důvodu úzkého sektorového zaměření působnosti zákona. ZVTS bez objektivního ospravedlnění dopadá a ukládá povinnosti pouze obchodníkům – maloobchodním prodejcům potravinářského zboží. Smluvní ujednání, které jsou Zákonem zakázány, jsou v jiných sektorech ekonomiky obvyklé a povolené. Není důvodu, aby byly jako objekt regulace vybrány arbitrárně pouze dodavatelsko-odběratelské vztahy v potravinářském maloobchodu, pokud regulované jednání, které ZVTS označuje za závadné, je v ostatních sektorech ekonomiky běžné.

Právní domněnka založená § 3 odst. 4 ZVTS, podle níž má významnou tržní sílu odběratel, který dosáhl obratu za prodej potravin a služeb s tím související na území ČR ve výši 5 mld. Kč za uplynulých 12 měsíců, významnou tržní sílu, je sama o sobě (nepřímo) diskriminační vůči zahraničním obchodním řetězcům. Zvolená obratová hranice, která de facto určuje, které subjekty podléhají regulaci a které nikoliv, nemá žádné objektivní ospravedlnění a byla zvolena arbitrárně tak, aby byly regulovány pouze obchodní řetězce se zahraničními vlastníky.

16. ZVTS jako takový dále nezakotvuje otázku, kdo má prokazovat naplnění kritérií významné tržní síly.
17. Navrhovatel uvádí, že ZVTS nerespektuje pojmy zavedené v občanskoprávní úpravě v České republice, a to občanském zákoníku a zavádí event. pojmy nové, aniž by byl dán právní zájem na nové terminologii.

Navrhovatel v této souvislosti konstatuje, že pojmosloví vyskytující se v ZVTS nezapadá do legislativního rámce České republiky a navozuje určité nejasnosti, které jednoznačně vedou i k právním nejistotám účastníků právních vztahů.

18. Za vadu legislativního procesu je potom nutno označit skutečnost, že novelizace byla gestorována vrcholným orgánem správního dozoru. Nelze samozřejmě takto vyloučit, že orgánem, který připravuje (iniciuje) vládní návrh, je ústřední orgán státní správy. V systému parlamentní formy vlády je běžné, že sektorový ústřední orgán státní správy je profesionálním gestorem legislativních změn, v jejichž rámci prosazuje vládní (tedy politické) koncepční představy.

Koncept státní kontroly (zde sektoru hospodářské soutěže) je zvláštní funkcí veřejné správy státu, která svojí průřezovou kontrolní činností dopadá na všechny oblasti, v nichž se realizuje podnikání. K tomu disponuje vyhledávacími, vyšetřovacími a sankčními prostředky quasirepresivního charakteru. Je takto logické, že motivace ústředního orgánu státní správy kontrolního typu bude směřovat k tomu, že orgán bude svoji kontrolní pozici chránit a upevňovat. Tím je ale nadřazenostní funkce orgánu státní správy schopna zesilovat pozici státu a zeslabovat tak pozici subjektu podřazeného (zde podnikatelského).

I když zřejmě nelze vyloučit situaci, kdy přípravu novelizace určitého zákona má na starosti zvláštní nejvyšší orgán státní správy odlišný od ministerstva, jde o situaci neobvyklou a výjimečnou a to zvláště v situaci, kdy se jedná o orgán kontrolního typu, zcela nezávislý na ministerské rezortní politice a relativně nezávislý na vládní politice.

Jako ústřední orgán státní správy je vázán pouze zákony a není vázán rozhodnutími vlády. Jeho rozhodnutí jsou přezkoumatelná pouze v systému správního soudnictví.

Pokud tedy výjimečně takovýto orgán iniciuje prostřednictvím vládního návrhu novelu zákona, nelze to považovat samo o sobě za situaci ústavně nekonformní. „Úředně podjatý“ charakter takového návrhu má být vyrovnáván testem legislativní rovnovážnosti a má být garantována zejména objektivizace požadavků tohoto relativně samostatného ústředního orgánu státní správy. To je obvyklým úkolem konzultativní činnosti Legislativní rady vlády ČR. Jedině tak lze chránit subjekty na „slabší straně“ veřejnoprávního vztahu, tedy subjekty kontrolované. To se v rámci počátku zákonodárného procesu zde nestalo a zjevně tento úkol nesplnilo ani projednávání novely ve výborech Poslanecké sněmovny (včetně výboru ústavněprávního).

Není ani takto obvyklé a standartní v systému právního státu, aby si jednotlivý státní orgán určoval svoje pravomoci podle ověření jejich praktického efektu, a to v situaci, kdy jde navíc o akceleraci těchto pravomocí. Pokud dále posuzujeme legislativní prosazení těchto pravomocí, včetně prohlubování kontrolní a sankční funkce státu, jde o vážnou vadu legislativního procesu, kterou je třeba považovat za závažné porušení zásad právní státnosti ve fázi normotvorné. Toto porušení je naplněno až ve hmotněprávním obsahu novelizované úpravy, jež jednoznačně prohloubila nadřazenost státu, neadekvátně posílila pozici Úřadu a naproti tomu snížila obrannou pozici subjektů kontrolovaných.

19. Navrhovatel rovněž zdůrazňuje, že ZVTS zřejmě odporuje právu Evropské unie. Některé konkrétní rozpory (uvádění všech rozporů s právem Evropské unie by přesahovalo rámec tohoto návrhu) jsou uvedeny dále v textu tohoto návrhu.

Je nutno poukázat i na to, že se ZVTS přináší nežádoucí rozšiřování obsahu norem Evropské unie způsobem, který přináší novou regulatorní zátěž bez odpovídajícího přínosu pro národní legislativu a konkurenceschopnost. Jedná se tedy o další projev tzv. gold-platingu.

Gold-plating má na podnikatelské prostředí poměrně velký vliv, který je ve většině případů negativní. Pro podnikatele tento fenomén znamená především zvýšenou administrativní zátěž a zvýšené náklady. Eliminací negativních dopadů gold-platingu na podnikatele se v posledních letech zabývá Evropská komise. Ta v něm vidí jak hrozbu administrativní zátěže pro podniky, tak i důvod pro rozdílnost právních úprav v jednotlivých členských zemích, která představuje určitou bariéru pro fungování vnitřního trhu.

V této souvislosti je potřebné zdůraznit, že navrhovatelé není známo, že by úmysl zákonodárce přijmout, resp. přímo přijetí ZVTS byly notifikovány Evropské komisi.

20. Navrhovatel má tedy za to, že Zákon je velmi nekvalitní právní normou, nepřipustně zasahuje do práv dotčených subjektů, je neurčitý a odporuje ústavnímu pořádku České republiky.

IV. K námitce, že ZVTS je v rozporu s ústavní zásadou proporcionality

21. Zákonodárství je v oblasti základních práv možné přijímat nebo upravovat jen při dodržení správné míry, a to především v přiměřenosti účelu, který má být omezením

dosažen, jakož i v přiměřenosti zvolených prostředků. Literatura⁹, stejně jako judikatura¹⁰ obsáhle (a v různých variacích, především terminologických) diferencují princip proporcionality do následujících tří dílčích příkazů:

- a. vhodnost (způsobilost) prostředku pro dosažení určitého účelu (cíle),
- b. potřebnost (nutnost) použití právě a jenom zákonodárcem vybraného prostředku,
- c. proporcionalita (v užším smyslu) neboli přiměřenost zákonodárcem vybraného prostředku v relaci k dotčenému právnímu statku - základnímu právu (v poslední době se, především v judikatuře Evropského soudního dvora pro lidská práva (dále jen „ESLP“, vyskytuje označení spravedlivá únosnost či spravedlivá požadovatelnost).

ad a. Vhodnost či způsobilost

Přijaté omezující opatření je vhodné (způsobilé) dosáhnout určitého účelu (cíle), pokud se s jeho pomocí může přiblížit žádoucí účinek. Opatření naopak vhodné není, pokud ztěžuje dosažení zamýšleného cíle nebo nemá žádný účinek s ohledem na stanovený cíl. Vhodnost není identická s účelností, neboť vhodnost je zde právní pojem, zatímco účelnost je hodnotový soud. Ústavní soudy se nezaměřují na otázku, jak bude opatření působit v budoucnosti, nicméně vybízejí státní orgány, aby sledovaly účinky posuzované úpravy a v případě potřeby, aby je korigovaly¹¹.

ad b. Potřebnost (nutnost)

Potřebnost přezkoumávaného prostředku lze popsat tak, že právě a jenom použitý a přezkoumávaný prostředek vyvolává ony nejmenší následky v podobě zásahu do základního práva. Požadavkem či kritériem je zde intervenční minimum. Použití smí být jen takový prostředek, který je ještě způsobilý dosáhnout zamýšleného účelu. Jinými slovy - za potřebný je třeba považovat přezkoumávaný prostředek tehdy, pokud zákonodárce nemohl zvolit jiný, stejně účinný, avšak základní právo méně omezující prostředek. Potřebnost proto není dána v případě, kdy téhož výsledku lze dosáhnout za použití takového prostředku, který představuje mírnější zásah do sféry chráněné základním právem.

ad c. Proporcionalita v užším smyslu (spravedlivá únosnost)

Jde o nastavení relace mezi dvěma veličinami, a to mezi účelem a prostředkem. Proporcionalita je pak hledána ve zkoumání otázky, zda prostředek se nevymyká z relace k zamýšlenému účelu, resp. je zkoumáno dodržení příkazu, dle kterého prostředek musí zůstat v přiměřeném poměru k zamýšlenému účelu. Vztaženo k rovině základního práva to pak znamená, že oběť přinesená v podobě omezení (zásahu do) základního práva se nesmí dostat do nepoměru s užitkem, který byl omezením základního práva dosažen ve prospěch veřejnosti. Z pohledu nositele základního práva lze fakt, že zkoumané opatření obstálo v testu proporcionality v užším smyslu, vyjádřit tak, že opatření nezatěžuje nositele základního práva nadměrně, resp. zatížení není pro takovou osobu neúnosné. Jinými slovy řečeno – při celkovém posuzování mezi závažností zásahu a vahou

⁹ ONDŘEJEK, P. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha: Leges, 2012, KOSAŘ, D. Kolize dvou základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. Jurisprudence, č. 1, 2008, s. 3 – 19, ČERVÍNEK, Z. Standardy přezkumu ústavnosti v judikatuře Ústavního soudu. Jurisprudence, č. 4, 2015, s. 21 – 29.

¹⁰ Konstantní judikatura Ústavního soudu počínaje nálezem Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. 10. 1994, (N 46/2 SbNU 57; č. 214/1994 Sb.). Strukturu této metody a její komponenty nastínil v řadě svých dalších nálezů – např. nález Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 (N 99/6 SbNU 213; č. 280/1996 Sb.) nebo nález Pl. ÚS 16/98 ze dne 17. 2. 1999 (N 25/13 SbNU 177; č. 68/1999 Sb.), jenž jsou v řadě rozhodnutí citovány.

¹¹ K otázce vyhodnocení budoucího působení kontrolované úpravy, nikoliv ovšem jen její vhodnosti, viz bod 112 problematického nálezů Pl. ÚS 1/08; srov. např. s rozhodnutím německého Spolkového ústavního soudu 1 BvR 1266/00, BVerfGE 110, 177 (1994), a to i ve směru posuzování vhodnosti zákonodárcem přijatého opatření.

naléhavosti důvodů, které zásah ospravedlňují, musí být ještě zaručena spravedlivá únosnost. Jde tedy o poměrování, které má nastolit vyrovnání mezi dotčenými právními statky.

Ve smyslu nálezu Ústavního soudu **nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94** byly parametry proporcionality formulovány následovně: „*Při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva resp. svobody lze stanovit tyto podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda: Prvním podmínkou je jejich vzájemné poměrování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Vzájemné poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). V daném případě lze přisvědčit zákonodárci, že institut anonymního svědka umožňuje dosáhnout cíl, tj. zabezpečit ochranu nedotknutelnosti jeho osoby. Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Odpověď na splnění kritéria potřebnosti v daném případě není jednoznačná: stát kromě legislativní konstrukce, umožňující anonymitu svědka, může k jeho ochraně použít i jiné prostředky (např. využití anonymní výpovědi pouze jako kriminalistického prostředku pro další vyšetřování, poskytnutí ochrany svědkovi atd.). Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.“*

22. Navrhovatel má za to, že ZVTS z hlediska těchto kritérií neobstojí.
23. Jak vyplývá z důvodové zprávy k návrhu novely ZVTS, která byla předložena Vládě ČR, nebyla zpracována žádná kompletní analýza, která by obsahovala zcela konkrétně kvantitativní údaje o regulovaném trhu.¹² Nebyla tedy zpracována žádná analýza, která by dokládala potřebnost takové regulace.
24. Naopak z analýz, které si objednal Úřad a které byly jedním ze zdrojů návrhu novely¹³ - CRS Economics s.r.o.: Analýza vhodnosti použití institutu významné tržní síly; ze dne 10. srpna 2013 – vyplývají zásadní rozpory se ZVTS ve znění citované novely. Z analýz totiž jednoznačně vyplývá, že ZVTS má být zrušen a že případná regulace má spočívat na zcela jiných zásadách (zejména na zásadě závislosti a neselektivnosti).

Navrhovatel pro ilustraci uvádí nejmarkantnější rozpory:

Otázka	Závěr CRS Economics s.r.o.	Realita ZVTS po novele
Existují i jiná odvětví výroby a služeb, ve kterých se projevují stejné vztahy jako mezi dodavateli a odběrateli zemědělských a potravinářských výrobků?	ANO (jako příklad je uváděno stavebnictví, přeprava a zasílatelství apod.)	ZVTS dopadá i nadále jen na dodávku potravin
Pokud existují i jiná odvětví, kdy na vztahy v nich existující je vhodné použít zásady významné	Za nejsprávnější považujeme ZVTS pro jeho koncepční nejasnost zrušit, a to bez	ZVTS je nadále účinný.

¹² Důvodová zpráva k novele ZVTS, červenec 2014, bod. 3.1., str. 8.

¹³ Tamtéž, bod 7.2., str. 16.

tržní síly, jakým způsobem by bylo nutno ZVTS změnit?	ohledu na to, zda existují i jiná odvětví s obdobnými vztahy	
Jak by měla vypadat právní úprava regulující dodavatelsko-odběratelské vztahy, která by zajistila ochranu slabší strany?	Musí vycházet z posouzení konkrétního bilaterálního vztahu a nesmí být konstruována jako slabší forma dominance	ZVTS vychází z opaku, tedy z absolutního principu a je konstruován jako slabší forma dominance
Jaký by měl být základní koncept regulace?	Musí být postavena na konceptu ekonomické závislosti a nikoli na konceptu významné tržní síly (ať je tento koncept nazván či definován jakkoli.	ZVTS po novele je postaven na konceptu významné tržní síly. Z definice významné tržní síly byl vypuštěn pojem „závislosti“
Jaká by měla být regulace s ohledem na regulovaná odvětví?	Považujeme za klíčové, aby regulace byla sektorově i strukturálně neutrální, tj. aby dopadala na všechna odvětví (nikoli pouze na odvětví potravinářských a zemědělských výrobků) a symetricky na obě strany vztahu (nikoli jen na odběratele)	ZVTS dopadá opět pouze na odvětví potravin. Na dodavatele vůbec nedopadá.

25. Navíc jak vyplývá z analýzy zpracované v roce 2011 společností INCOMA Gfk (za spolupráce s CRS Economics) - SITUACE V ČESKÉM OBCHODĚ, KONKURENČNÍ PROSTŘEDÍ, JEHO REGULACE A DOPADY NA ZÁKAZNÍKA; ANALÝZA VLIVU ZÁKONA O VÝZNAMNÉ TRŽNÍ SÍLE NA TRŽNÍ VZTAHY pak vyplývá, že na trhu ČR jsou bezesporu dodavatelé s významnou tržní silou (či se dokonce nacházejí v postavení monopolním či dominantním). Navrhovatel vychází z předpokladu, že v mezidobí nedošlo k podstatné změně tržní situace a závěry citované analýzy jsou aplikovatelné i na proces přijetí novely ZVTS.

V citované analýze se výslovně uvádí:

„V naprosté většině sortimentních kategorií je významnost tržní pozice velkých dodavatelů vyšší než velkých řetězců. V řadě kategorií je tržní význam i jen jednoho dodavatele silnější než 3 největších obchodníků dohromady! Nejmarkantnější je vysoká míra tržní dominance dodavatelů v kategoriích, minerální vody (TOP1 55,6 %, TOP3 80,3 %!), pivo (TOP1 43,4 %, TOP3 75,0 %), sycené nealko nápoje (TOP1 33,9 %, TOP3 73,6 %), sušenky (TOP1 49,0 %, TOP3 69,8%), čokoládové výrobky, tuhy, jogurty, vejce, drůbež, čerstvé pečivo či konzervované potraviny.

Pokud bychom se podívali do dílčích subkategorií, objevíme řadu takových, kde obchodní řetězce téměř nemají na výběr a jsou odkázány jen na minimální počet dodavatelů, mezi kterými mohou vybírat. Extrémní situace je v subkategorii margarínů, v níž největší dodavatel ovládá 4/5 trhu (tržní podíl 79,9% v roce 2011), výrazně koncentrované na straně dodavatelské jsou kupříkladu i subkategorie instantní kávy, kávovin, umělých sladidel, apod. Samostatným tématem jsou potom „nenahraditelní“ dodavatelé (byť obrátově řádově menší než daný obchodní řetězec) konkrétního typu výrobků, za které neexistuje alternativa a jejichž vyřazení z nabídky by pro obchodníka znamenalo nejenom

kompletní ztrátu obrátu v dané produktové skupině, ale i ztrátu obrátu z prodeje dalších výrobků.

Z provedené analýzy vyplývá, že to nejsou obchodníci, ale ve většině případů jejich dodavatelé, kteří mohou ve vyjednávání uplatňovat svou tržní sílu.“

26. Pokud se v důvodové zprávě uvádí, že prostředky soukromého práva stejně jako regulace hospodářské soutěže v dané oblasti selhávaly¹⁴, potom tato tvrzení nebyla nikdy prokázána. Nikdy nebylo ani zkoumáno, zda ve vztahu k předmětu úpravy ZVTS byly používány prostředky soukromého práva a s jakým výsledkem.

Toho si je zjevně velmi dobře vědom i Úřad jako spolupředkladatel Novely. Při jednání Hospodářského a zemědělského výboru Senátu Parlamentu ČR dne 12.01.2013 (během rozpravy k návrhu Novely) totiž předseda Úřadu Ing. Petr Rafaj tento argument (že by soukromoprávní ochrana selhala) již ani neuváděl.

Při svém vystoupení¹⁵ uvedl, že účelem Novely má být skutečnost, že uplatňování nároků soukromoprávními prostředky (žalobou u soudu) je nákladné a mnohdy dlouhé, zatímco řízení u Úřadu bude rychlé a mnohem levnější. Ve svém příspěvku pan předseda uvedl: „*Úřad to řeší bez toho, aby se někdo musel velice složitě bojovat o škody, kdo co zaplatí, jak se platí právní zastoupení apod. Úřad to rozhoduje prostě ve správním řízení. Každý má prostě možnost se ozvat do tohoto správního řízení a jeho náklady na průběh nejsou tak závratné, takže se domůže ochrany.*“

Navrhovatel považuje za zcela rozporné se zásadou proporcionality, pokud je deklarovaným účelem zákona, který trestněprávně sankcionuje určitá jednání, skutečnost, že v rámci trestněprávního postihu je to rychlejší a levnější.

27. ZVTS zakotvuje resp. zdvojuje povinnosti, které jsou v obecné rovině stanovené již v jiných právních předpisech. V tomto případě se jedná především o občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb., který sám o sobě obsahuje mimo jiné ochranu slabší strany a také upravuje otázky spojené s kupní smlouvou včetně lhůty splatnosti kupní ceny, což je uvedeno v ust. § 1963 an. citovaného předpisu. V této souvislosti dle navrhovatele není možné hovořit o tom, že by se v případě ZVTS jednalo o lex specialis k občanskému zákoníku, naopak sám ZVTS obsahuje určitou nejasnost a nejednotnost z pohledu principu ochrany slabší strany a také vymezení otázky neplatnosti zakázaného právního jednání. ZVTS tedy nabourává mechanismus ochrany slabší strany, které je nastaven v jiném právním předpise.
28. ZVTS odběratelům ukládá ve značné šíři dodatečné povinnosti a omezení spojená s jejich podnikáním (resp. vlastnictvím příslušného obchodního majetku), které je nepřiměřeně zatěžují, a to i nepřiměřeně v poměru k potenciální ochraně odpovídajících práv a svobod dodavatelů. Přitom lze tvrdit, že tato omezení nesplňují podmínku proporcionality vyžadovanou Ústavním soudem pro přípustnost omezení základních práv a svobod kolidujících s jinými základními právy a svobodami, resp. v konečném důsledku pro omezení základních práv a svobod obecně.

¹⁴ Důvodová zpráva k návrhu novely, jak byla předložena PSP ČR, bod 1.3., str. 10

¹⁵ Záznam vystoupení je přílohou tohoto návrhu

V rámci testu proporcionality je třeba příslušná práva poměřovat z hlediska závažnosti a též uplatnit kritéria potřebnosti a vhodnosti, tj. jestli by nemohlo být určitého cíle dosaženo bez omezení základních práv a svobod, resp. jestli jsou zvolené prostředky pro jeho dosažení vůbec vhodné.

Zvolený nástroj v podobě zákona uplatňujícího na širokou (a prakticky přesně nevymezenou, srov. shora) škálu jednání sankce v podobě značně vysokých pokut není potřebný a vhodný, když obdobných cílů lze dosáhnout např. prostřednictvím nástrojů soukromé větve soutěžního práva (tj. např. práva na ochranu před nekalou soutěží, popř. aplikace obecného ustanovení § 433 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dopadajícího mj. na využívání závislosti slabší strany podnikatelem k dosažení zřejmě a nedůvodné nerovnováhy ve vzájemných právech a povinnostech stran).

29. Jak již bylo uvedeno výše, novela ZVTS měla zejména umožnit snazší aplikaci zákona v rámci jím vedených správních řízení a tím i jejich zrychlení. Novela tak měla usnadnit práci Úřadu, což nelze považovat za legitimní cíl zákonné úpravy

Volání po rychlejších správních řízeních a zjednodušení práce Úřadu jsou však zcela nepřiměřené zásahu do smluvní volnosti, který ZVTS představuje, a zcela nepřiměřené změnám, které novela ZVTS přinesla (zejména upuštění od prokazování dopadu na hospodářskou soutěž a odstranění znaku soustavnosti).

30. ZVTS předpokládá sankce ve výši až 10% z obrátu dodavatele. Tyto sankce hrozí i za bagatelní jednání. Touto sankcí může být dokonce postiženo nedodržení předepsané formy smlouvy či nedodržení jejich náležitostí.
31. Pokud se týká ZVTS a problematiky významné tržní síly na úrovni Evropské unie, tento institut patří pod oblast hospodářské soutěže, jejíž právní úprava spadá pod výlučnou pravomoc Evropské unie. V daném případě tyto otázky patří do gesce Evropské komise, která se touto otázkou podrobně zabývá, stejně jako celou politikou hospodářské soutěže. Evropská komise spolu s antimonopolními úřady členských zemí vymáhá dodržování předpisů Evropské unie na ochranu hospodářské soutěže s cílem zajistit rovné a spravedlivé soutěže pro všechny obchodní korporace, což by mělo přispívat k lepšímu fungování českých trhů a mělo by být přínosem jak pro spotřebitele, tak i podniky evropského hospodářství jako celku. V daném případě má návrhatele za to, že ZVTS se dostává do rozporu s cíli, které má v této oblasti Evropská komise v rámci Evropské unie. ZVTS nezajišťuje rovnou a spravedlivou soutěž pro všechny korporace a nepřispívá tak k lepšímu fungování evropských trhů. Není možné hovořit o tom, že by byl nějakým přínosem pro podniky. Zdánlivě jednostranný přínos může být pouze pro dodavatele výrobků obchodním řetězcům, i když i to je velmi zpochybnitelné, neboť ve svém důsledku dochází k narušení hospodářské soutěže. Ustanovení ZVTS v novelizovaném znění tak de facto narušují hospodářskou soutěž, neboť skrytě udělují určitou výjimkou vymezenému počtu subjektů, pro něž je vytvářeno zvláštní právo a tato úprava se blíží vytvoření určitého monopolu jako takového. ZVTS se tak dle názoru návrhatele dostává do rozporu s evropskou soutěžní politikou a jejími základními principy, což ve svém důsledku vede k omezení soutěže v určitém segmentu trhu.
32. Jak již bylo uvedeno shora, je tak ZVTS v mnoha ohledech v příkrém rozporu s ústavním principem proporcionality.

V. K námitce, že ZVTS narušuje základní zásadu rovnosti před zákonem a porušuje zákaz diskriminace, jak jsou tyto zásady vyjádřeny v čl. 1., čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst.1 a čl. 4 odst.3 Listiny a v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 14 Úmluvy

33. Zásada rovnosti a zásada diskriminace jsou významnými ústavními a obecně-právními zásadami.
34. ZVTS však obě tyto zásady porušuje, a to ve dvou směrech.
- (i) ZVTS nepochybně cílí (byť nikoli výslovně) na zahraniční obchodní řetězce (a zakládá tak nerovnost mezi právníckými a fyzickými osobami, které mohou být zákonem postihovány);
 - (ii) Nerovnost existuje i v postavení odběratele a dodavatele pro případ, že mají stejné postavení subjektu s významnou tržní silou.

K nerovnosti a diskriminaci mezi subjekty, které mohou být ZVTS postihovány

35. ZVTS cílí, byť nikoli výslovně, na zahraniční obchodní řetězce. Čeští maloobchodní prodejci (případně s určitými možnými výjimkami – COOP Centrum družstvo, COOP MORAVA, s.r.o., maloobchodní síť H R U Š K A , spol. s r.o.) s vysokou pravděpodobností nesplňují podmínky, z nichž by mohlo být usuzováno na jejich významnou tržní sílu ve smyslu zákona.¹⁶ V takovém případě by však mělo být přezkoumáno, jestli zákon o významné tržní síle není, byť nepřímou, diskriminační v rozporu se shora uvedenými ustanoveními Smlouvy o fungování EU a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, ve znění pozdějších předpisů.

To, že ZVTS a jeho Novela míří na tzv. zahraniční řetězce, vyplývá i z projednání Novely v obou komorách Parlamentu ČR a jejich výborech.

Např. předseda Úřadu (jakožto zástupce spolupředkladatele Novely) při již zmiňovaném projednání v Hospodářském a zemědělském výboru Senátu dne 12.01.2016 uvedl:

„Řetězce nás považují za dodavatele z východu to je fakt. ... Kdyby věděli, že to koupí v zahraničí, tak to udělají a kašlou na to, co je tady. Oni se rozhodují podle peněz a nic jiného je nezajímá. Nějaký srdeční vztah k naší zemi nemají.“

Poslanec Milan Urban při jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR dne 29.04.2016 uvedl:

¹⁶ Srov. též Důvodovou zprávu k novele ZVTS, kde se na str. 13 uvádí, že na trhu v České republice působí 8 velkých potravinových řetězců. Tyto řetězce jsou zde vyjmenovány (Kaufland, Globus, Billa, Ahold, Lidl, Penny, SPAR, Tesco) a všechny jsou zahraničního původu. Podotýkáme, že tam uvedené údaje se vztahují k roku 2011 a od té doby došlo na trhu k určitým změnám, avšak i tak považujeme uvedené zjištění za relevantní.

Úřad v cit. důvodové zprávě na stejné straně dále uvádí: „Podíl osmi největších obchodních řetězců v oblasti maloobchodního prodeje potravin zůstal v letech 2009 – 2011 konstantní a pohyboval se na úrovni cca 63 %. Část trhu regulovaná zákonem v oblasti maloobchodního prodeje představuje v současnosti 63 – 65 %. V oblasti velkoobchodního prodeje spadá pod regulaci společnost Makro a COOP Centrum družstvo, které z velké části zásobuje maloobchodní síť vlastněně českými a moravskými družstvy. Společnost Makro dodává cca 35 % maloobchodnímu trhu.“

Úřad ostatně dosud ve své praxi vždy šetřil jen zahraniční řetězce (resp. vedl proti nim správní řízení).

Děkuji, pane místopředsedo. Kolegyně, kolegové, myslím, že není pochyb o tom, že řetězce se v České republice chovají jinak než tam, kde mají své centrály a matky. Otázka je proč. To je jedna věc. Že tady mají jiné vztahy k zákazníkům i k dodavatelům, je prostě zřejmé. Že se tady prodává zahraniční i český hnuj spotřebitelům, je také zřejmé čas od času, a v těch matkách by si to nedovolili. My bychom se měli pokusit odpovědět si na otázku, proč se tak děje. ... V každém případě ale ten pokus zákona, možná pokus znovu marný, ale je to aspoň něco. A tedy jestli to necháme plynout, tak to bude trvat podle mého názoru mnohem déle.

Navrhovatel má za to, že v tomto je ZVTS diskriminační a je v rozporu se shora uvedenými ustanoveními Smlouvy o fungování EU a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, ve znění pozdějších předpisů.

36. Za diskriminační je nutno z tohoto pohledu považovat již vymezení významné tržní síly za pomoci obrátového kritéria (§ 3 odst. 4 ZVTS).

Obdobně za pomoci obrátového kritéria, vymezoval významnou tržní sílu též slovenský zákon č. 358/2003 Z.z., o obchodných reťazcoch. Ve vztahu k němu Evropská komise v rámci procesu přijetí Slovenska do EU poměrně jednoznačně konstatovala, že není v souladu s pravidly volného pohybu¹⁷.

Nerovnost a diskriminace v postavení odběratele a dodavatele pro případ, že mají stejné postavení subjektu s významnou tržní silou

37. V ZVTS neexistuje dostatečně legitimní důvod pro odlišné zacházení s odběrateli s významnou tržní silou a s dodavateli s významnou tržní silou, tudíž toto nedůvodné rozlišování je v rozporu s obecnou zásadou nediskriminace a nesplňuje parametry formulované Ústavním soudem v nálezech pléna sp. zn. Pl. ÚS 19/93, Pl. ÚS 44/03, („Princip rovnosti před zákonem pak znamená, že zákon by měl být vykládán pro všechny případy splňující stejné podmínky stejně.“). Neexistují zde objektivní odlišnosti mezi odběratelem a dodavatelem, pokud naplní vyvratitelnou domněnku o postavení s významnou tržní silou, které by vyžadovaly rozdílné zacházení mezi nimi dvěma. U odběratele je tedy předvídáno, že se může dopustit porušení správních deliktů nově formulovaných v ZVTS včetně následného správního trestání a pro dodavatele nikoli. I kdyby se dodavatel s významnou tržní silou dopustil deliktů v § 4 ZVTS, není subjektem správního deliktu (pachatelem). Jinými slovy to, že adresátem ZVTS je pouze odběratel

¹⁷ Srov. v této souvislosti (i) Bejček, J. Úprava tzv. významné tržní síly: přirozený krok k ochraně spotřebitele a slabšího, nebo „papírový tygr“ (a škůdce soutěže a spotřebitele)? Bulletin advokacie 7–8/2012. Str. 15 a násl.: „Slovenský pokus definovat tržní moc absolutními údaji o obrátu řetězce (v Zákoně o obchodných reťazcoch č. 358/2003 Zb.) narazil na odmítavé stanovisko Evropské komise kvůli diskriminačnímu vlivu na mezinárodní řetězce a Slovensko muselo svůj zákon upravit. Komise vyčítala zákonu omezování hospodářské soutěže zejm. tím, že zákon definoval „ekonomickou sílu“ překročením určitého ročního obrátu (tedy podobně jako v českém zákoně č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle), což bylo podle EK diskriminační hlavně vůči velkým obchodním řetězcům a vytvářelo to překážky volnému pohybu zboží a služeb.“ a (ii) Souhrnnou monitorovací zprávou Evropské komise o připravenosti Slovenska na členství v EÚ z 5. 11. 2003 na str. 15: „Nový zákon o obchodných reťazcoch, ktorý bol prijatý v júli 2003 a ktorý obsahuje celý rad ustanovení nekompatibilných so zásadou voľného pohybu, bude musieť byť novelizovaný alebo zrušený.“, resp. přímo k pohybu služeb na str. 17: „Nový zákon o obchodných reťazcoch, ktorý bol prijatý v júli 2003, obsahuje celý rad ustanovení, ktoré sú nekompatibilné s princípmi slobodného poskytovania služieb.“

s významnou tržní silou, je nedůvodným rozlišováním a neproporcionálním opatřením, kdy norma, která toto vymezuje, není normou dostatečně obecnou.

Výše zmíněná diskriminační povaha ZVTS vede k situaci, kdy má odběratel dosahující obrátu uvedeném v § 3 odst. 4 ZVTS (i přes jeho zanedbatelný podíl na relevantním trhu nákupu) významnou tržní sílu vůči dodavateli mající dominantní (či dokonce monopolní) postavení na relevantním trhu prodeje. Významná tržní síla ve smyslu ZVTS je tak (pouze na základě obrátového kritéria dle § 3 odst. 4 ZVTS) považována za jakousi slabší formu dominance, která "přebíjí" i skutečnou dominanci (či monopolní postavení) dodavatele. Tento iracionální závěr, který nemůže v ekonomické realitě obstát, je přímým důsledkem diskriminační povahy ZVTS, který u odběratelů významnou tržní sílu presumuje již při dosažení relativně nízkého obrátu, zatímco u dodavatelů její existenci ignoruje i pokud mají dominantní (či monopolní) postavení na trhu.

38. Navrhovatel považuje za potřebné zdůraznit, že podle návrhu novely, jak byl předložen Vládě České republiky, měl ZVTS dopadat nejen na odběratele s významnou tržní silou ale i na dodavatele s takovým postavením.¹⁸

V důvodové zprávě k návrhu zákona (jak byl předložen Vládě České republiky) bylo výslovně uvedeno, že jedním ze základních nedostatků ZVTS před novelou je „Nevyrovnanost regulace vzhledem k jednotlivým stranám závazkových vztahů.“¹⁹

Na straně 4. předmětná důvodová zpráva uváděla, že: „Bylo by žádoucí stanovit, že i dodavatel může nabýt významnou tržní sílu. V opačném případě zůstane právní úprava nevyvážená vzhledem k jednotlivým stranám smluvního vztahu.“²⁰

V citované důvodové zprávě bylo dále výslovně uvedeno, že jedním z hlavních cílů novely mělo být „odstranit nevyrovnanost regulace vzhledem k jednotlivým stranám závazkových vztahů“²¹

39. V podobě uvedené v bodě 38. (tedy s dopadem na dodavatele s významnou tržní silou) byl návrh novely předložen i LRV. LRV tedy posuzovala návrh novely, který rozšiřoval působnost ZVTS na obě strany smluvního vztahu a již k tomuto modelu vyjadřovala pochybnosti stran ústavní konformity.
40. Návrh na to, aby se působnost ZVTS vztahovala i na dodavatele s významnou tržní silou byl vypuštěn až na vládní úrovni, a to bez jakéhokoli odůvodnění.
41. Navíc, jak již bylo uvedeno shora pod bodem 25., z analýzy zpracované v roce 2011 společností INCOMA GfK (za spolupráce s CRS Economics) - SITUACE V ČESKÉM OBCHODĚ, KONKURENČNÍ PROSTŘEDÍ, JEHO REGULACE A DOPADY NA ZÁKAZNÍKA; ANALÝZA VLIVU ZÁKONA O VÝZNAMNÉ TRŽNÍ SÍLE NA TRŽNÍ VZTAHY pak vyplývá, že na trhu ČR jsou bezesporu dodavatelé s významnou tržní silou (či se dokonce nacházejí v postavení monopolním či dominantním). Navrhovatel vychází z předpokladu, že v mezidobí nedošlo k podstatné změně tržní situace a závěry citované analýzy jsou aplikovatelné i na proces přijetí novely ZVTS.

¹⁸ § 3 odst. 1 tehdejšího návrhu novely: „Významnou tržní sílu má ten odběratel nebo dodavatel, jehož tržby za prodej potravin nebo potravinářských výrobků za poslední ukončené účetní období na území České republiky přesahují 5 mld. Kč“

¹⁹ Důvodová zpráva k návrhu novely ZVTS, červenec 2014, str. 2.

²⁰ Tamtéž, str. 4.

²¹ Tamtéž, bod 1.5., str. 6.

42. Pokud bylo v návrhu novely počítáno s jeho působností i na dodavatele s významnou tržní silou, tato součást návrhu novely byla vypuštěna až na vládní úrovni, následně byla novela schválena tak, že vyloučila úpravu pro dodavatele s významnou tržní silou, a to přestože je empiricky prokázáno, že v České republice existují dodavatelé s významnou tržní silou (a dokonce i se silnějším tržním postavením), je ZVTS v této části diskriminační. Jako takový nenaplňuje ZVTS požadavek právního státu a nenaplňuje požadavek rovnosti před zákonem.
43. Zároveň se zřejmě jedná o tzv. axiologickou mezeru v zákoně, tedy že zákonodárce takový princip (princip rovnosti) nereflektoval a nepovažoval jej za relevantní. V takovém případě je podle navrhovatele dán důvod pro zrušení ZVTS spočívající ve zjevném nerespektování principu rovnosti. Z pohledu materiální rovnosti nelze ospravedlnit vytváření odlišných právních režimů pro podobné subjekty. Jedná se tudíž o nedůvodné a svévolné rozlišování.
44. Z uvedeného vyplývá, ZVTS nesplňuje podmínku rovnosti v právech zakotvenou zejm. v čl. 1 Listiny, resp. podmínku nediskriminace při zákonném omezování základních práv a svobod garantovanou zejm. čl. 4 odst. 3 Listiny. Popř. lze odkázat též na obecný zákaz diskriminace podle zejm. čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Úmluvy.

VI. K námitce, že ZVTS je v rozporu se zásadami správního trestání zakotvenými v čl. 39 Listiny a čl. 7 Úmluvy, zejména se zásadou *nullum crimen sine lege certa et scripta*

45. V čl. 39 a čl. 40 Listiny jsou zakotveny principy trestání vztahující se pouze na trestné činy. Přesto je však určité základní principy možno dovodit z obecných ústavních požadavků na uplatňování veřejné moci, z obecných principů demokratického právního státu a dále z požadavků obsažených v mezinárodních smlouvách, zejména v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech č. 120/1976 Sb. a z čl. 7 Úmluvy. Z judikatury Ústavního soudu pak vyplývá, že základní principy vztahující se na soudní trestání je třeba respektovat i v oblasti trestání správního²².
46. Navrhovatel má za to, že ZVTS je v rozporu s ústavním požadavkem na určitost a jednoznačnost „trestněprávních“ předpisů (tj. zejm. zásady *nullum crimen sine lege certa et scripta* vycházející z čl. 39 a 40 Listiny a čl. 7 Úmluvy).
47. Neurčité vymezení generální klauzule²³ ve spojení s ustanovením § 4 ZVTS

Navrhovatel je toho názoru, že ústavní požadavek na určitost trestněprávních norem, vyjádřený zásadou *nullum crimen sine lege certa*²⁴ nesplňuje již samotná generální klauzule.

²² Nález Ústavního soudu ČR 75/2002, sv. 26, č.38/2004, sv.32

²³ § 3 odst. 1 ZVTS

²⁴ Srov. např. Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 131 nebo nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2258/14 ze dne 16. 12. 2014 (zvýraznění přidáno): „Čl. 39 Listiny tak zakotvuje ústavní princip legality trestního práva znamenající, že jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem. Takto představuje striktnější sankční konkretizaci obecné zásady legality platící ve smyslu čl. 2 odst. 2 a čl. 3 Listiny a svůj odraz nachází též v ustanovení § 1, § 12 a § 13 trestního zákoníku či v ustanovení § 6 zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže. O důležitosti zásady *nullum crimen sine lege* pak svědčí též její přímé zakotvení v čl. 7 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Hranice pojmu „zneužití“ lze totiž vymezit pouze obtížně a zákon k tomu nepřináší žádná vodítka.

Na podporu takového závěru lze odkázat též na další relevantní rozhodovací praxi Ústavního soudu, např. na usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1560/13 ze dne 12. 9. 2013, v němž Ústavní soud konstatuje, že obecné i konkrétní znaky skutkové podstaty správních deliktů a správní tresty mohou být stanoveny pouze zákonem (*nullum crimen sine lege scripta*). Porušení právních povinností může být tedy trestné jen tehdy, stanoví-li tak zákon. S tím však není v rozporu skutečnost, že právní povinnost, jejíž porušení je správním deliktem, může být uložena nebo konkretizována i prováděcím právním předpisem. V takovém případě je však třeba, aby byly povinnosti v zákonné blanketní skutkové podstatě obsahově dostatečně určitě vymezeny (*nullum crimen sine lege certa*). K tvrzení stěžovatele o porušení čl. 39 Listiny Ústavní soud uvádí, že z tohoto článku mimo jiné plyne zákaz aplikovat skutkové podstaty přestupků extenzivně v neprospěch adresáta dané právní normy. Z toho plyne požadavek, aby zákon jasně definoval přestupky a tresty za ně ukládané. Tato podmínka je splněna, jestliže jednotlivec může vědět - ze znění příslušného ustanovení a v případě potřeby z výkladu soudů (judikatura ovšem nesmí podstatně změnit, přinejmenším v neprospěch obviněného, konstitutivní znaky trestného činu) - jaké skutky nebo opomenutí jej činí odpovědným za přestupek.“, a také na požadavek Ústavního soudu, aby skutkové podstaty (správních) trestných činů nebyly „gumové“²⁵. S ohledem na to lze tvrdit, že podle ZVTS ve znění po novele mohou být postihována pouze jednání spadající pod některou ze zvláštních skutkových podstat podle § 4 odst. 2 ZVTS.²⁶

Z posouzení vzájemného vztahu § 3 odst. 1 a § 4 odst. 2 ZVTS je potom nutno vyvodit protiústavnost celého § 4 ZVTS.

Protiústavnost je spatřována nikoli v samotném užití demonstrativního výčtu (§ 4 odst. 2), ale v absenci precizně formulované generální klauzule, která by definovala přesně podstatu deliktního, tedy zakázaného jednání. Obecně lze říci, že užití demonstrativního výčtu je sice ústavně konformní, ale pouze za předpokladu, že je dostatečným způsobem formulovaná a precizovaná generální klauzule, která vykazuje znaky jasnosti, určitosti,

(dále jen "Úmluva"). Jak k tomuto článku opakovaně uvedl Evropský soud pro lidská práva, jedná se o ustanovení, které se neomezuje pouze na zákaz retrospektivní aplikace trestního práva v neprospěch obviněného, ale obecně zahrnuje princip, že pouze zákon může stanovit trestný čin a trest (zásada nullum crimen, nulla poena sine lege), a princip, že trestní právo nesmí být vykládáno k tíži obviněného, například prostřednictvím analogie, z čehož plyne, že trestný čin musí být jasně stanoven zákonem. Jednotlivec přitom musí mít možnost přímo z textu příslušného ustanovení nebo, v případě potřeby, za pomoci jeho výkladu soudy, seznat, jaká jednání a opomenutí zakládají jeho trestněprávní odpovědnost (srov. např. rozsudek ze dne 25. 5. 1993 ve věci Kokkinakis proti Řecku, stížnost č. 14307/88). Mezi principiální částí citované zásady pak patří též určitost a jasnost podřazení trestního jednání pod konkrétní trestný čin obsažený v trestním kodexu. Takto je naplněn princip nullum crimen sine lege certa, který vedle zásady nullum crimen sine lege scripta (tj. požadavek zákonné formy pro trestněprávní předpis), nullum crimen sine lege stricta (tj. zákaz analogie v neprospěch pachatele) a nullum crimen sine lege praevia (tj. zákaz retroaktivity v neprospěch pachatele), požaduje, aby trestní jednání trestním právem zakázané bylo vyjádřeno jasně, přesně, srozumitelně, dostatečně určitě a podrobně. K požadavku určitosti přitom náleží také zásada, aby jednotlivé kategorie soudně trestných deliktů byly náležitě vymezeny a přesně od sebe navzájem odlišeny (srov. Jelínek J. a kol. Trestní právo hmotné. Praha: Linde, 2008, s. 25 - 29).“

K aplikovatelnosti konkrétně zde vzpomínané zásady i v oblasti správního trestání srov. též usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1560/13 ze dne 12. 9. 2013 v podrobnostech citované níže.

²⁵ Viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2301/14 ze dne 19. 2. 2015.

²⁶ Takový závěr ostatně nepřímo podporuje i výkladové stanovisko Úřadu č. j. ÚOHS-D0159/2016/TS-14734/2016/460/BHa ze dne 11. 4. 2016 poskytnuté prezidentce Svazu obchodu a cestovního ruchu, v němž Úřad na str. 2 uvedl, že prodej za tzv. podnákupní ceny nelze podle ZVTS ve znění Novely považovat za protiprávní jednání (srov. s přílohou č. 4 původního znění zákona o významné tržní síle).

srozumitelnosti a předvídatelnosti tak, jak je požadováno ustálenou judikaturou Ústavního soudu. Tyto parametry ústavnosti § 3 odst. 1 ve spojení s § 4 odst. 2 ZVTS ve znění po Novele nesplňují.

Tato neurčitost dává možnost Úřadu libovolného výkladu příslušného ustanovení a je tak z hlediska právního více než ústavně problematická, neboť přináší možnost libovůle při uvážení orgánů veřejné moci. Tato neurčitost tak staví subjekty, na které norma dopadá do zcela nejisté pozice, neboť jim nemůže být známo, jaká všechna jednání mohou být Úřadem považována za zakázaná (tedy postihnutelná sankcí trestního práva).

Zde navrhovatel zdůrazňuje, že Ústavní soud konstatoval, že *“jedním ze základních principů, který musí zákonodárství v demokratickém právním státu podle čl. 1 Ústavy splňovat, je princip předvídatelnosti zákona. Jinak řečeno, pouze zákon, jehož důsledky jsou jasně předvídatelné, splňuje podmínky kladené na fungování materiálně chápaného demokratického právního státu.* Tyto požadavky v tomto případě jednoznačně nejsou splněny. ZVTS tak navozuje situaci, kdy je skutečně na libovůli Úřadu, jak bude v daném případě ve věci rozhodovat a jaký výklad zvolí v případě definice zneužití významné tržní síly.

Navrhovatel považuje za potřebné zdůraznit, že princip jednoznačnosti, předvídatelnosti, nelze chápat pouze formálně. Jednou z podstat materiálního pojetí právního státu totiž je požadavek na kvalitu „právního předpisu“, který musí splňovat takové parametry, aby bylo možné garantovat právní jistotu jeho adresátům. Tato garance by měla zabezpečit vyloučení svévole při rozhodování orgánů veřejné moci. Tato problematika se odrazila i v ustálené judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, podle které by právo mělo být formulováno s dostatečnou přesností, aby umožňovalo předvídat důsledky, které dané jednání může mít. Adresáti práva by tak měli mít možnost z právního předpisu dovodit, jak se mají chovat, aby respektovali právo²⁷.

Navrhovatel v této souvislosti uvádí, že demonstrativní způsob úpravy neobstojí ve srovnání se základním principem demokratického právního státu. Správně zde měl být zvolen taxativní výčet zneužití významné tržní síly, aby bylo zamezeno určitým diskusím a nesrovnalostem při výkladu napadeného ustanovení.

48. Neurčité vymezení §§ 8 a 9 ZVTS

Za neurčité je rovněž nutno považovat i §§ 8 a 9.

V ust. § 8 odst. 1 a odst. 3 jsou pokuty stanovené alternativním způsobem pomocí tzv. exkluze, kdy je možné uložit pokutu do 10 mil. Kč nebo 10 % z čistého obratu dosaženého odběratelem za správní delikt.

V ust. § 8 odst. 2 a odst. 3 pak činí pokuta do 300.000,- Kč nebo 1 % z čistého obratu dosaženého právníkem nebo podnikající fyzickou osobou vždy za poslední ukončené účetní období.

Zde je zákonem dán zcela neakceptovatelně a nepřiměřeně široký prostor pro správní orgán pro uložení pokuty, kdy strop činí 10 mil. Kč nebo 1 %, resp. 10 % z čistého obratu. Toto rozpětí je natolik široké, že dává neúměrnou moc správnímu orgánu při

²⁷ rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Gorzelik a další proti Polsku, rozsudek Velkého senátu ze dne 17.2.2004, stížnost č. 44158/98, bod 64 rozhodnutí)

uložení pokut a zcela nechává na jeho libovůli, jakou výši pokuty správní orgán uloží, aniž by bylo možné výši pokuty nějakým možným způsobem logicky odůvodnit.

Neúměrně široká možnost uložení pokuty správním orgánem a nejasnost pravidel pro ukládání pokut je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

49. Neurčité vymezení § 3a písm. a)

Ustanovení celého § 3a písm. a) je z hlediska existující právní úpravy v první řadě nadbytečné. Povinnost splatnosti kupní ceny je obsažena jednak v zákoně o cenách (CenZ) a jednak i v ustanovení občanského zákoníku, konkrétně pak ustanovení § 1963 a následující, které stanoví délku splatnosti peněžního plnění na 30 dnů, maximálně na 60 a především umožňuje dovolat se neplatnosti odlišného ujednání.

Jedním z požadavků § 3a písm. a) je požadavek, aby peněžité plnění dodavatele vůči odběrateli nepřekročila 3% z celkových ročních tržeb vůči jednotlivému odběrateli. Zde není nijak patrné, proč má tato hranice existovat, není nikterak odůvodněna a hlavně není zřejmé, o jaká peněžní plnění jde. Může se jednat o platby za vrácené zboží, může se jednat o uplatněné slevy. V tomto smyslu je dané ustanovení nejasné. Má-li být ustanovení § 3a písm. a) možným naplněním protiprávního jednání dle ustanovení §§ 4 a 8 ZVTS, pak je třeba, aby bylo dostatečně jasné a určité. V opačném případě by muselo být ve spojení s označenými ustanoveními posuzováno jako ustanovení nepřiměřené účelu právní úpravy a nejasné, s potenciálem zasáhnout negativně do práva na majetek dle čl. 11 Listiny. V takovém případě je nutno považovat ustanovení § 3a písm. a) spolu s ostatními ustanoveními, zejména pak §§ 4 a 8 ZVTS, protiústavní.

50. Neurčité vymezení ust. § 4 odst. 2 písm. k) ZVTS

Ust. § 4 odst. 2 písm. k) ZVTS stanoví, že za zneužití významné právní síly je považováno „nerespektování výsledků úřední kontroly potravin provedené orgány státního dozoru odběratelem“. K tomu je navrhovatel nucen uvést, že tímto ustanovením je zasaženo podstatným způsobem do práv odběratele.

Toto ustanovení jednoznačně nerespektuje zásadu ne bis in idem dle čl. 40 odst. 5 Listiny a navíc se dostává i do rozporu s jinými právními normami, a to především s ustanoveními zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, v platném znění. Ustanovení tak, jak je formulováno, by mohlo vést k tomu, že by odběratel nemohl uplatňovat tvrzené nároky u soudu, neboť by nerespektoval závěry úřední kontroly potravin provedené orgány státního dozoru, což jednoznačně vede k porušení čl. 36 Listiny, tj. zásady práva na spravedlivý proces.

V tomto smyslu dle navrhovatele došlo i k prolomení pravomocí v rámci dělby moci ve státě. V tomto případě navrhovatel odkazuje na nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 23/02 z 30.6.2004, kdy Ústavní soud k postavení správního orgánu, kterým je i Úřad, stanovil, že „pokud zákonodárce rezignuje na stanovení mezí a blanketně zmocní exekutivu k tomu, aby řekla, co je právo, jaká jsou práva a povinnosti osob nebo jaké jsou pravomoci a povinnosti správních úřadů, pak porušuje zásadu omezené delegace normotvorby a tak porušuje i principy dělby moci“. Z tohoto pohledu je nutné posuzovat i otázku ústavnosti ZVTS, a to zejména z pohledu zásady vyjádřené v čl. 2 odst. 2 Listiny

(státní moc lze uplatňovat pouze v mezích zákona a způsobem, který zákon stanoví) a která je pak doplněna v čl. 4 odst. 1 Listiny (zákaz, aby povinnosti byly ukládány jinak, než na základě zákona a v jeho mezích).

Kromě toho jakýkoliv zásah do práv a povinností musí být přiměřený cíli a účelu, jehož má být dosaženo a musí šetřit práva, přičemž taková omezení musí být vždy aplikována stejně na všechny případy, které splňují stanovené podmínky (*secundum et intra legem*).

51. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu, musí být trestní jednání zakázané (správním) trestním právem „vyjádřeno jasně, přesně, srozumitelně, dostatečně určitě a podrobně. K požadavku určitosti přitom náleží také zásada, aby jednotlivé kategorie soudně trestných deliktů byly náležitě vymezeny a přesně od sebe navzájem odlišeny”.²⁸ Zároveň ze zákazu aplikovat skutkové podstaty přestupků (správních deliktů) extenzivně v neprospěch pachatele „plyne požadavek, aby zákon jasně definoval přestupky (resp. správní delikty) a tresty za ně ukládané. Tato podmínka je splněna, jestliže jednotlivec může vědět ... jaké skutky nebo opomenutí jej činí odpovědným za přestupek (správní delikt).“²⁹ Skutkové podstaty (správních) trestných činů nadto nesmí být podle Ústavního soudu „gumové“.

Z výše uvedeného vyplývá, že tyto požadavky nebyly v ZVTS splněny, když ten se nepřehledným a pro adresáta právní normy jen stěží uchopitelným způsobem snaží sankcionovat de facto každé jednání odběratele v postavení významné tržní síly nevýhodné pro dodavatele.³⁰

VII. K námitce, že ZVTS je v rozporu s právem odběratelů na svobodné podnikání a právem vlastnit a pokojně užívat majetek (vyjádřených zejména v čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě)

52. Navrhovatel namítá rozpor ZVTS s právem odběratelů na svobodné podnikání a právem vlastnit a pokojně užívat majetek (srov. zejm. čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě).
53. Jak již bylo uvedeno výše, ZVTS odběratelům ukládá ve značně širší dodatečné povinnosti a omezení spojené s jejich podnikáním (resp. vlastnictvím příslušného obchodního majetku), které je nepřiměřeně zatěžují, a to i nepřiměřeně v poměru k potenciální ochraně odpovídajících práv a svobod dodavatelů. Přitom lze tvrdit, že tato omezení nesplňují podmínku proporcionality vyžadovanou Ústavním soudem pro přípustnost omezení základních práv a svobod kolidujících s jinými základními právy a svobodami, resp. v konečném důsledku pro omezení základních práv a svobod obecně.

V rámci testu proporcionality je třeba příslušná práva poměřovat z hlediska závažnosti a též uplatnit kritéria potřebnosti a vhodnosti, tj. jestli by nemohlo být určitého cíle dosaženo bez omezení základních práv a svobod, resp. jestli jsou zvolené prostředky pro jeho dosažení vůbec vhodné.

²⁸ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2258/14 ze dne 16. 12. 2014

²⁹ Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1560/13 ze dne 12. 9. 2013

³⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2301/14 ze dne 19. 2. 2015

Zvolený nástroj v podobě zákona uplatňujícího na širokou (a prakticky přesně nevymezenou, srov. shora) škálu jednání sankce v podobě značně vysokých pokut není potřebný a vhodný, když obdobných cílů lze dosáhnout např. prostřednictvím nástrojů soukromé větve soutěžního práva (tj. např. práva na ochranu před nekalou soutěží, popř. aplikace obecného ustanovení § 433 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dopadajícího mj. na využívání závislosti slabší strany podnikatelem k dosažení zřejmé a nedůvodné nerovnováhy ve vzájemných právech a povinnostech stran).

54. V § 3a písm. a) ZVTS byla zakotvena konkrétní hranice prostředků, které lze mj. za reklamní a další služby poskytované odběratelem dodavateli účtovat (3 % z ročních tržeb dodavatele za poslední ukončené účetní období v délce 12 měsíců za potraviny dodané jednotlivému odběrateli v roce, ve kterém došlo k finančnímu plnění).

Jedná se zjevně o cenovou regulaci. Regulaci cen využívají cenové orgány tehdy, je-li trh ohrožen účinky omezení hospodářské soutěže, které by se mohly negativně projevit v úrovni cen sjednávaných mezi prodávajícím a kupujícím, vyžaduje-li to mimořádná tržní situace, pro účely odvodu spotřební daně z cigaret, vyžadují-li to předpisy ES nebo vyžaduje-li to veřejný zájem spočívající v udržení vyváženého postavení prodávajícího a kupujícího u zboží zcela nebo zčásti dotovaného z prostředků státního rozpočtu nebo z jiných veřejných rozpočtů.³¹

Navrhovatel má za to, že tyto podmínky nebyly v daném případě splněny. Zásah ust. § 3a písm. a) ZVTS do práv dotčených subjektů je tak zcela nepřiměřený.

Takto je omezováno nejen právo odběratelů, ale i právo dodavatelů, aby jim takové služby byly poskytovány.

V tomto spatřuje navrhovatel protiústavní zásah do práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

55. V § 4 odst. 2 písm. i) ZVTS je odběrateli bez spravedlivého důvodu zakázáno sjednávat a uplatňovat vůči dodavatelům rozdílné smluvní podmínky pro nákup nebo prodej služeb souvisejících s nákupem nebo prodejem potravin. Toto ustanovení porušuje právo odběratelů na svobodné podnikání zaručené Listinou, jelikož je (bez objektivního ospravedlnění) nutí v rámci individuálních smluvních vztahů s dodavateli sjednat se všemi dodavateli stejnou cenu za jim poskytnutá plnění. To je v rozporu s ústavně zaručeným principem ekonomické svobody i s principem tržního hospodářství, na kterých Česká republika jakožto liberálně demokratický stát stojí.

56. Z hlediska čl. 26 Listiny zakotvujícího právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny (podle kterého musí být při používání ustanovení v mezích základních práv a svobod šetřeno z pohledu jejich podstaty a smyslu) je nutno posuzovat i ust. § 4 odst. 2 písm. h) ZVTS.

Podle citovaného § 4 odst. 2 písm. h) ZVTS se za zneužití významné tržní síly považuje „*požadování náhrady sankce uložené kontrolním orgánem po dodavateli bez existence jeho zavinění*“.

³¹ srov. § 1 odst. 6 zák. č. 526/1990 Sb., o cenách, v platném znění

Dle navrhovatele i toto ustanovení je nutné posuzovat ve spojitosti s čl. 26 Listiny zakotvující právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost a ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, podle kterého musí být při používání ustanovení v mezích základních práv a svobod šetřeno z pohledu jejich podstaty a smyslu.

Jako problematická se jeví především formulace „*bez existence jeho zavinění*“, neboť vzniká otázka, kdo určí, zda zavinění bylo na straně dodavatele nebo odběratele. Od odběratele nelze vyžadovat, aby přesně vyloučil případy zavinění ze strany dodavatele. To platí zejména v případech, kdy se bude jednat o sankce za takové delikty, u nichž bude dána objektivní odpovědnost odběratele vůči zákonu, nicméně naplnění skutkové podstaty deliktu bude způsobeno porušením nějaké právní povinnosti ze strany dodavatele.

Posuzované ustanovení je tak možné, dle názoru navrhovatele, jednoznačně charakterizovat jako vágní, neboť není jasně stanoveno, jakou formu požadování náhrady sankce měl zákonodárce na mysli, jelikož nelze jednoznačně vyloučit a zakázat, aby se odběratel domáhal náhrady škody, domnívá-li se, že mu byla způsobena. To by znamenalo podstatné zkrácení práv odběratele garantovaných jak Ústavou, tak Listinou.

Ustanovení tak, jak je formulováno, vede k narušení právní jistoty odběratele, neboť se dá předpokládat, že odběratel před hrozící vysokou sankcí upustí od jakéhokoliv požadování náhrady sankce uložené kontrolním orgánem na dodavateli, a to i v případě, že by jeho nárok byl oprávněný. Argumentem *ab absurdo* je nutné uvést, že z díkce navrhovaného ustanovení je možné dovodit, že odběratel nesmí požadovat náhradu sankce po dodavateli ani u soudu, což je potřeba vnímat jako porušení zásady práva na spravedlivý proces – zde i proti rozhodnutí orgánu státní správy.

S ohledem na výše uvedené limitace odběratelů, a to nejen v písm. h) napadaného ustanovení, je možné spatřit rozpor s čl. 4 odst. 4 Listiny a jeho absolutní aplikací je více než pravděpodobné, že bude docházet k porušení práva na soudní a jinou ochranu dle čl. 36 Listiny a částečně bude zasahovat i do práva podnikání dle čl. 26 Listiny.

VIII. Návrh na zrušení ZVTS

57. S ohledem na výše uvedené má navrhovatel za to, že ZVTS odporuje ústavnímu pořádku České republiky. Navrhovatel má za to, že ZVTS je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky ve čtyřech oblastech:
- (i) ZVTS je v rozporu s ústavní zásadou proporcionality;
 - (ii) ZVTS narušuje základní zásadu rovnosti před zákonem a porušuje zákaz diskriminace, jak jsou tyto zásady vyjádřeny v čl. 1., čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny a v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 14 Úmluvy;
 - (iii) ZVTS je v rozporu se zásadami správního trestání zakotvenými v čl. 39 Listiny a čl. 7 Úmluvy, zejména se zásadou *nullum crimen sine lege certa et scripta*;
 - (iv) ZVTS je v rozporu s právem odběratelů na svobodné podnikání a právem vlastnit a pokojně užívat majetek (vyjádřených zejména v čl. 11 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě).

58. S ohledem na uvedené proto navrhovatel

n a v r h u j e,

aby Ústavní soud České republiky rozhodl svým nálezem takto :

Zákon č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

