



ČERMÁK A SPOL.

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

PRAGUE

advokát/Attorney-at-Law:

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

advokátní koncipient/
Junior Lawyer:

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

poradce/Of-Counsel:

Yves Laurin
(also admitted in France)

evropský patentový zástupce/
European Patent Attorney:

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

vedoucí patentového oddělení/
Head of Patent Department:

Ing. Jiří Leisch

vedoucí známkového oddělení/
Head of Trademark Department:

Ing. Jiří Leisch

BRATISLAVA

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

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

(Tax Identification No.):
DIČ: CZ27109500

Bank Details:
UniCredit Bank Czech Republic a.s.
110 00 Praha 1, Havelská 19
Account CZK: 600 148 6011/2700
Account EUR: 600 148 6126/2700
Account USD: 600 148 6003/2700
IBAN:
CZK: CZ22 2700 0000 0060 0148 6011
EUR: CZ21 2700 0000 0060 0148 6126
USD: CZ44 2700 0000 0060 0148 6003
SWIFT: BACXZPP

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

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

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



ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	26 -10- 2017
3 304 krát Přílohy: 20	
Vyřizuje: 16	

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

Tel.: 00 420 296 167 111

Fax: 00 420 224 946 724

E-mail: info@apk.cz

E-mail: intelprop@apk.cz

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

<http://www.cermakaspol.com>

Law Firm of the Year 2014 in the Czech Republic
(awarded by epravo.cz)
IP Law Firm of the Year 2010 and 2011 in the Czech Republic
(awarded by Managing Intellectual Property)

Ústavní soud ČR

Joštova 8
660 83 Brno

doporučeně s doručenkou

Vaše značka/ Your reference:

Naše značka/ Our reference:

Datum/ Date:

25-568-16-LL

25. října 2017

Navrhovatel:

skupina 30 senátorů (jmenný seznam přiložen)
jejímž jménem jedná Mgr. Radko Martínek, senátor

Zastoupen:

Mgr. Lukášem Lorencem, advokátem
ev. č. ČAK 09789
AK Čermák a spol.
Elišky Peškové 15, 150 00 Praha 5

Účastníci:

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

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

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

Návrh na přednostní projednání návrhu ve smyslu ust.
§ 39 zákona č. 182/1993 Sb.

t r o j m o

plná moc pro řízení před Ústavním soudem
další přílohy dle textu



K11571817



Obsah podání

I.	<i>Úvod</i>	str. 3
II.	<i>Shrnutí obsahu napadené právní úpravy, předběžné poznámky</i>	str. 3
III.	<i>Citace ústavněprávně problematických ustanovení napadené právní úpravy</i>	str. 5
IV.	<i>Rozpor napadené právní úpravy s právem na svobodné podnikání</i>	str. 7
A)	Analýza subjektů dotčených napadenou právní úpravou z hlediska toho, zda se na ně vztahuje ústavní právo na svobodu podnikání	str. 8
B)	Právo na svobodu podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny a ústavněprávní přezkum jejího porušení	str. 10
C)	Analýza jednotlivých testů z hlediska jejich naplnění napadenou právní úpravou	str. 12
a)	<i>Test rozumnosti</i>	str. 12
1.	<u>Vymezení esenciálního obsahu práva na svobodu podnikání</u>	str. 13
2.	<u>Otázka dotčení samotné existence práva na svobodu podnikání, resp. skutečné realizace jeho esenciálního obsahu</u>	str. 13
3.	<u>Otázka existence legitimního cíle napadené právní úpravy</u>	str. 15
4.	<u>Otázka racionality zvoleného zákonného prostředku</u>	str. 19
5.	<u>Závěr</u>	str. 22
b)	<i>Test proporcionality</i>	str. 22
1.	<u>Existence legitimního cíle omezení práva na podnikání</u>	str. 23
2.	<u>Vhodnost napadené úpravy k dosažení cíle</u>	str. 23
3.	<u>Nezbytnost napadené právní úpravy k dosažení cíle</u>	str. 24
4.	<u>Vzájemný vztah zájmu na dosažení cíle a práva na svobodu podnikání</u>	str. 26
5.	<u>Závěr</u>	str. 26
c)	<i>Test rovnosti</i>	str. 27
D)	<i>Závěr</i>	str. 31
V.	<i>Vynětí konkrétních dotčených subjektů z režimu zákona o registru smluv ve světle nedávné judikatury Ústavního soudu</i>	str. 33
VI.	<i>Porušení autonomie vůle, resp. smluvní volnosti</i>	str. 34
VII.	<i>Nevhodnost napadené právní úpravy ve vztahu k cizímu právu</i>	str. 35
VIII.	<i>Porušení zákazu retroaktivity</i>	str. 36
IX.	<i>Soulad s právem Evropské unie</i>	str. 40
X.	<i>Návrh</i>	str. 40
XI.	<i>Návrh na přednostní projednání věci</i>	str. 41



I. Úvod

1. Dne 24. listopadu 2015 byl Parlamentem České republiky přijat zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů (dále pouze „zákon o registru smluv“). Navrhovatel má za to, že tento zákon odporuje ústavnímu pořádku České republiky, konkrétně ústavně zaručenému právu na svobodu podnikání ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále také „Listina“) v návaznosti na ústavní princip rovnosti zakotvený v čl. 3 odst. 1 Listiny. Napadená právní úprava dle názoru navrhovatele zasahuje do uvedených ústavních práv takovým způsobem, jenž nespĺňuje kritéria testu proporcionality a rozumnosti judikatorně stanovená Ústavním soudem, a který tudíž nelze ústavněprávně relevantním způsobem zdůvodnit. Krom toho zákon porušuje také ústavní zákaz zpětného, tj. retroaktivního působení právní normy. Z těchto důvodů navrhovatel tímto v souladu s ust. § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podává následující

návrh na zrušení

zákona o registru smluv, resp. *in eventum* jeho konkrétních ustanovení (viz dále):

II.

Shrnutí obsahu napadené právní úpravy, předběžné poznámky

2. Napadená právní úprava je soustředěná kolem nově zaváděného institutu registru smluv, přičemž po obsahové stránce ji lze rozdělit do pěti částí.
3. První část (ust. § 1 zákona o registru smluv) vymezuje tři oblasti předmětu úpravy, tj. podmínky účinnosti vybraných druhů smluv, uveřejňování těchto smluv v registru smluv a konečně registr smluv samotný.
4. Druhá část (ust. § 2 a 3 zákona o registru smluv) vymezuje povinně uveřejňované dokumenty, a to jednak z věcného hlediska (uveřejňovány mají být napříště soukromoprávní smlouvy, jakož i smlouvy o poskytnutí dotací nebo návratné finanční výpomoci) a jednak z hlediska personálního, když povinnost uveřejnění se vztahuje pouze na smlouvy, jejichž stranou jsou taxativně vymezené subjekty, jež patrně mají sdílet určité společné znaky. Jedná se totiž obecně vzato o subjekty financované státem, hospodařící s veřejnými finančními prostředky či jinak napojené na veřejné rozpočty; výjimku tvoří kategorie národního podniku a právnických osob s většinovou majetkovou účastí státu nebo územních samosprávných celků, jejichž zařazení je dle názoru navrhovatele nekonceptní, neodůvodnitelné a v každém případě zasahuje do práva dotčených subjektů na svobodný výkon podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny (viz dále). Zároveň v této části upravuje zákon o registru smluv okruh výjimek, tj. na jedné straně výčet informací, jež jsou za daných podmínek vyňaty z povinnosti uveřejnění v registru smluv (zákon v tomto směru odkazuje na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů), na druhé straně pak taxativní výčet smluv,



kteře jsou z povinnosti uveřejnění vyjmuty jako celek. Ačkoliv je z ust. § 3 zákona o registru smluv patřna jistá snaha zákonodárce zmířnit poměřně tvřdé dopady napadené právní úpravy především do oblasti rovnosti právních subjektů a smluvní autonomie, nelze zde poskytnuté záruky dle názoru navřhovatele považovat za postačující. Za ústavněprávně problematické zde navřhovatel považuje zejména relativně nejednoznačné či vágní definice klíčových právních pojmů (obchodní tajemství, plnění prováděné převážně mimo území České republiky apod.) a nastolení zjevně nedůvodné nerovnosti mezi jinak rovnými subjekty (např. výjimka pro obce oproti povinnosti obcí s rozšířenou působností, apod.).

5. V další části napadené právní úpravy (ust. § 4 a 5 zákona o registru smluv) je upraveno samotné zřizení a vedení registru smluv, způsob, postup i formát uveřejňování požadovaných údajů i tzv. metadat, možnost jejich opravy. V této části lze z ústavněprávního hlediska zpochybnit zejména rozsah povinně uveřejňovaných metadat, jež mimo jiné zahrnují také cenu, resp. hodnotu předmětu smlouvy, byť i zde se zákonodárce snaží negativní dopady zákona zmířnit možností vyloučení údajů představujících obchodní tajemství. S ohledem na výše zmiňovanou vágnost tohoto pojmu vedoucí nutně k různým interpretacím dle požadavků konkrétní situace a vykládajícího subjektu (nehledě na možné problematické konotace ve vztahu k zahraničním úpravám, jak bude rozebráno níže), jakož i skutečnost, že tato kategorie nezahrnuje know-how jakožto další významný aspekt ovlivňující hodnotu i vyjednávací pozici subjektu v obchodních vztazích, spatřuje navřhovatel nutnost revize i v tomto směřu.
6. Čtvřtá část napadené právní úpravy (ust. § 6 a 7 zákona o registru smluv) se zabývá následky uveřejnění zákonem požadovaných informací, když účinnost smlouvy takovéto informace obsahující váže nejdřívě na den uveřejnění; jedinou výjimku z odložené účinnosti představují smlouvy uzavřené za účelem odvrácení, resp. zmířnění bezprostředně hrozící újmy související s mimořádnou událostí ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí. V návaznosti na uvedené upravuje zákon také sankci za porušení povinnosti uveřejnění, když zakotvuje fikci zrušení dotčené smlouvy s účinky *ab initio*. Uvedená sankce je posléze do jisté míry moderována možností opravy nebo dodatečného zveřejnění nesprávně nezveřejněných informací, resp. informací, jež byly zveřejněny neúplně. Navřhovatel je nicméně přesvědčen, že právní následky uveřejnění relevantních údajů, tedy na tento akt povinně vázaná účinnost smlouvy, představují natolik zásadní zásah do principu smluvní volnosti, že jej nelze zdůvodnit žádným ústavněprávně přípustným testem (viz níže), především pak s ohledem na nepřiměřeně tvřdou sankci stanovenou napadenou právní úpravou za neuveřejnění. Možnost dodatečného zhojení sankcionovaných vad přitom navřhovatel považuje nejenom za nedostatečnou, nýbrž samu o sobě za protiústavní.
7. Poslední část napadené právní úpravy tvoří společná, přechodná a závěřečná ustanovení, jakož i ustanovení o účinnosti (ust. § 8 až 10 zákona o registru smluv). Tato ustanovení upravují mj. vztah napadené právní úpravy k zahraničí, jakož i ke smlouvám uveřejněným dle jiných právních předpisů či povinnou písemnou formu zveřejňovaných smluv; krom toho rovněž posouvají časovou účinnost vybraných ustanovení za datum obecně stanovené účinnosti. V tomto směřu shledává navřhovatel ústavně problematickou zejména ústavně nepřípustnou retroaktivní aplikaci zákona na smlouvy, jež sice byly uzavřeny před jeho účinností, nicméně podléhají povinnosti zveřejnění v důsledku jejich pozdějších změn, dodatků či zrušení. Navíc lze závadným shledat



rovněž ustanovení upravující vztah k zahraničí, a to s ohledem na jeho nadbytečnost, jakož i to, že dopady této svou povahou veřejnoprávní úpravy se – u některých dotčených subjektů – projeví zejména v oblasti soukromoprávní (a tudíž zasahují spíše do oblasti regulované mezinárodním právem soukromým – viz analýza níže).

III.

Citace ústavněprávně problematických ustanovení napadené právní úpravy

„§ 2

Uveřejňované dokumenty

- (1) Prostřednictvím registru smluv se povinně uveřejňuje soukromoprávní smlouva, jakož i smlouva o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jejíž stranou je
 - a) Česká republika,
 - b) územní samosprávný celek, včetně městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy,
 - c) státní příspěvková organizace,
 - d) státní fond,
 - e) veřejná výzkumná instituce nebo veřejná vysoká škola,
 - f) dobrovolný svazek obcí,
 - g) regionální rada regionu soudržnosti,
 - h) příspěvková organizace územního samosprávného celku,
 - i) ústav založený státem nebo územním samosprávným celkem,
 - j) obecně prospěšná společnost založená státem nebo územním samosprávným celkem,
 - k) státní podnik nebo národní podnik,
 - l) zdravotní pojišťovna,
 - m) Český rozhlas nebo Česká televize, nebo
 - n) právnická osoba, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.

§ 3

Výjimky z povinnosti uveřejnění

- (1) Prostřednictvím registru smluv se neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím.
- (2) Povinnost uveřejnit prostřednictvím registru smluv se nevztahuje na
 - a) smlouvu vzniklou v rámci právního jednání s fyzickou osobou, která jedná mimo rámec své podnikatelské činnosti; to neplatí, jde-li o převod vlastnického práva osoby uvedené v § 2 odst. 1 k hmotné nemovité věci,
 - b) technickou předlohu, návod, výkres, projektovou dokumentaci, model, způsob výpočtu jednotkových cen, vzor a výpočet,
 - c) smlouvu, která se týká činnosti zpravodajských služeb a Generální inspekce bezpečnostních sborů nebo činnosti orgánů činných v trestním řízení při předcházení trestní činnosti, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti nebo stíhání trestných činů nebo zajišťování bezpečnosti nebo obrany České republiky,
 - d) smlouvu, jejíž plnění je prováděno převážně mimo území České republiky,
 - e) smlouvu uzavřenou adhezním způsobem, jejíž smluvní stranou je právnická osoba uvedená v § 2 odst. 1 písm. e), k), l) nebo n), s výjimkou smluv uzavřených na základě zadávacího řízení podle zákona o veřejných zakázkách,



- f) smlouvy, objednávky a faktury, které se týkají činnosti orgánů, jejich členů a organizačních složek státu uvedených v § 8 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a činnosti správců jejich kapitol,
- g) smlouvu uzavřenou na komoditní burze, na regulovaném trhu nebo evropském regulovaném trhu, v dražbě nebo v aukci anebo jiným obdobným postupem, s nímž je spojen zvláštní způsob přechodu nebo převodu vlastnického práva,
- h) smlouvu, jejíž alespoň jednou smluvní stranou je akciová společnost, jejíž cenné papíry byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu nebo evropském regulovaném trhu, jde-li o akciovou společnost, v níž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby,
- i) smlouvu, jestliže výše hodnoty jejího předmětu je 50 000 Kč bez daně z přidané hodnoty nebo nižší,
- j) smlouvu, která je uzavřena s autorem nebo výkonným umělcem v souvislosti s autorským dílem nebo uměleckým výkonem,
- k) smlouvu o poskytování a úhradě zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění a smlouvu o úhradě léčivých přípravků obsahujících očkovací látky pro pravidelná očkování podle antigenního složení i očkovacích látek stanoveného Ministerstvem zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví, které jsou uveřejňovány podle zákona o veřejném zdravotním pojištění,
- l) smlouvu, jejíž alespoň jednou smluvní stranou je obec, která nevykonává rozšířenou působnost, příspěvková organizace touto obcí zřízená nebo právnická osoba, v níž má taková obec sama nebo s jinými takovými obcemi většinou účast.

§ 5

Způsob uveřejnění

- (1) Uveřejněním smlouvy prostřednictvím registru smluv se rozumí vložení elektronického obrazu textového obsahu smlouvy v otevřeném a strojově čitelném formátu a rovněž metadat podle odstavce 5 do registru smluv.
- (5) Smlouva, která nebyla uveřejněna způsobem uvedeným v odstavci 1 nebo jejíž metadata neobsahují
 - a) identifikaci smluvních stran,
 - b) vymezení předmětu smlouvy,
 - c) cenu, a pokud ji smlouva neobsahuje, hodnotu předmětu smlouvy, lze-li ji určit,
 - d) datum uzavření smlouvy,se nepovažuje za uveřejněnou prostřednictvím registru smluv.
- (6) Z uveřejnění prostřednictvím registru smluv lze vyloučit metadata uvedená v odstavci 5 písm. a) nebo c), jsou-li tato metadata obchodním tajemstvím osoby uvedené v § 2 odst. 1 písm. e), k), l) nebo n), a to také tehdy, pokud by obchodním tajemstvím bylo až více takto uveřejněných informací zároveň.

§ 6

Následky uveřejnění

- (1) Smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění.
- (2) Nezávisle na uveřejnění prostřednictvím registru smluv nabývá účinnosti smlouva, která byla uzavřena za účelem odvrácení nebo zmírnění újmy hrozící bezprostředně v souvislosti s mimořádnou událostí ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí.



§ 7

Zrušení smlouvy

- (1) Nebyla-li smlouva, která nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění, uveřejněna prostřednictvím registru smluv ani do tří měsíců ode dne, kdy byla uzavřena, platí, že je zrušena od počátku.
- (2) Odstavec 1 se nepoužije, pokud nebyla prostřednictvím registru smluv uveřejněna pouze část smlouvy nebo byla nesprávně vyloučena z uveřejnění metadata z důvodu ochrany obchodního tajemství postupem podle § 5 odst. 6,
 - a) provede-li osoba uvedená v § 2 odst. 1 nebo jiná smluvní strana opravu podle § 5 odst. 7, jíž bude dosaženo uveřejnění souladného s tímto zákonem, ve lhůtě do 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděla o tom, že uveřejnění není souladné s tímto zákonem, byla-li dosud v dobré víře, že uveřejnění je souladné s tímto zákonem, nebo
 - b) uveřejní-li osoba uvedená v § 2 odst. 1 nebo jiná smluvní strana neuveřejněnou část smlouvy nebo dotčená metadata prostřednictvím registru smluv jako opravu podle § 5 odst. 7 do 30 dnů ode dne, kdy jí bylo doručeno rozhodnutí nařízeného orgánu nebo soudu, na jehož základě má být neuveřejněná část smlouvy nebo dotčená metadata poskytnuta podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím.

§ 8

Společná a přechodná ustanovení

- (1) Tento zákon se použije bez ohledu na právo, které je podle mezinárodního práva soukromého pro smlouvu právem rozhodným.
- (3) Byla-li smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, uzavřena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a po nabytí účinnosti tohoto zákona byla uzavřena dohoda, kterou se taková smlouva doplňuje, mění, nahrazuje nebo ruší, uveřejní se prostřednictvím registru smluv spolu s touto dohodou i dotčená smlouva.“

IV.

Rozpor napadené právní úpravy s právem na svobodné podnikání

8. Navrhovatel je přesvědčen, že ve vztahu k některým dotčeným subjektům představuje napadená právní úprava ve svých důsledcích bezdůvodný zásah do jejich práva na svobodné podnikání, jak je upraveno v čl. 26 odst. 1 Listiny.
9. Dle citovaného ustanovení Listiny má každý „*právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost*“. Z povahy tohoto ustanovení vyplývá, že beneficienty takto zakotvené svobody podnikání jsou všichni ti, kdo splní zákonné podmínky pro výkon podnikatelské činnosti, tj. konkrétní skupina osob – podnikatelé ve smyslu ust. § 420 a § 421 odst. 1 a 2. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále pouze „občanský zákoník“).
10. Dle uvedených ustanovení občanského zákoníku jsou právem na svobodu podnikání nadány tři skupiny osob, a to:
 - a) osoby splňující definici dle § 420 občanského zákoníku (tj. vykonávající podnikatelskou činnost);
 - b) osoby zapsané v obchodním rejstříku (§ 421 odst. 1 občanského zákoníku);



c) nositelé živnostenského nebo jiného oprávnění (§ 421 odst. 2 občanského zákoníku).

A) Analýza subjektů dotčených napadenou právní úpravou z hlediska toho, zda se na ně vztahuje ústavní právo na svobodu podnikání

11. S ohledem na okruh subjektů dotčených napadenou právní úpravou lze uvést, že některé z těchto subjektů spadají alespoň do jedné z výše zmiňovaných kategorií, tj. že některé z dotčených subjektů jsou podnikateli ve smyslu občanského zákoníku.

Dle ust. § 420 občanského zákoníku jsou základními znaky podnikání:

- a) samostatnost;
- b) výkon výdělečné činnosti na vlastní účet, vlastní odpovědnost (tj. na vlastní podnikatelské riziko);
- c) zisk jakožto účel prováděné výdělečné činnosti;
- d) živnostenský nebo jiný obdobný způsob provádění výdělečné činnosti
- e) soustavnost.

12. Tyto podmínky z dotčených subjektů splňují nepochybně národní podniky (ust. § 2 odst. 1 písm. k) zákona o registru smluv), mohou je dále naplňovat rovněž územní samosprávné celky (ust. § 2 odst. 1 písm. a) zákona o registru smluv), a to v případech, kdy nad rámec své základní zákonem vymezené činnosti (v přenesené a samostatné působnosti) vykonávají podnikání jakožto činnost „doplňkovou“. Mimo to lze do této kategorie zařadit také právnické osoby vymezené v ust. § 2 odst. 1 písm. n) zákona o registru smluv, tedy takové, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby (tj. právnické osoby s většinou majetkovou účastí státu jiné nežli obchodní korporace, jež jsou za podnikatele považovány v důsledku svého zápisu v obchodním rejstříku – viz níže).

13. Ačkoliv je v současnosti jediným reálně existujícím národním podnikem Budějovický Budvar, národní podnik, Budweiser Budvar, National Corporation, Budweiser Budvar, Entreprise Nationale, lze si hypoteticky představit také existenci dalších obdobných podniků. Z tohoto důvodu je dále v textu tohoto podání operováno s výrazem „národní podnik“, resp. „národní podniky“ jakožto generickým označením počtem neomezené množiny hypotetických subjektů sdílejících shodné definiční znaky jako je tomu u národního podniku Budějovický Budvar. Pokud jde o naplnění podmínek ust. § 420 občanského zákoníku, mohou být národní podniky při své podnikatelské činnosti omezeny pouze platnými zákony, dalšími právními předpisy a jejich vnitřními předpisy; ve zbývajícím a pro zákonnou definici rozhodném rozsahu tedy výdělečnou činnost vykonávají samostatně. Národní podniky jednájí vždy na svůj vlastní účet a na svou odpovědnost, vystupují tudíž v obchodních vztazích jakožto nezávislé subjekty, jejichž činnost je jednoznačně orientována na dosahování zisku. Podmínka provozování činnosti s cílem dosahovat zisk je tudíž v případě národního podniku rovněž splněna. Nespadá-li pak předmět činnosti národního podniku mezi činnosti vyloučené z působnosti živnostenského zákona, lze jej považovat za výdělečnou činnost provozovanou živnostenským způsobem. Konečně se u národních podniků nejedná o subjekty zřízené *ad hoc*, k dosažení specifického krátkodobého cíle či výslovně omezené v době své



existence a o splnění podmínky soustavnosti výkonu výdělečné činnosti tak nelze pochybovat.

14. Je tedy zřejmé, že národní podniky jsou podnikateli ve smyslu ust. § 420 odst. 1 občanského zákoníku. Pro úplnost navrhopatel dodává, že i kdyby národní podniky nesplňovaly některé z kritérií ust. § 420 odst. 1 občanského zákoníku, pak by patrně spadaly pod ust. § 421 odst. 1 občanského zákoníku, neboť lze předpokládat, že by (stejně jako národní podnik Budějovický Budvar) byly zapsané v obchodním rejstříku. Bylo by tedy nutno je považovat za podnikatele také v tomto případě.
15. Definice podnikatele dle ust. § 420 občanského zákoníku dále dopadá také na územní samosprávné celky při výkonu podnikatelské činnosti; tyto subjekty v souladu s ust. § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále pouze „zákon o obcích“) mají vlastní majetek, v právních vztazích vystupují svým jménem a nesou odpovědnost z nich vyplývající (obdobně viz ust. § 1 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, dále pouze „zákon o krajích“). Je tedy zřejmé, že podnikají-li uvedené subjekty, vyznačuje se jejich podnikatelská činnost samostatností a je vykonávána vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Cílem takovéto činnosti bude nepochybně dosažení zisku, bude probíhat živnostenským způsobem a soustavně. V důsledku toho lze územní samosprávné celky rovněž kvalifikovat jakožto podnikatele, a to ve shora specifikovaném rozsahu. Dotčené subjekty zařazené v ust. § 2 odst. 1 písm. a) zákona o registru smluv tak mohou v právních vztazích vystupovat jakožto podnikatelé, což nicméně ve formulaci ustanovení není nijak zohledněno (např. vynětím těchto subjektů v případě výkonu doplňkové podnikatelské činnosti atp.).
16. Konečně je za podnikatele ve smyslu ust. § 420 odst. 1 občanského zákoníku potřeba považovat také právnické osoby převážně vlastněné státem či územními samosprávnými celky, které vykonávají běžnou podnikatelskou činnost a jejichž hlavním cílem je dosahování zisku; i takovéto osoby je tedy potřeba považovat za podnikatele ve smyslu ust. § 420 odst. 1 občanského zákoníku. Je přitom nutno zdůraznit, že zákon o registru smluv ani tuto kategorii dotčených subjektů v ust. § 2 odst. 1 písm. n) nijak vnitřně nediferencuje, byť jednotlivé osoby sem spadající mohou s ohledem na uvedené vykazovat diametrálně odlišné znaky. Zařazení právnických osob ve vlastnictví státu či územních samosprávných celků, které nejsou příjemci veřejných finančních prostředků, resp. jejichž smyslem existence je výhradně dosahování zisku, do režimu zákona pak lze považovat za protiústavní – viz níže.
17. Druhá skupina subjektů je za podnikatele považována na základě jejich zápisu do obchodního rejstříku (ust. § 421 odst. 1 občanského zákoníku). Do této kategorie z dotčených subjektů patří zejména:
 - příspěvkové organizace územních samosprávných celků (§ 2 odst. 1 písm. h) zákona o registru smluv), jež se zapisují do obchodního rejstříku dle ust. § 27 odst. 12 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů;
 - státní podniky (§ 2 odst. 1 písm. k) zákona o registru smluv) zapisované do obchodního rejstříku dle ust. § 5 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů;



- zdravotní pojišťovny (§ 2 odst. 1 písm. l) zákona o registru smluv) zapisované do obchodního rejstříku dle ust. § 5 odst. 3 zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů;
- určité právnické osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby (§ 2 odst. 1 písm. n) zákona o registru smluv).

18. Vznik a existence právnických osob s majetkovou účastí státu je upraven v ust. 28 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále pouze „zákon o majetku státu“), dle něhož stát může založit obchodní společnost nebo se účastnit jejího založení pouze ve formě akciové společnosti. Stát může být akcionářem i akciové společnosti, kterou nezaložil nebo jejíhož založení se nezúčastnil. Ve vztahu ke krajům a obcím pak možnost zřizovat obchodní společnosti, konkrétně akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným, zakotvuje ust. § 23 odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Takovéto právnické osoby se v souladu s ust. § 42 písm. a) zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících fyzických a právnických osob, ve znění pozdějších předpisů, zapisují do obchodního rejstříku, a naplňují tedy druhou definici podnikatele (viz shora sub b).

(Shora vyjmenované subjekty jsou dále v textu tohoto podání označovány také pouze jako „relevantní dotčené subjekty“).

B) Právo na svobodu podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny a ústavněprávní přezkum jeho porušení

19. Splňují-li relevantní dotčené subjekty zákonná kritéria pro jejich kvalifikaci jakožto podnikatelů, mají bezesporu také právo provozovat své podnikání svobodně, tj. v souladu s ústavně zaručeným právem na svobodu podnikání, jak je zakotveno v čl. 26 odst. 1 Listiny. Jak bylo uvedeno výše, toto ustanovení garantuje každému právo svobodně podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.
20. Dle Ústavního soudu je právo na svobodné podnikání nutno „*vykládat spolu se zásadou materiálního právního státu zakotvenou v čl. 1 odst. 1 Ústavy*“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 27/09, bod. 27). Dle čl. 1 odst. 1 Ústavy „*je Česká republika demokratickým právním státem založeným na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Z principu právního státu lze dovodit základní pravidla fungování státní moci, mezi něž patří též zásada proporcionality (přiměřenosti). Tato zásada vychází z premisy, že k zásahu do základních práv či svobod, i když to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody /veřejný statek/*“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod. 42). Ze zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy vyplývá rovněž zákaz svévole, jenž neumožňuje, „*aby zákonodárce stanovil povinnost, resp. omezení určitého základního práva, jejíž splnění nemá žádný objektivně seznatelný účel, který by takovýto zásah ústavně aproboval. Spojil-li by navíc zákonodárce s porušením této povinnosti určitou sankci, bylo by namístě v závislosti na jejím obsahu uvažovat o jejím šikanózním charakteru*“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 289).



21. Zásah do základního práva je tak možný jen skrze imperativní zákonnou úpravu, jež musí odpovídat nárokům plynoucím z principu právního státu, tedy musí být „jasná a přístupná, její důsledky musí být předvídatelné, musí omezovat exekutivní diskreci a musí být dána možnost posoudit rozhodování exekutivy o zásazích do vlastnictví nezávislými a nestrannými soudy“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 37). Navíc jsou na takto aprobované zákonné zásahy kladeny požadavky odpovídající nárokům z testu proporcionality.
22. Uplatnění práva na svobodu podnikání je dále omezeno v tom smyslu, že se jej jednotlivec ve smyslu čl. 41 odst. 1 Listiny může domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí. V důsledku toho má zákonodárce relativně širokou dispozici pro konkrétní vymezení obsahu a způsobu realizace tohoto článku; ani ta však nemůže být a není absolutní. Ve svém uvážení je totiž zákonodárce vázán mimo shora uvedené také čl. 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, „aby se omezení základního práva podnikat dotýkalo samotné jeho podstaty a smyslu (...) Rovněž je však povinen respektovat zásadu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 Listiny, resp. čl. 3 odst. 1 Listiny“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 278). To znamená, že je-li určitým omezením dotčena samotná podstata a smysl základního práva, pak takovéto omezení nebude zakládat jeho porušení jen za předpokladu, že bude „nezbytné k dosažení svého legitimního (neboli ústavně aprobovaného) cíle“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 48).
23. Tuto myšlenku Ústavní soud dále rozpracoval v bodě 33 posledně citovaného nálezu, kde konstatoval: „Při posouzení souladu napadené právní úpravy s právem podnikat, jež má povahu práva hospodářského, Ústavní soud postupuje obdobně jako v případě práv sociálních, k jejichž přezkumu byl v dosavadní judikatuře konstruován a rozvinut tzv. test rozumnosti (...), v jehož prvních dvou krocích vymezuje podstatu a smysl hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu, a následně hodnotí, zda se napadená právní úprava nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. Dospěje-li zde Ústavní soud k závěru, že napadená právní úprava se dotýká samotné existence některého z těchto práv nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, posoudí přípustnost zásahu do tohoto práva v rámci testu proporcionality, přičemž nebude-li splněna některá z jeho podmínek, Ústavní soud konstatuje nesoulad s ústavním pořádkem“.
24. Smyslem a podstatou práva na svobodu podnikání je dle Ústavního soudu reálná možnost podnikatele vlastními silami a dle vlastního uvážení usilovat o zisk. Účelem zařazení tohoto práva mezi tzv. základní práva a svobody je pak chránit výkon podnikatelské činnosti před nadměrnými extenzivními, nespravedlivými, nečekanými či bezdůvodnými zásahy nikoliv pouze jednotlivců, ale v rovině ústavního práva především státních orgánů. Jelikož jistá omezení výkonu základních práv a svobod jednotlivce nelze z důvodu jejich možné kolize s ústavními právy a svobodami jiných osob či jinými ústavně chráněnými hodnotami zcela vyloučit, stanovil Ústavní soud ve své rozhodovací praxi k zajištění jejich „objektivnosti“ (a tím i přípustnosti z hlediska ústavního práva) několik testů, jež se uplatňují při přezkumu ústavnosti zásahů státní moci do ústavně zaručených práv a svobod. Jak plyne ze shora citovaných rozhodnutí, judikatorně byly dosud rozpracovány následující testy ústavnosti zásahů státní moci do ústavně garantovaných práv a svobod:
- a) test rozumnosti (racionality) zahrnující test dotčení samotné podstaty a smyslu relevantního základního práva;



- b) test splnění požadavků stanovených doktrínou právního státu založený na testu proporcionality; a
 - c) test rovnosti v právech.
25. Navrhovatel je přesvědčen, že napadená právní úprava ústavně nepřipustným způsobem zasahuje do práva na svobodu podnikání. Zákon o registru smluv jako celek i v jednotlivých svých částech ve vztahu k relevantním dotčeným subjektům zasahuje do samotné podstaty jejich práva podnikat, přičemž napadenou právní úpravu nelze zdůvodnit ani aplikací dalších kroků testu rozumnosti. Tento zásah dále dle názoru navrhovatele neobstojí ani v testu proporcionality, neboť ve vztahu k relevantním dotčeným subjektům vůbec nedochází ke kolizi jejich práva na svobodné podnikání s jinými ústavně chráněnými hodnotami, případně napadená právní úprava intenzitou svého zásahu do práva na svobodu podnikání překračuje to, co je k dosažení ochrany konkurujících veřejných statků nezbytné. Konečně by aplikací napadené právní úpravy došlo k bezdůvodnému (a nezdůvodněnému) znevýhodnění relevantních dotčených subjektů, což zakládá porušení principu rovnosti.

C) Analýza jednotlivých testů z hlediska jejich naplnění napadenou právní úpravou

a) *Test rozumnosti*

26. Test rozumnosti posuzované právní úpravy byl Ústavním soudem jakožto metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných hospodářských práv formulován mimo jiné např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10, konkrétně v jeho bodě 48, dle něhož tento test reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy, a skládá se ze čtyř následujících kroků:
- 1) Vymezení smyslu a podstaty hospodářského práva, tedy jeho esenciálního obsahu.
 - 2) Zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence hospodářského práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.
 - 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.
27. Přitom platí, že dospěje-li Ústavní soud ve druhém kroku testu rozumnosti k závěru, že napadená právní úprava se dotýká samotné existence některého z těchto práv nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu, pak nepokračuje v jeho provádění a místo toho posoudí přípustnost zásahu do tohoto práva v rámci (přísnějšího) testu proporcionality (viz níže).



28. Pro úplnost navrhovatel dodává, že dle Ústavního soudu je pravidelnou součástí testu racionality rovněž posouzení, zda napadené ustanovení „není zjevně důsledkem svévolného rozlišování (diskriminace)“ (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 229). Převažujícím rysem materie, na níž byl dosud test racionality aplikován, bylo dotčení hospodářských nebo sociálních práv obsažených v Listině, resp. rovnosti v oblasti těchto práv. Zásadní otázkou zůstává, „zda napadená právní úprava je v rozumném vztahu k legitimnímu cíli, a není zjevně důsledkem svévolného rozlišování (vyloučení libovůle)“ (tamtéž). V této souvislosti navrhovatel uvádí, že s ohledem na poměrně širokou judikaturu Ústavního soudu týkající se samostatně zásahu do ústavního principu rovnosti právních subjektů byla analýza testu rovnosti přesunuta níže do samostatné části tohoto podání.

Ve vztahu k napadené právní úpravě nyní navrhovatel předkládá rozbor jednotlivých kroků testu rozumnosti:

1. Vymezení esenciálního obsahu práva na svobodu podnikání

29. Ústavní soud otázku smyslu a podstaty práva na svobodné podnikání rozvedl mimo jiné ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15, v němž konstatoval, že „toto právo zaručuje samotnou možnost výkonu takovéto činnosti, jakož i to, že povinnosti a omezení, jež se k ní vztahují, nebudou znemožňovat její hlavní účel (...). Tím není řečeno, 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“ (bod 54). V identickém rozhodnutí Ústavní soud uzavřel: „Podstatou a smyslem (...) práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny je svoboda jednotlivce zvolit si a realizovat způsob, jakým si bude zajišťovat prostředky pro své potřeby“ (bod 47).
30. Esenciálním obsahem práva na svobodu podnikání je tedy dle Ústavního soudu svoboda organizace a samotného provádění výdělečné činnosti způsobem, jenž podnikatel považuje za nejvhodnější k dosažení zisku. Ačkoliv z podstaty věci (zejména pro případy možné kolize se základními právy ostatních jedinců či s veřejným zájmem) může být podnikatel v této svobodě zákonem omezen, nesmí mít takovéto zákonné omezení za následek negaci možnosti svobodného podnikání v tom smyslu, že by byl podnikatel ve skutečnosti zcela či v podstatném rozsahu zbaven možnosti dosahovat zisk.
31. Z hlediska podnikatelů dotčených napadenou právní úpravou tudíž právo na svobodné podnikání spočívá v zachování reálné možnosti dle vlastního uvážení a způsobem, jež si zvolí, usilovat o dosažení zisku.

2. Otázka dotčení samotné existence práva na svobodu podnikání, resp. skutečné realizace jeho esenciálního obsahu

32. V bodě 48 nálezu Pl. ÚS 5/15 Ústavní soud uvedl: „V případě práva na výběr povolání a přípravu k němu, jakož i práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost by se o omezení dotýkající se jejich podstaty a smyslu jednalo tehdy, jestliže by v jeho důsledku byl určité skupině jednotlivců podstatně ztížen nebo znemožněn přístup k určitému povolání nebo možnost vykonávat určitou činnost nebo jestliže by v jeho důsledku určité zaměstnání nebo činnost přestaly být způsobilé zajistit prostředky pro jejich potřeby těm,



kteří je vykonávají. Jakékoliv omezení musí samozřejmě respektovat zásadu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 věty první Listiny, resp. jejího čl. 3 odst. 1“. Za zásah do jádra tohoto práva tedy Ústavní soud považuje situaci, kdy stát pro výkon podnikání stanoví takové podmínky, které fakticky vylučují jeho smysl (nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 28/16).

33. Obecně jsou tedy jako protiústavní vyloučeny takové zásahy státu, jež podnikatele ve skutečnosti zbavují nebo podstatně omezují v možnosti usilovat o naplnění svého podnikatelského cíle, tj. o dosažení zisku, byť formálně mu výkon výdělečné činnosti znemožněn být nemusí. Zároveň lze dotčení samotné existence ústavního práva na svobodu podnikání spatřovat tam, kde omezující právní úprava zakládá nerovnost v právech či povinnostech jednotlivých podnikatelských subjektů (k podmínkám posouzení přípustnosti takovéto nerovnosti viz níže).
34. Konkrétně byla Ústavním soudem jako zásah do základního práva na podnikání posouzena například situace, kdy zákonná úprava zásadním způsobem ovlivnila celkový příjem jednotlivých podnikatelů, a tím i „*veškerou jejich podnikatelskou činnost, jež se musí přizpůsobit z něho plynoucím možnostem*“ (nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 53).
35. Z citovaného rozhodnutí plyne, že zásah do realizace obsahu práva na svobodu podnikání, resp. do jeho jádra nelze spatřovat pouze tam, kde je dosažení zisku zcela znemožněno, nýbrž také tehdy, je-li zisk podnikatele ve značné míře negativně ovlivněn, v důsledku čehož je nucen měnit své podnikatelské záměry či aktivity nikoliv na základě vlastní vůle, ale s ohledem na zachování možnosti „přežítí“ v podnikatelském prostředí.
36. V tomto kontextu návrhové připomíná, že podnikatelé obecně při své činnosti (tzn. v běžném obchodním styku) uzavírají velké množství smluv; klíčovou skupinou smluv jsou přitom smlouvy s obchodními partnery či koncovými spotřebiteli (především smlouvy o odběru zboží či služeb), jejichž prostřednictvím se primárně realizuje podnikatelský cíl, tj. dosažení zisku. Obsahem těchto smluv bývají nezřídka detaily o obchodní činnosti zúčastněných smluvních stran včetně podrobných údajů o dodavatelích, zákaznících, obchodních zástupcích, způsobech motivace obchodních partnerů či zákazníků (bonusy, penále apod. při naplnění/nesplnění určitých kvantitativních kritérií), propagace výrobků nebo služeb či jiné postupy při odbytu výrobků. Právě tyto specifické údaje jsou přitom tím, co podnikateli v konkrétním segmentu trhu zajišťuje jeho pozici a konkurenční výhodu. Právě těmito aspekty se totiž výkon výdělečné činnosti jednotlivých podnikatelů liší, tyto skutečnosti jsou tím, co ovlivňuje i jejich obraz v očích potenciálních i stávajících obchodních partnerů (zejména pak poskytují informaci o hospodářském postavení, stabilitě či věrohodnosti konkrétního podnikatele, jakož i o výhledech jeho další obchodní činnosti). Logicky to tedy budou právě tyto údaje, jež se podnikatelé budou snažit utajit před ostatními konkurenty na trhu, neboť pouze jejich udržení v tajnosti lze zachovat konkurenční výhodu z nich plynoucí.
37. Budou-li podnikatelé nuceni uveřejnit shora popsané údaje, budou proti své vůli muset „odkrýt karty“, čímž ve vztahu k ostatním soutěžitelům nepochybně přijdou o konkurenční výhodu. Kdokoliv totiž bude moci jejich postupy a metody podpory či samotné realizace prodeje prostudovat a využít; hrozí tím, že se ostatní podnikatelé budou moci bez vynaložení jakýchkoliv nákladů přizpůsobit na dlouholetých zkušenostech dotčených subjektů nejenom konkrétních podnikatelů, ale především pak také jejich



smluvních partnerů. Za těchto okolností lze očekávat, že obchodní partneři (zejména zahraniční) se budou zdráhat vstupovat do smluvních vztahů se subjekty povinnými dle zákona o registru smluv, neboť budou chtít chránit své vlastní smluvní podmínky; to povede k poklesu odbytu výrobků a služeb dotčených podnikatelů a výraznému snížení jejich zisku, případně ztrátě v jejich hospodářském výsledku. V této souvislosti je potřeba zdůraznit, že zejména relevantní dotčené subjekty podnikající v extrémně konkurenčním prostředí, kde je velký tlak na ceny a dodací podmínky, budou ve srovnání s ostatními podnikateli v příslušných odvětvích významným způsobem znevýhodněny. Potenciální nutnost zveřejnění cen a obchodních podmínek (nebudou-li tyto aspekty posouzeny jakožto obchodní tajemství, což však nelze předem s dostatečnou jistotou předvídat s ohledem na vágnost a možné rozdíly se výkladové varianty tohoto institutu) totiž může vést k tomu, že odběratelé získají přehled o nejnižších možných cenách a nejvýhodnějších podmínkách a budou je automaticky požadovat, čímž se pokles zisku ještě prohloubí. Zcela mimo svou výchozí koncepci tak mohou být relevantní dotčené subjekty nuceny nedobrovolně měnit svou obchodní taktiku a přizpůsobovat se nově nastalé situaci; to by mělo za následek zvýšení nákladů na straně podnikatelů, čímž se dosažený zisk ještě sníží. Další nárůst nákladů může být způsoben ztrátou možnosti vyjednávat s dodavateli o výhodnějších cenách a podmínkách, neboť dodavatelé by měli tendenci požadovat nejvyšší možné ceny (ceníkové) za dodané zboží či služby, jež by dotčené subjekty byly nuceny akceptovat. Napadená právní úprava tak mimo jiné vnáší významnou míru nejistoty do právních vztahů, do nichž relevantní dotčené subjekty vstupují při výkonu své podnikatelské činnosti a zásadním způsobem ovlivňuje jejich podnikatelské výsledky i obchodní rozhodnutí.

Důkaz:

- kopie Studie obchodně-ekonomických rizik a dopadů zákona č. 340/2015 Sb. o registru smluv společnosti Deloitte (příloha č. 1)

38. Navrhovatel je toho názoru, že situace takto vyvolaná napadenou právní úpravou představuje zásah do skutečné realizace esenciálního obsahu práva na svobodu podnikání ve smyslu výše citované judikatury Ústavního soudu, a napadená právní úprava je tudíž ve svých důsledcích protiústavní.

3. Otázka existence legitimního cíle napadené právní úpravy

39. V souladu s důvodovou zprávou k zákonu o registru smluv je cílem napadené právní úpravy dosažení „*vyšší transparentnosti smluv a nakládání s veřejnými prostředky*“. Zákon tudíž uvádí dva cíle, jednak transparentnost smluv a jednak transparentnost nakládání s veřejnými prostředky.

40. Ve vztahu k prvnímu proklamovanému cíli je navrhovatel přesvědčen, že takto formulován zcela postrádá legitimitu. Při současné existenci zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, dle něhož jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce, jakož i subjekty, jež na základě zákona rozhodují o právech či povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, povinny uveřejňovat celé spektrum informací (ust. § 2 odst. 1 a 2 ve spojení s § 5 zákona), se stanovení povinnosti uveřejňování smluv vymezených v napadené právní úpravě jeví jako bezdůvodně duplicitní. Důvodem je zejména do značné míry se překrývající okruh povinných subjektů a zveřejňovaných informací, jakož i zřejmě identický cíl legislativní úpravy.



41. Navrhovatel má za to, že zákon o svobodném přístupu k informacím zajišťuje proklamovanou kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky naprosto dostatečným způsobem, byť se tak v některých případech děje pouze na dotaz žadatele. Dle názoru navrhovatele nelze považovat za legitimní úpravu požadující *a priori* zveřejnění kompletního znění veškerých smluv dotčených subjektů (až na úzký a nedostatečně zřejmý, příp. naopak přespříliš kazuistický okruh výjimek); duplicitní a svým rozsahem odpovídající zveřejňovací povinnost dle zákona o svobodném přístupu k informacím se v tomto kontextu jeví jako mnohem vhodnější, šetrnější k právům povinných subjektů a zdrženlivější ve svém zásahu do nich, když poskytnutí alespoň některých informací váže na žádost.
42. Jak již bylo uvedeno výše, podléhají povinnosti uveřejňovat vybrané informace státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce, jakož i subjekty rozhodující dle zákona o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. Takto vymezený okruh povinných subjektů se do značné míry kryje s povinnými subjekty dle zákona o registru smluv (zejména ust. § 2 odst. 1 písm. a) až e).
43. Co se týče rozsahu poskytovaných informací, dle ust. § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou povinné subjekty povinny zveřejňovat informace o důvodu a způsobu svého založení včetně podmínek a principů provozování své činnosti. Dále jsou tyto subjekty povinny zpřístupnit také právní předpisy vydávané v rámci jejich působnosti či seznamy hlavních dokumentů zejména koncepční, strategické a programové povahy. Navrhovatel je přesvědčen, že takto definovaný okruh povinně poskytovaných informací je pro kontrolu hospodaření s veřejnými finančními prostředky naprosto dostačující, když z informací poskytnutých dle zákona o svobodném přístupu k informacím lze mj. zjistit, jakým způsobem jsou povinné subjekty financovány, kdo je vlastní, jakým způsobem nakládají se svým majetkem atp. Důraz na transparentnost hospodaření s veřejnými prostředky plyne rovněž z ust. § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, dle něhož povinné subjekty poskytují informace o osobách, jimž poskytly veřejné prostředky. Duplicitu napadené právní úpravy tak lze konstatovat také ve vztahu k okruhu poskytovaných informací a účelu, resp. cíli zákonné úpravy.
44. Pokud jde o subjekty nedotčené úpravou zákona o svobodném přístupu k informacím, je navrhovatel přesvědčen, že i ve vztahu k nim postrádá zákon o registru smluv legitimitu (viz níže). Dle navrhovatele nelze za legitimní považovat cíl zákonné úpravy, která bez bližšího vysvětlení fakticky zdvojuje povinnost již zákonem uloženou, případně ji bez jakéhokoliv zdůvodnění rozšiřuje na další subjekty. Z důvodové zprávy k zákonu o registru smluv přitom nijak nevyplývá potřeba uveřejňování dalších informací, resp. důvodová zpráva takovouto potřebu ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím nezmiňuje ani nijak nerozebírá. Stejně tak se napadená právní úprava nevěnuje nutnosti rozšířit okruh povinných subjektů, zařazení jednotlivých subjektů nezdůvodňuje a nevysvětluje. Z tohoto hlediska se napadené právní úprava jeví jako zcela (přinejmenším do značné míry) nadbytečná a nelze ji tudíž považovat za sledující legitimní cíl.
45. Co se týče druhého uváděného cíle, tedy zajištění transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky, navrhovatel uvádí, že ačkoliv snad tento cíl lze považovat za legitimní ve vztahu k některým dotčeným subjektům (tedy těm, které reálně hospodaří s veřejnými



finančními prostředky), není tomu tak bezvýhradně. Zejména je v tomto kontextu nutno zdůraznit postavení a charakter národních podniků i některých právnických osob s většinovou majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků (zejména obchodních korporací či jiných podnikajících právnických osob), jež se výrazně liší od ostatních dotčených subjektů. Povinné subjekty uvedené v ust. § 2 odst. 1 písm. a) až j) a l) až n) (v tom rozsahu, v jakém je nelze podřadit pod definici podnikatele – viz shora) totiž představují subjekty určitým způsobem hospodařící s finančními prostředky veřejných rozpočtů či plnící významné úkoly v celospolečenském zájmu. Dokonce i státní podnik uvedený společně s národním podnikem pod písm. k) předmětného ustanovení má značně odlišnou povahu, když v souladu s ust. § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, je účelem činnosti státního podniku *„plnění významných strategických, hospodářských, společenských, bezpečnostních nebo dalších zájmů státu“*, přičemž takovýto podnik *„má právo hospodařit s majetkem státu a nemá vlastní majetek“*. Obdobné postavení mají také ostatní subjekty povinné dle zákona o registru smluv, nikoliv však národní podniky či právnické osoby – podnikatelé – s majetkovou účastí státu nebo územních samosprávných celků. Takovýto právnické osoby nebyly založeny za účelem uspokojování nebo ochrany významných strategických či veřejných zájmů, nýbrž primárně s cílem vyvíjet podnikatelskou činnost za účelem dosažení zisku; tato skutečnost je přitom rozhodujícím ukazatelem pro jejich vymezení jakožto protikladu „veřejných“ institucí (příp. veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky). Uvedené plyne mj. z aktuální judikatury Ústavního soudu, jež v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16, dle něhož nemožno veřejný účel konstatovat u právnických osob, jejichž podstata existence a fungování *„spočívá především v podnikání, jehož účelem je dosahování zisku“* (bod 75). Dle Ústavního soudu poukaz na veřejný účel právnické osoby, která nevykonává ani se nijak nepodílí na výkonu veřejné moci, je navíc oslaben i jejím postavením *„toliko jednoho ze soutěžitelů na trhu (...). Povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím by totiž ovlivňovala její postavení v rámci hospodářské soutěže. Pakliže by šla nad rámec informační povinnosti ostatních soutěžitelů, mohla by v závislosti na povaze poskytovaných informací (např. pokud by se týkaly nějakého unikátního know-how) vést dokonce k ohrožení smyslu její existence“* (bod 76). V otázce kontroly státu nad popisovanými obchodními společnostmi Ústavní soud považoval za rozhodující, že stát *„bez ohledu na velikost svého podílu v obchodní společnosti pouze vykonává svá práva, jež mu jako jakémukoliv jinému akcionáři přiznávají předpisy práva soukromého. Jeho většinový podíl sám o sobě nic nemění na povaze stěžovatelky jako soukromoprávního subjektu. Není ani zřejmé, od jaké výše uvedeného podílu by se mělo odvíjet hodnocení, zda jde nebo nejde o veřejnou instituci, ani jaký vliv by z tohoto hlediska měla případná změna podílu“* (bod 77).

46. S ohledem na popsané judikatorní závěry je nutno znovu připomenout, že u výše vymezené skupiny relevantních dotčených subjektů se nejedná o právnické osoby, jež by jakýmkoliv způsobem ingerovaly do výkonu veřejné moci; tyto osoby jsou pouhými soutěžiteli na konkrétním segmentu trhu, jejichž soutěžní (konkurenční) postavení by bylo aplikací posuzované právní úpravy zákona o registru smluv negativně ovlivněno. Na uvedeném pak nemůže změnit nic ani majetková účast státu (územních samosprávných celků) v těchto právnických osobách. Není tedy možné ve vztahu k těmto subjektům konstatovat existenci jakéhokoliv veřejného účelu.
47. Postrádají-li tedy konkrétní relevantní dotčené subjekty (národní podniky a podnikající právnické osoby s majetkovou účastí státu) takto vymezený veřejný účel, nelze ve vztahu



k nim nelze považovat za legitimní stanovení povinnosti uveřejňovat smlouvy údajně s cílem zajistit transparentnost hospodaření s veřejnými prostředky; národní podniky získávají finance pouze vlastní podnikatelskou činností, ačkoliv mají do správy svěřený určitý majetek státu a část zisku odvádějí do státního rozpočtu (příp. rovněž zákonné odvody). Zákonem sledovaný cíl tudíž nemůže být ve vztahu k těmto dotčeným subjektům napadenou právní úpravou nikdy dosažen.

48. Obdobně je tomu ve vztahu k státem vlastněným právními osobám dle ust. § 2 odst. 1 písm. n) zákona o registru smluv, jež vykonávají běžnou podnikatelskou činnost, jejichž hlavním cílem je dosahování co nejvyššího možného zisku, jež nejsou příjemci veřejných finančních prostředků a jejichž vlastnictví veřejnou mocí nepřináší těmto subjektům žádná zvláštní práva, kterým by snad měly odpovídat i zvláštní povinnosti (mezi takové osoby lze nakonec zařadit také národní podniky – viz výše). Ve vztahu k obchodním korporacím s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků je v tomto kontextu nutno odkázat na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06; zde Ústavní soud poukázal na četné a podstatné rozdíly mezi obchodními společnostmi, v nichž má stát majetkový podíl (podnikání státu formou obchodní společnosti), a státním podnikem z hlediska jejich možné podřaditelnosti pod pojem "veřejná instituce". V případě obchodních společností jde o "*subjekt čistě soukromého práva (což se již nedá říci o státním podniku); postavení a právní poměry státního podniku jsou upraveny ve zvláštním právním předpise (zákon o státním podniku), který zohledňuje specifický charakter této právní osoby, kdežto postavení a právní poměry obchodních společností jsou určovány obchodním zákoníkem (soukromoprávním předpisem); obchodní společnosti hospodaří zásadně se svým majetkem a tímto majetkem rovněž plně odpovídají za své zakázky, kdežto státní podnik je subjektem hospodařícím s majetkem státu a odpovědnost státního podniku je omezena pouze na obchodní majetek apod.*" Je zde tudíž zcela jasná distinkce mezi státními podniky jakožto subjekty hospodařícími s majetkem státu a obchodními korporacemi, jež zásadně hospodaří pouze se svým majetkem. Při absenci zapojení veřejných financí do procesu podnikání těchto dotčených subjektů tak cíle posuzované právní úpravy nelze ve vztahu k tomuto jejich okruhu považovat za legitimní, resp. jejich podřazením pod režim zákona o registru smluv nelze proklamovaných cílů dosáhnout. Zařazení zmiňovaných osob, jejichž kontrola je dostatečně zajištěna jednak jejich vnitřními předpisy a jednak také zákonem o svobodném přístupu k informacím, mezi povinné subjekty se tedy koncepcí napadené právní úpravy zcela vymyká.
49. Ve vztahu k územním samosprávným celkům při výkonu podnikatelské činnosti (ust. § 2 odst. 1 písm. b) zákona o registru smluv) dlužno podotknout, že přestože tyto subjekty hospodaří s veřejnými financemi, přičemž při provozování své hlavní činnosti sledují veřejný zájem, nelze ji pokládat za ústavněprávně konformní ani v tomto směru. Důvodem je zejména to, že nerovnost v povinnostech této skupiny „veřejných“ podnikatelů ve srovnání s běžnými („soukromými“) podnikateli založená zákonem o registru smluv je natolik dalekosáhlá, že ji nelze zhojit ani poukazem na snahu o zajištění transparentnosti a kontroly hospodaření s veřejnými financemi (viz níže). Zveřejňovací povinnost dle napadené právní úpravy bude mít s ohledem na shora popsané charakteristiky smluvní sféry (veškerých, tj. veřejných i soukromých) podnikatelských subjektů tak negativní vliv na jejich postavení a případnou další existenci, že to bezpochyby představuje ohrožení samotné podstaty jejich práva na svobodné podnikání, jak bylo výše vymezeno. Tento ústavněprávně relevantní zásah nelze proklamovanými cíli zkoumané zákonné úpravy obhájit zejména s ohledem na četné již existující kontrolní



mechanismy v tomto směru (zejména četné zveřejňovací povinnosti dle stávajících zákonů na poli veřejné správy).

50. Nad rámec výše uvedeného navrhovatel uvádí, že zákon o registru smluv nezařadil mezi povinné subjekty ty, jež čerpají dotaci či jinou veřejnou (státní) podporu. Ve vztahu k těmto subjektům, jejichž hospodaření s veřejnými prostředky by mělo být zejména transparentní a předmětem veřejné kontroly, se deklarovaný cíl stanovený napadenou právní úpravou zcela míjí účinkem.
51. Navrhovatel je proto přesvědčen, že cíle sledované napadenou právní úpravou nejsou z výše uvedených důvodů legitimní.

4. Otázka racionality zvoleného zákonného prostředku

52. Dle názoru navrhovatele napadená zákonná úprava neobstojí v testu rozumnosti ani z tohoto hlediska.
53. Důvodem je především to, že zákon o registru smluv není – jak bylo uvedeno výše – nezbytným k dosažení proklamovaného cíle (s ohledem na již existující úpravu zákona o svobodném přístupu k informacím). Dále je pak nutno zvážit, jak zásadní zásah do práva na svobodu podnikání tento zákon ve vztahu k části dotčených subjektů představuje. Zákon tedy zřejmě není ani vhodný k dosažení proklamovaných (navíc ne zcela legitimních) cílů. Konečně pak racionalitu napadené právní úpravy zpochybňuje také okruh výjimek z povinnosti uveřejnění, jež mají patrně zmírnit dopady úpravy na podnikatelskou sféru dotčených subjektů. Tyto výjimky jsou však na jedné straně vysoce specifické a vztahující se výhradně ke konkrétní skupině povinných subjektů (ust. § 3 odst. 2 písm. c), f), g), h), k) a l) či naopak jsou koncipovány natolik vágně a široce, že poskytují příliš široký prostor pro různé možné interpretace, čímž zasahují do principu právní jistoty (zejména ust. § 3 odst. 1 a 2 písm. d) a e). V prvním případě se tak určité výjimky ve vztahu k některým dotčeným subjektům vůbec neuplatní, ve druhém zase neskýtají dostatečně zřejmý obraz o tom, co je vlastně ze zákona vyjímáno. Přihlédneme-li v návaznosti na tyto skutečnosti k přísnosti sankcí, jež jsou vázány na neuveřejnění smlouvy (tj. k sankci zrušení smlouvy od počátku), nelze napadenou právní úpravu považovat za rozumný prostředek k naplnění proklamovaných cílů.
54. V kontextu výjimek z povinnosti uveřejnění navrhovatel předně cituje ust. § 3 odst. 1 zákona o registru smluv, dle něhož se prostřednictvím registru smluv neuveřejňují údaje, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím. Napadená právní úprava tedy pro stanovení části výjimek výslovně odkazuje na zákon o svobodném přístupu k informacím. Ve smyslu tohoto zákona budou z povinnosti uveřejnění vyňaty zejména údaje tvořící obchodní tajemství (ust. § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím), porušující ochranu práv třetích osob k předmětu práva autorského (ust. § 11 odst. 2 písm. c), informace, na něž se vztahuje povinnost mlčenlivosti (ust. § 11 odst. 3), informace o probíhajícím trestním řízení (§ 11 odst. 4 písm. a) atd.
55. Za problematickou považuje navrhovatel v tomto směru především úpravu týkající se práv průmyslového vlastnictví, obchodního tajemství či tzv. know-how. V těchto třech případech se jedná o informace, jež běžně bývají obsahem obchodních smluv uzavíraných mezi obchodními partnery; navenek vůči třetím osobám jsou však utajeny,



ať již se záměrem zachování konkurenční výhody či hodnoty samotného podniku (motivační postupy a jiné pobídky pro smluvní partnery, ceníky, průmyslová práva včetně ochranných známek, výrobní postupy atd.).

56. Napadená právní úprava nicméně dle navrhovatele neposkytuje dostatečné záruky k ochraně uvedených utajovaných údajů. Předně je potřeba zmínit, že práva k průmyslovému vlastnictví jsou vyňata z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (ust. § 2 odst. 3 zákona); nejsou tedy kryta ani výjimkou stanovenou v ust. § 3 odst. 1 zákona o registru smluv. Zároveň nespádají ani pod jednu z výjimek taxativně stanovených v ust. § 3 odst. 2 zákona o registru smluv, což *a contrario* znamená, že informace týkající se průmyslového vlastnictví spadají do smluvního obsahu povinně uveřejňovaného. Nelze tedy v tomto směru souhlasit se zákonodárcem, jenž v důvodové zprávě k zákonu o registru smluv uvádí, že informace o průmyslovém vlastnictví jsou z povinnosti uveřejnění vyňaty. To znamená, že relevantní dotčené subjekty jsou dle napadené právní úpravy povinny zveřejnit také choulostivé informace o jejich průmyslovém vlastnictví, jsou-li v uveřejňované smlouvě obsaženy. Navrhovatel ještě jednou připomíná, že zejména v běžných obchodních vztazích je pravidlem takovéto informace do smlouvy uvádět (nehledě na to, že mezi obchodními partnery jsou ve vztahu k průmyslovému vlastnictví zcela běžně uzavírány smlouvy licenční, jež jsou na popisu průmyslového vlastnictví založeny). Bez jejich utajení vůči třetím osobám (tj. subjektům, které nejsou stranou dané smlouvy) se však tímto osobám otevírá velmi jednoduchá cesta, jak získat poznatky o průmyslovém vlastnictví svých konkurentů, aniž by – jako dosud – museli provádět časově i finančně náročné rešerše v jednotlivých rejstřících v České republice i v zahraničí. Navíc může touto cestou dojít ke zhoršení jejich postavení ve známkoprávních sporech, ale také obecně k oslabení jejich obchodní či známkoprávní pozice.

Důkaz:

- kopie Studie obchodně-ekonomických rizik a dopadů zákona č. 340/2015 Sb. o registru smluv společnosti Deloitte (příloha č. 1)

57. Zpřístupnění takovýchto informací může v konečném důsledku ohrozit také samotnou existenci průmyslových práv, neboť omezí možnost jejich užívání a využití, čímž budou vystaveny (např. v případě ochranných známek) riziku zrušení pro neužívání. Relevantní dotčené subjekty by tak byly bezdůvodně znevýhodněny vůči svým konkurentům z řad „běžných“ (tj. napadenou právní úpravou nedotčených) subjektů, kteří obsah svých smluv uveřejňovat nemusí. Pouze na okraj navrhovatel uvádí, že s ohledem na povahu průmyslového vlastnictví jakožto jedné z forem vlastnictví chráněné právem vlastnit majetek dle čl. 11 odst. 1 Listiny lze v tomto nedostatku napadené právní úpravy spatřovat rovněž porušení ústavního principu ochrany vlastnictví.
58. Co se týče obchodního tajemství, je jeho ochrana (utajení) v napadené právní úpravě formálně zajištěna odkazem na ust. § 9 zákona o svobodném přístupu k informacím, dle něhož povinný subjekt neposkytne informaci, je-li tato obchodním tajemstvím. Zákon o registru smluv dále v ust. § 5 odst. 5 písm. a) a c) v souvislosti s § 5 odst. 6 umožňuje vyloučit z povinnosti uveřejnění identifikaci smluvních stran, resp. cenu, a pokud ji smlouva neobsahuje, hodnotu předmětu smlouvy, lze-li ji určit, to vše pokud jsou tyto údaje obchodním tajemstvím. Obchodní tajemství je vymezeno v ust. § 504 občanského zákoníku tak, že jej tvoří „*konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné skutečnosti, které souvisejí se závodem a jejichž*



vlastník zajišťuje ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení“. Z této definice je patrné, že utajení je pojmovým znakem obchodního tajemství, což pravděpodobně zákonodárce vedlo i k vynětí obchodního tajemství z povinnosti uveřejnění. Takto poskytnutou ochranu nicméně dle navrhovatele nelze považovat za postačující. Je tomu tak především proto, že posouzení ve smlouvě obsažených údajů z hlediska toho, zda spadají či nespádají pod obchodní tajemství, bude v konečném důsledku záviset na volném uvážení soudu při interpretaci napadené právní úpravy, a tedy není jednoznačně předvídatelné. Tato skutečnost je velice zásadní zejména v návaznosti na sankce stanovené zákonem o registru smluv za porušení povinnosti uveřejnění (tj. fikci zrušení smlouvy od počátku – ust. § 7 odst. 1 zákona o registru smluv). Navíc nutno zohlednit, že napadená právní úprava z výše popsaných důvodů nedává záruku, že relevantní dotčený subjekt bude skutečně schopen vyjmout z uveřejnění veškeré informace, které on nebo jeho obchodní partner pokládá za své obchodní tajemství; to relevantní dotčený subjekt mimo sankce stanovené zákonem o registru smluv vystavuje také riziku sankcí ze strany obchodního partnera pro porušení ustanovení smlouvy. Takovéto nejistotě v právních vztazích nesmí být podnikatelé vystaveni.

59. Konečně pokud jde o kategorii know-how, je důležité vzít v potaz neexistenci jakékoliv její zákonné definice. Obecně se za know-how pokládá právo, jež nelze chránit registrací jako např. předměty průmyslového vlastnictví, odborná literatura jej popisuje jako „*výrobně-technické, ale i technologické, organizační, obchodní či jiné poznatky, jež nejsou obvykle výsledkem tvůrčí činnosti, ale dlouholeté zkušenosti s optimálním průběhem určitého procesu, technologie a receptury*“. Ochrana know-how je realizována jednotlivými podnikateli na individuální bázi jeho utajením, bez něhož se z podstaty věci stává bezcenným. Obecně stojí instituty obchodního tajemství a know-how vedle sebe, v případě utajení know-how jej pak lze považovat za součást obchodního tajemství. Z uvedeného vyplývá, že know-how obsažené v obchodních smlouvách nemusí nutně požívat ochrany obchodním tajemstvím, avšak zároveň se může jednat o skutečnosti rozhodné pro obchodní strategii a konkurenční postavení. Na utajení těchto informací mají zpravidla zájem nejenom relevantní dotčené podnikatelské subjekty, nýbrž také jejich obchodní partneři. Jejich vyzrazení by tak mohlo vést až k odpovědnosti relevantního dotčeného subjektu za škodu způsobenou zveřejněním smlouvy. Výše popsané skutečnosti jsou totiž důvodem, proč smluvní strany přijímají do smluv ustanovení o důvěrnosti a ochraně veškerých tam obsažených skutečností bez ohledu na to, zda se objektivně jedná o obchodní tajemství.
60. Mimo know-how mohou obchodní smlouvy obsahovat také jiné konkurenčně významné skutečnosti, které nepožívají ochrany prostřednictvím institutu obchodního tajemství, avšak jsou pro strany smlouvy natolik choulostivé a významné, že mají zásadní zájem na jejich utajení. Mezi takovéto informace může patřit například text smlouvy samotné, v němž se odráží obchodní strategie podniku. Tato kategorie nicméně není v napadené právní úpravě vůbec zmíněna, byť do ní za určitých předpokladů mohou spadat kupř. informace o způsobu výpočtu jednotkových cen, které jsou z povinnosti uveřejnění vyňaty (ust. § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv).
61. S ohledem na shora popsané nedostatky je navrhovatel přesvědčen, že napadenou právní úpravu nelze považovat za rozumný prostředek k dosažení stanoveného cíle, když ani zde stanovené výjimky nejsou způsobitelné odstranit zásah do samotného způsobu provádění podnikatelské činnosti relevantních dotčených subjektů či zcela vyloučit riziko vystavení se sankcím (na jedné straně zákonem stanovené fikci zrušení smlouvy od počátku, na



druhé straně odpovědnosti vůči smluvním partnerům za porušení důvěrnosti informací ve smlouvách obsažených). Zákon o registru smluv v podstatě neidentifikuje možná rizika a negativní dopady jeho právní úpravy, resp. je řeší velice nekonceptně (*ad hoc* vyjmutím konkrétních smluv, pomocí vágních a nedostatečně interpretačně vyplněných definic či absolutním opomenutím možných kolizních situací).

5. Závěr

62. Navrhovatel uzavírá, že posuzovaná právní úprava neobstojí ani v jednom z hodnocených hledisek testu rozumnosti. Představuje totiž zásah do samotné podstaty práva svobodně vykonávat podnikatelskou činnost, resp. se markantním způsobem dotýká samé realizace jeho esenciálního obsahu, aniž by sledovala legitimní cíle či byla racionálním prostředkem k jejich dosažení. Navíc posuzovaná právní úprava v žádném případě neposkytuje dostatečné garance proti jejímu zneužití v neprospěch relevantních dotčených subjektů.
63. Přitom dle Ústavního soudu je při ústavněprávní analýze zveřejňování údajů mimo jejich povahy rozhodné také to, „*jaké garance proti jejich zneužívání jsou jim poskytovány*“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, bod 62).
64. Jelikož garance poskytnuté napadenou právní úpravou lze považovat za přinejmenším nedostatečné (případně neexistující), představuje nebezpečí porušení obchodního tajemství dotčených subjektů i jejich know-how a výrazný zásah do jejich základního práva na svobodný výkon podnikatelské činnosti (jak je definováno a podrobně rozebráno výše).

b) *Test proporcionality*

65. Test proporcionality Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně definoval jako test „*tří kroků spočívajících v posouzení legitimacy a nezbytnosti sledovaného cíle v demokratické společnosti, v posouzení racionality spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení a konečně v posouzení toho, zda neexistují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo*“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/13, bod 19, obdobně rovněž sp. zn. Pl. ÚS 24/10, bod 37).
66. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, bod 56, Ústavní soud z hlediska principu proporcionality dále stanovil, že „*ústavně konformní právní úprava musí být přesná a zřetelná ve svých formulacích a dostatečně předvídatelná, aby potenciálně dotčeným jednotlivcům poskytovala dostatečnou informaci o okolnostech a podmínkách, za kterých je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich soukromí, aby případně mohli upravit své chování tak, aby se nedostali do konfliktu s omezující normou.*“
67. Ve světle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 50, se analýza posuzované právní úpravy z hlediska testu proporcionality rozpadá do následujících kroků:
 - 1) hodnocení, zda předmětný zásah sleduje legitimní (neboli ústavně aprobovaný) cíl omezení dotčeného základního práva,



- 2) posouzení, zda je tento zásah k dosažení tohoto cíle vhodný (požadavek vhodnosti),
 - 3) určení, zda tohoto cíle nelze dosáhnout jiným způsobem, jenž by byl k tomuto právu šetrnější (požadavek potřeby), a
 - 4) zvážení, zda zájem na dosažení tohoto cíle v rámci určitého právního vztahu převáží nad dotčeným základním právem (požadavek proporcionality v užším smyslu).
68. Ve vztahu k napadené právní úpravě lze dle navrhovatele k jednotlivým krokům testu proporcionality uvést následující:
1. Existence legitimního cíle omezení práva na podnikání
69. Jak bylo popsáno výše pod bodem a3. této části podání (odst. 39 a dále), je navrhovatel přesvědčen, že zásah do práva na svobodný výkon podnikání, jež je důsledkem napadené právní úpravy, nesleduje žádný legitimní cíl. V tomto směru odkazuje navrhovatel v plném rozsahu na analýzu obsaženou v příslušné části testu rozumnosti napadené právní úpravy a pro úplnost připomíná, že legitimním nelze shledat ani jeden ze zákonodárcem proklamovaných cílů. Nelegitimita údajné snahy o zajištění vysoké transparentnosti smluv je dána tím, že ve vztahu k povinným subjektům jsou již odpovídající informační povinnosti stanoveny zákonem o svobodném přístupu k informacím; rozšíření povinnosti uveřejnění také na smlouvy (byť s určitými výjimkami) není v napadené právní úpravě ničím odůvodněno a není dle názoru navrhovatele nezbytné, vhodné ani racionální.
70. Druhý sledovaný cíl – zajištění transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky – pak v testu legitimacy nemůže obstát ve vztahu k těm dotčeným subjektům, jež svou činností nesledují žádný významný veřejný zájem, ani nečerpají finanční prostředky z veřejných rozpočtů (jak je tomu u ostatních subjektů – viz také níže k otázce porušení ústavního principu rovnosti) a tudíž s veřejnými finančními prostředky nehospodaří, ale případně naopak odvádí určité částky do státního rozpočtu. Mimo to zde i na tomto místě poukázat na již existující právní úpravu informační povinnosti státních orgánů a veřejných institucí stanovující i tak dosti rozsáhlé spektrum uveřejňovaných informací; ničím nezdůvodněné rozšíření škály povinně uveřejňovaných údajů považuje navrhovatel za projev libovůle a nikoliv legitimní cíl.
71. Cíle proklamované důvodovou zprávou k zákonu o registru smluv tudíž nelze považovat za legitimní ve vztahu k intenzitě zásahu do práva na svobodu podnikání, jež má za následek.
2. Vhodnost napadené úpravy k dosažení cíle
72. Obdobně, jak vyplývá ze shora uvedené analýzy, není napadená právní úprava s to dosáhnout vyšší transparentnosti smluv a hospodaření s veřejnými prostředky, tzn. není k tomu vhodným prostředkem, a to zejména ve vztahu k národním podnikům a obchodním korporacím (příp. jiným podnikajícím právníckým osobám) s majetkovou účastí státu, jakožto povinným subjektům. Budou-li totiž na subjekt, jež byl zřízen výhradně za účelem výkonu výdělečné činnosti s cílem dosahovat zisk, aniž by přitom



byl financován z veřejných rozpočtů, kladeny další informační požadavky bránící mu ve svobodném výkonu podnikatelské činnosti, bude to mít za následek spíše pokles jeho zisku a tím také snížení jeho odvodů do státního rozpočtu. Efekt na hospodaření s veřejnými prostředky tak bude spíše negativní, v žádném případě však nedojde ke zvýšení jeho transparentnosti.

Důkaz:

- kopie Studie obchodně-ekonomických rizik a dopadů zákona č. 340/2015 Sb. o registru smluv společnosti Deloitte (příloha č. 1)

73. Navíc je navrhovatel přesvědčen, že stanovení dalších informačních povinností nemůže bez dalšího zajistit vyšší transparentnost hospodaření s veřejnými prostředky. Samotná povinnost uveřejňovat obsah smluv totiž na jedné straně nemůže vyloučit nekalé postupy např. při zadávání veřejných zakázek. Ve snaze vyhnout se uveřejnění konkrétních údajů mohou totiž subjekty stojící na kterékoliv straně smluvního vztahu nechat uveřejnit pouze údaje neúplné (např. s odkazem na obchodní tajemství) či vědomě nepravdivé. Zákon o registru smluv přitom sám nestanovuje žádný mechanismus k odhalování takovýchto nepřesností či nesprávností ani odpovědný orgán, když v ust. § 4 odst. 4 výslovně z této odpovědnosti vyjímá Ministerstvo vnitra jakožto správce registru smluv. Možnost opravy či doplnění údajů je ve smyslu ust. § 5 odst. 7 a § 7 odst. 2 ponechána částečně na vůli a iniciativě smluvních stran, přičemž lhůty k opravě jsou navíc v takovémto případě stanoveny subjektivně.
74. Byť je za neuveřejnění povinně uveřejňované smlouvy stanovena sankce fikce její zrušení od počátku, je navrhovatel přesvědčen, že mezi případným zjištěním porušení povinnosti uveřejnění a vyvozením takovýchto jeho následků bude docházet k významné časové prodlevě, během níž se budou v registru hromadit smlouvy s nesprávnými údaji či záměrně neuveřejněnými částmi. Zákon o registru smluv navíc ani neupravuje postup v případě zjištění neuveřejnění části smlouvy či uveřejnění nesprávných údajů, tj. zda například budou takovéto smlouvy z registru vymazány. Naskytá se tedy otázka věrohodnosti a aktuálnosti samotného registru smluv jakožto účinného nástroje pro kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky. Na druhé straně pak může docházet také k plnění ze smluv, ohledně nichž platí fikce zrušení od počátku (nebudou-li si smluvní strany vědomy porušení povinností dle zákona o registru smluv) a s tím spojené problémy týkající se bezdůvodného obohacení smluvních stran. Navrhovatel má ve světle shora uvedeného za to, že registr může v konečném důsledku vést spíše k matení informace hledající veřejnosti či zneprůhlednění situace na poli nakládání s veřejnými rozpočty nežli zvýšení jeho transparentnosti.
75. Lze tedy uzavřít, že napadená právní úprava neobstojí ani z hlediska její vhodnosti k dosažení (pouze částečně legitimního) cíle.

3. Nezbytnost napadené právní úpravy k dosažení cíle

76. Navrhovatel nepovažuje napadenou právní úpravu ani za nezbytnou z hlediska dosažení cílů vymezených v důvodové zprávě.
77. Předem nutno zdůraznit, že informační povinnosti ve vztahu k osobám nakládajícím s veřejnými prostředky jsou v současné době upraveny zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (podrobněji viz výše).



Lze přitom konstatovat, že až dosud byla tato úprava postačující a při zohlednění dosavadních novelizací se v praxi relativně osvědčila. Navíc jsou povinnosti subjektů činných v oblastech dotýkajících se veřejných zájmů regulovány také v jednotlivých specifických zákonech, např. zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (ve vztahu k smlouvám kupř. ust. § 219), zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (např. ust. § 10d) či zákoně č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů (např. ust. § 17 odst. 9).

78. Na základě těchto zákonů mají relevantní dotčené subjekty povinnost uveřejňovat informace v zásadě obdobného rozsahu a obsahu, jaký po nich vyžaduje napadená právní úprava, a to buď prostřednictvím odpovědí na individuální žádosti, nebo – pokud jde o informace povinně zpřístupňované ze zákona – jejich zveřejněním. V tomto směru lze stávající právní úpravu považovat za méně zasahující do základních práv a svobod dotčených subjektů, když místo plošného zavádění obecné povinnosti uveřejňování konkrétních informací volí šetrnější variantu přednostního zveřejňování informací na žádost. To na jedné straně omezuje negativní dopady související s uveřejněním některých informací (zejména v podnikatelské sféře), na druhé pak také snižuje administrativní a finanční zátěž povinných subjektů. S ohledem na to nelze napadenou právní úpravu považovat za nezbytnou, nýbrž bezdůvodně více zatěžující a intenzivněji zasahující do základních práv a svobod.
79. Krom informačních povinností je hospodaření s veřejnými statky upraveno rovněž v zákonech týkajících se jednotlivých subjektů povinných podle zákona o registru smluv (např. zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, atp.).
80. Tematicky se pak materií kontroly hospodaření s veřejnými prostředky věnují také zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, případně zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.
81. Konkrétně ve vztahu k národním podnikům je například transparentnost a kontrola hospodaření zajištěna také občanským zákoníkem, zákonem č. 225/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 586/1996 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zajištění základu daně z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, možnostmi dozorčí rady a zřizovatele (Ministerstvo zemědělství) atd.
82. Veškeré uvedené zákony mají za úkol sledovat a kontrolovat hospodaření se státním majetkem a finančními prostředky státu, zadávání veřejných zakázek, plnění státního rozpočtu atd. Lze je tedy považovat za prostředky sledující cíl shodný s cílem proklamovaným napadenou právní úpravou.
83. Je tedy patrné, že současně platná legislativa obsahuje celou řadu kontrolních mechanismů zaměřených na dodržování stanovených pravidel nakládání s veřejnými



finančními prostředky, jakož i transparentnost takového hospodaření. Pokryta je přítomnost činnosti veškerých subjektů povinných dle zákona o registru smluv. Cíle napadené právní úpravy tak mohou být dosaženy již pouhou důslednou aplikací a vymáháním povinností plynoucích z dosud platných a účinných právních předpisů, aniž by bylo nutno zavádět úpravu novou.

84. Napadená právní úprava se tedy ve vztahu k již existujícím povinnostem relevantních dotčených subjektů na úseku hospodaření s veřejnými financemi jeví jako duplicitní, nadbytečná, navíc je i zde nutno zohlednit její obecnou nevhodnost k dosažení jí proklamovaných cílů. Rovněž je potřeba vzít v potaz, že napadená právní úprava může být ve svých důsledcích až kontraproduktivní (viz výše).
85. Nezbytnost není dle navrhovatele dána ani ve vztahu k sankcím stanoveným napadenou právní úpravou za porušení povinností tam stanovených. Mimo fikce zrušení předmětné smlouvy od počátku si jistě lze představit i méně drastický způsob postihu subjektů neplnících své povinnosti, jakým je kupříkladu stanovení systému pokut apod.
86. Takovou legislativní úpravu nelze označit za nezbytnou k dosažení cíle zajištění transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky.

4. Vzájemný vztah zájmu na dosažení cíle a práva na svobodu podnikání

87. V návaznosti na shora uvedené je navrhovatel toho názoru, že při existenci poměrně rozsáhlé stávající právní úpravy předmětné oblasti (tedy hospodaření s veřejnými financemi a jeho kontroly) není zájem na dalším zvyšování kontroly či rozšiřování kontrolních mechanismů natolik urgentní, aby tato naléhavost mohla zhojit tak zásadní zásah do práva na svobodu podnikání, jaký napadená právní úprava představuje.
88. Ačkoliv si lze představit naléhavou potřebu úpravy obdobné zákonu o registru smluv za situace, kdy tato materie není ještě legislativně řešena, v dané situaci tomu tak není. Zavedeny jsou v dostatečné míře již jiné fungující mechanismy a systémy, z nichž většina představuje značně menší zásah do základních práv povinných subjektů, případně alespoň obsahuje procesy k minimalizaci takovýchto zásahů. Zákon o registru smluv – byť obsahuje také výjimky z povinnosti uveřejňování – takovéto postupy v zásadě neobsahuje (resp. nelze je považovat za reálně dostatečné). Formálně stanovené výjimky nemají na postavení dotčených subjektů podstatně zmírňující vliv.
89. Přesříliš přísné jsou pak také sankce nastavené za porušení povinností stanovených zákonem o registru smluv, tj. fikce zrušení dotčené smlouvy od počátku, když sjednání nápravy by bylo možno zajistit také ukládáním pokut, jež by navíc představovaly příjem rozpočtu odpovědného subjektu (Ministerstva vnitra).
90. Zásah do základního práva na svobodu podnikání tak s přihlédnutím k těmto skutečnostem nemůže být shledán přiměřeným zájmu na dosažení cílů uváděných napadenou právní úpravou.

5. Závěr

91. Navrhovatel je přesvědčen, že zákon o registru smluv nesleduje žádný legitimní cíl, jenž by opravňoval natolik zásadní zásah do práva na svobodný výkon podnikání. Napadená



právní úprava pak není ani vhodná, ani nezbytná k dosažení cíle zajištění transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky, neboť existují jiné, alternativní a funkční způsoby dosažení tohoto cíle, jejichž využití zmírňuje intenzitu zásahu do základních práv povinných subjektů.

92. Napadená právní úprava pak nesplňuje ani podpůrné hledisko posouzení proporcionality formulované Ústavním soudem ve shora citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, bod 56. Zákon o registru smluv totiž nesplňuje zde uvedenou podmínku přesnosti, zřetelnosti a s tím spojené předvídatelnosti, neboť odkazuje na pojmy s relativně vágními definicemi, jež připouštějí široké možnosti odlišných výkladů. Povinné subjekty tak nemohou s jistotou dopředu zjistit, za jakých okolností a podmínek je veřejná moc oprávněna k zásahu do jejich práv, a nemohou tudíž upravit své chování tak, aby se se zákonem o registru smluv nedostali do konfliktu, nejsou schopny předem přesně stanovit, jaké informace lze z uveřejnění vyjmout, aniž by se tím vystavily riziku fikce zrušení smlouvy. S ohledem na přísnost této sankce nemůže napadená právní úprava obstát v testu proporcionality a zakládá tak porušení základního práva na svobodu podnikání.

c) *Test rovnosti*

93. Podle čl. 3 odst. 1 Listiny i čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se základní práva a svobody zaručují všem 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.
94. Dotýká-li se nerovnost jiného ústavně zaručeného práva, jedná se o tzv. nerovnost akcesorickou, jež je v souladu s judikaturou Ústavního soudu aplikovatelná „*nejen v případě, že u jiného ústavně (či Úmluvou) zaručeného práva dojde k jeho porušení, nýbrž postačí pouhý zásah do něj, resp. obecně jeho aplikovatelnost na posuzovaný případ.*“ (náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 105). Je nicméně nezbytné, aby k rozlišování došlo na základě shora vymezených důvodů, nebo na základě „jiného postavení“. V rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva je pojem „jiné postavení“ vykládán tak, že zahrnuje pouze „*důvody spočívající na osobních vlastnostech či osobní charakteristice, kterou si jednotlivec nemůže zvolit*“ (tamtéž, bod 108).
95. V daném případě navrhovatel podotýká, že napadenou právní úpravou jsou ze skupiny podnikatelských subjektů vyčleňovány konkrétní subjekty – národní podniky, právnické osoby-podnikatelé s majetkovou účastí státu a územní samosprávné celky při výkonu podnikatelské činnosti, jejichž postavení v konkurenčním prostředí je v důsledku povinnosti zveřejňovat zákonem stanovené smlouvy ve srovnání s ostatními konkurenty výrazně zhoršeno. K rozlišování tak dochází na základě tzv. „jiného postavení“ ve shora uvedeném smyslu, konkrétně z důvodů spočívajících v postavení uvedených právnických osob, jež však tyto nemohou žádným způsobem ovlivnit (nemohou se dle vlastního uvážení zprostit omezujících povinností plynoucích z napadené úpravy, jež je však znevýhodňuje oproti ostatním subjektům stejné kategorie, tj. podnikatelům).
96. Z rozhodovací praxe Ústavního soudu tedy vyplývá, že rozlišování mezi právními subjekty je nepřípustné ve dvojím ohledu: „*může působit jednak jako akcesorický princip, který zakazuje diskriminovat osoby při výkonu jejich základních práv, a jednak jako neakcesorický princip zakotvený v čl. 1 Listiny, který spočívá ve vyloučení libovůle zákonodárce při rozlišování práv určitých skupin subjektů. Jinými slovy, ve druhém*



případě jde o princip rovnosti před zákonem, který je skrze čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech součástí českého ústavního pořádku“ (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 56). Dle Ústavního soudu nicméně takovéto rozlišování nebude považováno za svévolné, pokud lze konstatovat podstatné rozdíly v postavení či charakteru dotčených subjektů, jež je činí nesrovnatelnými, když „uvažovat v kategorii rovnosti lze pouze v relaci mezi nejméně dvěma subjekty ve stejném, resp. srovnatelném postavení“ (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/14, bod 38).

97. Obdobně judikoval Ústavní soud také v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, v jehož bodě 279 blíže vymezil podmínky omezení práva podnikat v tom smyslu, že zákonodárce je oprávněn stanovit limity či (kvalifikační a jiné) podmínky výkonu určitých činností. Důsledkem takovéto úpravy nicméně dle Ústavního soudu „*bude vždy zásadní omezení práva podle čl. 26 odst. 1 Listiny v případě těch subjektů, které tyto podmínky nesplňují. Takto vzniklá nerovnost, která se dotýká samotné podstaty předmětného základního práva, přitom z ústavněprávního hlediska ob stojí pouze tehdy, nebude-li výsledkem libovůle a pro rozdílné zacházení s jednotlivými skupinami osob budou existovat objektivní a rozumné důvody*“ (obdobně také nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 121, obdobně také nález sp. zn. Pl. ÚS 10/13, bod 229). Stát tedy může rozhodnout, že jedné skupině poskytne méně výhod než jiné, nesmí však postupovat libovolně a z jeho rozhodnutí musí být patrné, že tak činí ve veřejném zájmu (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 117). K porušení práva na rovné zacházení tedy dochází v situacích, kdy se s různými subjekty ve stejné nebo srovnatelné situaci zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup.
98. Pro zachování principu rovného zacházení, resp. vyloučení svévole je pak nutno posoudit též konkrétní účel, k němuž je posuzovaná právní úprava určena, a zejména pak míru odlišného zacházení mezi dvěma jí vymezenými skupinami dotčených subjektů. Míra odlišného zacházení musí být úměrná míře odlišnosti uvedených subjektů (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 123).
99. V souladu s citovanou judikaturou Ústavního soudu navrhovatel připomíná, že napadená právní úprava zařazuje národní podniky a podnikající právnické osoby s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků mezi ostatní povinné subjekty, což zdůvodňuje potřebou zajistit transparentnost hospodaření s veřejnými prostředky. Na základě tohoto zařazení by bylo možno očekávat, že uvedené subjekty s veřejnými finančními prostředky hospodaří, jsou financovány z veřejných rozpočtů či se podílí na plnění významných úkolů ve veřejném zájmu. To nicméně neodpovídá skutečnosti, když tyto právnické osoby získává finanční prostředky k výkonu výdělečné činnosti výhradně z vlastního podnikání a cílem jejich výdělečné činnosti je dosažení zisku. Zařazení těchto subjektů mezi ostatní povinné subjekty se tak *a priori* jeví být zcela svévolným (ani důvodová zpráva v tomto směru nic neosvětluje, když zařazení jednotlivých povinných subjektů nijak nezdůvodňuje).
100. Je tak nutno posoudit, zda národní podniky a právnické osoby – podnikatelé s majetkovou účastí státu vykazují podstatné rozdíly oproti ostatním podnikatelům, jež by mohly ospravedlňovat odlišné zacházení ze strany zákonodárce. Navrhovatel je přesvědčen, že tomu tak není. Jak již bylo podrobně rozebráno výše, jsou uvedené subjekty podnikateli následkem svého zápisu v obchodním rejstříku, případně ve smyslu definice obsažené v § 420 občanského zákoníku, když splňují veškeré tam uvedené podmínky, jež jsou kladeny shodně na všechny podnikatele. Nelze tedy dojít k závěru, že



by tyto podnikatelské subjekty ve srovnání s ostatními podnikateli vykazovaly natolik rozdílnou povahu, jež by opravňovala odlišnou zákonnou úpravu jejich povinností stavějící je do značně nevýhodnějšího postavení na trhu. Stejně pak platí i ve vztahu k územním samosprávným celkům v případech, kdy tyto vykonávají podnikatelskou činnost a naplňují tedy definici podnikatele dle ust. § 420 občanského zákoníku. Také tyto relevantní dotčené subjekty tudíž (na určitém segmentu své aktivity) splňují veškeré zákonem vyžadované kvalifikační předpoklady, v důsledku čehož by měly požívat i odpovídajícím způsobem stejná práva a povinnosti jako ostatní podnikatelé (sám občanský zákoník žádnou vnitřní distinkci podnikatelů neupravuje, a to ani s ohledem na to, kterou zákonnou definici konkrétní subjekt naplňuje). Je-li tedy dána srovnatelnost (shodnost) postavení relevantních dotčených subjektů a ostatních podnikatelů, lze v daném případě uvažovat o porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace.

101. Ve světle výše citované judikatury Ústavního soudu může nerovnost v postavení shora definovaných relevantních dotčených subjektů, jež se dotýká samotné podstaty jejich práva na svobodné podnikání, z ústavněprávního hlediska obstát jedině tehdy, nebude-li výsledkem libovůle a budou-li pro rozdílné zacházení s jednotlivými skupinami osob existovat objektivní a rozumné důvody (veřejný zájem). Posoudit je pak nutno rovněž konkrétní účel či cíl posuzované právní úpravy, jakož i míru odlišného zacházení mezi dvěma skupinami subjektů srovnatelného postavení.
102. Jak bylo popsáno výše, je navrhovatel toho názoru, že zařazení národních podniků, podnikajících právnických osoby s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků, jakož i územních samosprávných celků při výkonu podnikatelské činnosti mezi povinné subjekty dle zákona o registru smluv (v jehož důsledku jsou tito podnikatelé výrazně znevýhodněni při svobodném výkonu svého podnikání povinností uveřejňovat konkurenčně citlivé informace obsažené v jimi uzavíraných smlouvách) je projevem libovůle zákonodárce. Uvedené subjekty jsou běžnými podnikateli mj. i v segmentech trhu, v němž je ekonomický výhled omezený na horizont 7 až 14 dní, kde je v souladu s platnou právní úpravou možné a běžné uzavírání ústních objednávek „na telefon“ (okamžité doplnění chybějícího zboží u zákazníka apod.) na základě rámcových smluv, a kde k plnění smlouvy dochází v řádu několika hodin. V tomto postavení jsou také chápány obchodními partnery, kteří s nimi uzavírají smlouvy. Smlouvy, jejichž obsah jsou tyto dotčené subjekty nuceny uveřejňovat dle napadené právní úpravy, jsou s nimi tedy uzavírány jakožto s podnikatelskými subjekty, nikoliv s orgány veřejné správy. Napadená právní úprava de facto těmto podnikatelům znemožňuje, aby se chovali tržně a ekonomicky, a aby mohli na vysoce konkurenčním trhu soutěžit s ostatními subjekty.
103. Neexistuje tedy v této souvislosti žádný veřejný zájem, jenž by objektivně zdůvodňoval potřebu uložení dalších povinností jdoucích nad rámec toho, co je běžně v obchodním styku zákonem vyžadováno od ostatních podnikatelů. V textu tohoto podání již bylo několikrát zdůrazněno, že důvodovou zprávou uváděný cíl zajištění transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky nemůže být naplněn stanovením informačních povinností subjektům, které s veřejnými finančními prostředky nehopodaří a jež při svém podnikání využívají výhradně finančních prostředků získaných svou podnikatelskou činností. Cíle napadené právní úpravy tedy nemohou zdůvodnit zavedení odlišného režimu pro dvě skupiny podnikatelů, s nimiž zákon zcela bezdůvodně zachází výrazně odlišným způsobem.



104. Je-li z ústavněprávního hlediska následně potřeba posoudit intenzitu a formu odlišného zacházení, pak navrhovatel uvádí, že zákon o registru smluv zavádí pro relevantní dotčené subjekty režim natolik odlišný od ostatních podnikatelských subjektů a v takové míře omezující jejich svobodné podnikatelské rozhodování, že by nemohl být zdůvodněn ani případným existujícím reálně naplnitelným cílem kontroly hospodaření s veřejnými zdroji (byť navrhovatel trvá na tom, že ve vztahu k těmto právníkům osobám není tento cíl legitimní). Z toho plyne, že napadená právní úprava nemůže obstát v testu proporcionality ani v návaznosti na porušení ústavního principu rovnosti.
105. Závěr o svévolnosti odlišného zacházení zejména s národními podniky podporuje také skutečnost, že tyto byly v případech zákonného omezení podnikání státních subjektů dosud vždy z režimu příslušného zákona vyňaty (viz např. zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů). Nerovnost v přístupu zákonodárce je patrná rovněž z toho, jakým způsobem zákon o registru smluv zachází s akciovými společnostmi s většinovou účastí státu nebo územního samosprávného celku, pokud její cenné papíry byly přijaty k obchodování na regulovaném trhu. Ty jsou totiž z režimu zákona o registru smluv vyňaty (ust. § 3 odst. 2 písm. h) zákona o registru smluv). Dalším příkladem nedůvodně odlišného přístupu je rovněž vyloučení obcí ve smyslu ust. § 3 odst. 2 písm. l) zákona o registru smluv, resp. zařazení do režimu zákona pouze smluv uzavíraných obcemi s rozšířenou působností. Ani tato skutečnost nemůže obstát v testu rovnosti.
106. Svévolně odlišný přístup k národním podnikům, podnikajícím právníkům osobám s majetkovou účastí státu či územním samosprávným celkům při výkonu podnikatelské činnosti a jimi uzavíraným smlouvám pak plyne rovněž z textu důvodové zprávy ohledně vyjmutí smluv uzavíraných v běžném obchodním styku s fyzickými osobami z povinnosti uveřejnění (ust. § 3 odst. 2 písm. a) zákona o registru smluv). Tento postup zdůvodňuje zákonodárce velkým množstvím takovýchto smluv a chybějícím převažujícím veřejným zájmem či dominantním požadavkem veřejné kontroly. Dle názoru navrhovatele není ve světle této argumentace důvod, aby nebyly vyňaty také běžné obchodní smlouvy uzavírané výše uvedenými dotčenými subjekty, u nichž rovněž absentuje sledovaný veřejný zájem, resp. není důvod je stavět pod veřejnou kontrolu. Obdobně bezdůvodný je rozdíl založený výjimkou stanovenou v ust. § 3 odst. 2 písm. b) zákona o registru smluv; uveřejňování tam uvedených informací dle zákonodárce není nezbytné z hlediska sledovaného cíle vyšší transparentnosti smluv a nakládání s veřejným majetkem a administrativní zátěž spojená s uveřejňování takovýchto dokumentů není vyvážena odpovídajícími přínosy veřejnému zájmu. Navrhovatel má za to, že nezbytné není ani uveřejňování smluv uzavíraných běžným podnikatelským subjektem bez návaznosti na veřejné rozpočty ve smyslu čerpání veřejných finančních prostředků, jakými jsou národní podniky či obchodní korporace (případně jiné právníky osoby-podnikatelé) s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků, přičemž administrativní zátěž spojená s uveřejňování celých obchodních smluv včetně příloh je patrně ještě mnohem vyšší.
107. Konečně na okraj navrhovatel poznamenává, že obdobné zahraniční právní úpravy výslovně vylučují zveřejňování smluv uzavřených v běžném obchodním styku v rozsahu podnikání nebo činnosti příslušného subjektu (aniž by tuto výjimku omezovaly na smlouvy uzavřené s fyzickými osobami). Takto omezuje uveřejňování smluv např. slovenský zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám, z něhož



vycházel autoři českého zákona o registru smluv (ust. § 5a odst. 2 věta za středníkem zákona č. 211/2000 Z. z.). Britský zákon o veřejných zakázkách (Public Contracts Regulation 2015) pak z povinnosti uveřejnění vyjímá smlouvy, u nichž by zveřejnění bylo v rozporu s veřejným právem, představovalo zásah do obchodního tajemství, poškození oprávněného obchodního zájmu dodavatele či narušení hospodářské soutěže. Neexistuje proto žádný objektivní důvod, aby stejným způsobem nebyly z působnosti zákona o registru smluv vyňaty také smlouvy uzavírané národními podniky a podnikajícími právníckými osobami s majetkovou účastí státu či územních samosprávných celků nebo samotnými územními samosprávnými celky v rámci jejich běžné podnikatelské činnosti.

108. Zákon o registru smluv popsáním způsobem narušuje „férovost“ podmínek pro podnikání vyžadovanou nálezem sp. zn. IV. ÚS 27/09 a vytváří překážku v podnikání za rovných podmínek. Shora vymezené relevantní dotčené právnické osoby jsou podnikateli, jež soutěží s mnoha dalšími subjekty, avšak ze všech těchto soutěžitelů pouze ony mají povinnost uveřejňovat smlouvy uzavřené se svými obchodními partnery v registru smluv. Ani možnost vyloučení některých základních údajů s odvoláním na obchodní tajemství nemůže zajistit ochranu těchto subjektů před tím, aby jejich konkurenti či obchodní partneři zjistili jejich obchodně strategické záměry a takto získané údaje zneužili v hospodářské soutěži či při vyjednávání obchodních podmínek.
109. V souladu se závěry obsaženými ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (bod 106) se v tomto případě jedná o nerovnost ve vztahu k ochraně svobodného výkonu podnikatelské činnosti, aniž by přitom současně muselo dojít k samotnému porušení práva na svobodu podnikání (což však navrhovatel odmítá, neboť je zřejmé, že právo svobodně podnikat je napadenou právní úpravou zásadním způsobem dotčeno).

D) Závěr

110. Z výše uvedené analýzy je zřejmé, že napadená právní úprava nemůže obstát ani v jednom z testů stanovených Ústavním soudem k přezkumu ústavnosti posuzované právní úpravy. Jelikož pro konstatování protiústavnosti postačí nesplnění i jen jednoho z hodnocených hledisek, je v případě porušení všech požadavků kladených na legislativní akty nutno dojít k jednoznačnému závěru o protiústavnosti napadené právní úpravy v tom smyslu, že porušuje právo na svobodný výkon podnikání zakotvené v čl. 26 odst. 1 Listiny.
111. Pouze pro doplnění navrhovatel uvádí, že napadená právní úprava z hlediska principu rovnosti neobstojí ani ve světle práva soutěžního. Konkrétně například národní podniky či obchodní korporace s majetkovou účastí státu (a konečně také územní samosprávné celky, vykonávají-li v daném případě podnikatelskou činnost) jsou v tomto kontextu zcela běžnými soutěžiteli ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále pouze „soutěžní zákon“). Toto ustanovení definuje soutěžitele jakožto fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právníckými osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli. Je tedy zřejmé, že relevantní dotčené subjekty jakožto podnikatelé se účastní hospodářské soutěže a jde tedy o běžné soutěžitele ve smyslu citované úpravy. Nutno přitom



podotknout, že v souladu s judikaturou evropských soudů (např. rozsudek SDEU ve věci C-41/90 *Klaus Höfner and Fritz Elser v. Macrotron*) lze za soutěžitele považovat jakoukoliv ekonomickou entitu vykonávající hospodářskou činnost bez ohledu na její právní status a způsob, jakým je financována. Soutěžní normy se v důsledku toho aplikují také na neziskové organizace či veřejnoprávní subjekty (výjimku v tomto směru tvoří pouze regulační a obstaravatelské činnosti státu), tj. také na povinné subjekty dle zákona o registru smluv.

112. V důsledku aplikace napadené právní úpravy bude nicméně celá řada subjektů (zejména obchodních korporací, v nichž má většinovou majetkovou účast stát nebo územní samosprávný celek), na něž je nahlíženo jako na soutěžitele, nucena zveřejňovat uzavřené soukromoprávní obchodní smlouvy. To nicméně odporuje zájmu těchto subjektů na maximálním omezení informací např. o skutečných nákladech, cenách, know-how, obchodních partnerech a budoucí obchodní politice. Uvedené povinné subjekty tak budou v soutěži znevýhodněny oproti jiným soutěžitelům, kteří povinnost zveřejňování obchodních smluv nemají. Takovýto přístup je však v rozporu s obecným principem nediskriminace (rovnosti) a zachování férovosti soutěže (viz rovněž nálezn Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 27/09, bod. 27, citovaný výše).
113. Napadená právní úprava odporuje rovněž pravidlům volného obchodu stanoveným Smlouvou o fungování Evropské unie („Smlouva“). Ta v ustanovení čl. 107 stanovuje zákaz státních podpor narušujících nebo způsobilých narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví, ovlivňují-li obchod mezi členskými státy. Jak bude uvedeno níže v dalších částech tohoto podání, může ztráta výhody obchodního tajemství plynoucí z napadené právní úpravy vést mimo jiné také k ohrožení zahraničních investic a obecně obchodu mezi členskými státy Evropské unie. V některých odvětvích, kde převládají soutěžitelé z větší části vlastnění státem a územními samosprávnými celky, totiž hrozí plošné omezení hospodářské soutěže, což může být Evropskou komisí hodnoceno jako omezování obchodu mezi členskými státy. Byť tedy napadená právní úprava nemá přímo charakter přímého zvýhodnění definované skupiny podniků, lze její faktické dopady podřadit pod zákaz stanovený citovaným unijním ustanovením; svými účinky totiž napadená právní úprava staví do výhodnější pozice podnikatele vyňaté z působnosti zákona o registru smluv tím, že jim neukládá omezení vztahující se výhradně na povinné subjekty, v jejichž důsledku dochází k zásadnímu omezení volnosti jejich podnikatelského rozhodování.
114. V návaznosti na uvedené odkazuje dále navrhovatel rovněž na ustanovení čl. 116 a 117 Smlouvy, dle nichž je legislativní narušení (rovných) podmínek hospodářské soutěže důvodem ke konzultacím s dotčeným členským státem a v případě neúspěchu konzultačního postupu pak také k legislativnímu zakročení na unijní úrovni ve formě směrnice.
115. Shodně se ostatně vyjádřil i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svém stanovisku ze dne 29.3.2016, jehož kopii přikládáme.

Důkaz:

- kopie stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (příloha č. 2)



V.

Vynětí konkrétních dotčených subjektů z režimu zákona o registru smluv ve světle nedávné judikatury Ústavního soudu

116. Navrhovatel opětovně poukazuje na znění ust. § 3 odst. 1 zákona o registru smluv, dle něhož se prostřednictvím registru smluv neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím. Výjimky z informačních povinností dle zákona o svobodném přístupu k informacím jsou v ust. § 2 vymezeny jednak na personálním základě (odst. 1 a 2), jednak věcně (odst. 3 a 4). V souladu s tímto vymezením nejsou k poskytování předmětných informací zavázány jiné subjekty než ty, které jsou jako povinné taxativně stanoveny v ust. § 2 odst. 1 a 2 (tj. státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány, veřejné instituce a subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy).
117. Jelikož národní podniky a obchodní korporace (resp. podnikající právnické osoby) s majetkovou účastí státu nelze podřadit pod kategorii státních orgánů, orgánů územních samosprávných celků, nejedná se o územní samosprávné celky ani subjekty, jež by v oblasti veřejné správy rozhodovaly o právech či povinnostech fyzických a právnických osob, zůstává zjištěno, zda je lze zařadit do skupiny veřejných institucí.
118. Ve shora citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 Ústavní soud v této souvislosti judikoval, že podřazení obchodní společnosti pod pojem „veřejná instituce“ by bylo možné pouze v případě, že by naplňovala definiční znaky veřejné instituce a „*současně by veškeré právní následky spojené s tímto jejím postavením šly výlučně ‚k tíži‘ veřejné moci*“ (bod 70). V tomto případě má posouzení národních podniků a obchodních korporací s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků jakožto veřejných subjektů podobných s ostatními dotčenými subjekty právní dopady, jež se negativně projeví nikoliv na straně veřejné moci, nýbrž právě v soukromoprávní sféře této vymezené skupiny právnických osob (při výkonu jejich podnikatelské činnosti). Právní následky založené zkoumanou právní úpravou tak u vybrané skupiny dotčených subjektů jdou k tíži jejich soukromoprávního postavení a jako takové jsou protiústavní.
119. V souladu s citovaným nálezem Ústavního soudu nelze povahu veřejné instituce v žádném případě přiznat obchodní společnosti, „*jejíž postavení se řídí zákonem o obchodních korporacích (dříve obchodním zákoníkem), pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyly jejími jedinými společníky, případně pokud by všichni její společníci neseřádali z těchto subjektů*“ (bod 71). Na základě těchto závěrů je tak nutno z dopadu zákona o registru smluv (konkrétně ust. § 2 odst. 1 písm. n) vyloučit veškeré právnické osoby s majetkovou účastí státu a územně samosprávného celku, v nichž stát či územní samosprávný celek nejsou jedinými společníky.
120. Co se týče národního podniku, je jeho veřejný charakter vyloučen ryze soukromoprávním cílem jeho existence, jímž je dosažení zisku (viz judikatura citovaná v bodech 45 a 48 výše).
121. Nelze-li tedy od národních podniků a obchodních korporací s majetkovou účastí státu požadovat poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, jelikož se ve světle shora citované judikatury nejedná o „veřejné instituce“ ve smyslu ust. § 2



odst. 1 tohoto zákona, je v souladu s ust. § 3 odst. 1 zákona o registru smluv nutno je vyloučit také ze zveřejňovací povinnosti dle tohoto zákona.

VI.

Porušení autonomie vůle, resp. smluvní volnosti

122. Zásada autonomie vůle je jednou ze základních soukromoprávních zásad, jež je zakotvena v čl. 2 odst. 4 Ústavy. Dle tohoto ustanovení platí, že „každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ (obdobně čl. 2 odst. 3 Listiny). Dle Ústavy jsou tedy všichni občané svobodní ve svém jednání, je-li takové chování klasifikováno jako dovolené a není tedy zákonem zakázáno; pojem občan je zde nutno vykládat nikoliv pouze ve smyslu osoby fyzické, nýbrž jako zahrnující i osoby právnické. V rovině jednoduchého práva je smluvní volnost upravena v ust. § 1725 věta druhá občanského zákoníku, dle něhož je v mezích právního řádu stranám ponecháno na vůli svobodně si smlouvu sjednat a určit její obsah. Zásada autonomie vůle je tedy výrazem svobody jednotlivce v soukromoprávní sféře, přičemž její uplatnění bývá koncentrováno do čtyř základních oblastí: „rozhodnutí o uskutečnění právního jednání, výběr adresáta právního jednání, vytváření obsahu právního jednání (s odrazem na evoluci a obsah právního poměru) a výběr formy právního jednání“ (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3698/15, bod 26). Ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 557/05 Ústavní soud v této souvislosti zdůrazňuje to, že státní moc má uznat, respektovat, případně aprobovat autonomní projevy vůle jednotlivců a jí odpovídající jednání, pokud takové jednání nezasahuje do práv třetích osob a není zde převažující zájem na ochraně veřejného zájmu.
123. Zákon o registru smluv v ust. § 6 odst. 1 stanoví účinnost smluv, na něž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, nejdříve na den jejich uveřejnění. Zákon tímto ustanovením zakládá absolutní zákaz sjednání jiné (zpětné) účinnosti smlouvy a omezuje tak volnost subjektů soukromého práva. Je přitom v obchodním styku zcela běžné, aby byly smlouvy sjednávány se zpětnou účinností, příp. aby byly sjednány smlouvy ústně, na základě dříve uzavřených rámcových smluv (viz výše); dotčené subjekty, jež jsou podnikateli, jsou tudíž zásadním způsobem omezeny v možnosti flexibilně reagovat na vývoj trhu a smluvních podmínek obchodních partnerů.
124. Takovýto zásah do volnosti určení obsahu smlouvy je v souladu s ústavní judikaturou citovanou shora v části zabývající se porušením práva na svobodu podnikání (na niž návrhovátelem na tomto místě v plném rozsahu odkazuje) v demokratickém právním státě možný pouze ve veřejném zájmu, případně z důvodu ochrany práv jiných subjektů. Jak již bylo několikrát uvedeno, národní podniky či obchodní korporace (podnikající právnické osoby) s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků nebyly založeny za účelem uspokojování nebo ochrany významných celospolečenských, strategických či jiných veřejných zájmů. Tyto právnické osoby jsou podnikatelskými subjekty, jež hospodaří s prostředky, které získávají výhradně z výsledků své podnikatelské činnosti, nikoliv z veřejných finančních zdrojů či dotací anebo pobídek. V případě těchto povinných subjektů tak není dán žádný veřejný či významný celospolečenský zájem ospravedlňující jakýkoliv zásah do smluvní volnosti nebo autonomie (svobody) vůle tak, jak jsou garantovány Ústavou, Listinou nebo ust. § 1725 občanského zákoníku.



125. Napadená právní úprava dále zasahuje do soukromoprávních (smluvních) vztahů svým kogentním ustanovením § 7 odst. 1, dle něhož platí, že smlouva je zrušena od počátku v případě, že není uveřejněna v registru smluv ani do tří měsíců ode dne, kdy byla uzavřena.
126. Zneplatnění konkrétního ustanovení smlouvy pro rozpor se zákonem bylo Ústavním soudem označeno za tzv. *ultima ratio*; to znamená, že by k němu s ohledem na zásadu autonomie vůle mělo docházet pouze ve výjimečných případech. Na základě argumentu *a minori ad maius* je toto pravidlo dle názoru navrhovatele potřeba vztáhnout také na sankci zrušení smlouvy s účinky od počátku, jak činí napadená právní úprava.
127. Zásah v podobě aplikace ust. § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o registru smluv je tudíž zjevně v rozporu se zásadou smluvní volnosti a je z tohoto důvodu protiústavní.

VII.

Nevhodnost napadené právní úpravy ve vztahu k cizímu právu

128. V souladu s ust. § 8 odst. 1 se zákon o registru smluv použije bez ohledu na právo, které je podle mezinárodního práva soukromého pro smlouvu právem rozhodným. Tento zákon představuje veřejnoprávní předpis; veřejné právo platí na území daného státu kogentně, tudíž citované ustanovení je nadbytečné.
129. Smlouva jako soukromoprávní projev vůle stran se naproti tomu řídí tím právem, na něž odkáže kolizní ustanovení mezinárodního práva soukromého nebo které si strany v rámci zásady smluvní volnosti zvolí. Mezinárodní právo soukromé, resp. zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů, nepředstavuje jakýsi „nadmárodní“ předpis, nýbrž se jedná o součást vnitrostátního práva České republiky. Cizí soudy budou při posuzování platnosti smlouvy uzavřené mezi subjekty ze dvou různých zemí (a závazků z ní vzešlých) aplikovat své mezinárodní právo soukromé. Odkáže-li toto mezinárodní právo soukromé případně na jiné nežli české právo (případně zvolí-li si strany jako právo rozhodné jiné než české právo), bude se jím cizí soud při svém rozhodování řídit. K českému veřejnému právu nebude přihlížet, jelikož žádné veřejné právo nemůže mít extraterritoriální účinky.
130. Relevantní dotčené podnikatelské subjekty uzavírají velké množství smluv se zahraničními partnery a tyto smlouvy se často řídí cizím právem, nikoliv právem českým. Importní smlouva s německým partnerem tak bude v Německu platná, přestože nebyla uveřejněna v registru smluv v souladu s napadenou právní úpravou, a je tudíž dle českého práva zrušena od počátku. Český smluvní partner tak bude mít v Německu povinnost z této smlouvy plnit, ačkoliv z hlediska českého veřejného práva plnit nemá. Povinnost plnit partnerovi v Německu může být tamějšími soudy i vynucována, např. exekucí na majetek českého obchodního partnera umístěný v Německu.

Důkaz:

- kopie Studie obchodně-ekonomických rizik a dopadů zákona č. 340/2015 Sb. o registru smluv společnosti Deloitte (příloha č. 1)
131. K českému veřejnému právu bude přihlížet pouze český soud, povede-li se spor před ním, např. pro porušení péče řádného hospodáře (ust. § 49, 51, 52 atd. zákona č. 90/2012 Sb.,



o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů) plněním v Německu na základě z pohledu českého veřejného práva neexistující (zrušené) smlouvy.

132. Zákon o registru smluv fakticky znemožňuje povinným podnikatelským subjektům podnikat v zahraničí, neboť vystavuje českou smluvní stranu riziku soudních sporů pro neplnění smluvních závazků nebo pro zanedbání péče řádného hospodáře ve smyslu ust. § 159 občanského zákoníku, resp. § 51 zákona o obchodních korporacích. Dopad zákona o registru smluv na ekonomiku dotčených subjektů a na odpovědnost jejich statutárních orgánů tak může být (a bude) devastující.
133. S ohledem na popsané riziko soudních sporů s mezinárodním prvkem je dle názoru navrhovatele vhodné explicitně vyjádřit, že v registru smluv nebude zveřejněna žádná smlouva, jejíž smluvní stranou budou národní podniky či právnické osoby-podnikatelé s majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků, případně územní samosprávné celky při výkonu podnikatelské činnosti. Tím se významně posílí právní jistota nejenom těchto subjektů samotných, ale především jejich obchodních partnerů, a odstraní výkladové pochybnosti ve vztahu ke smlouvám uzavíraným uvedenými subjekty. Z tohoto důvodu navrhovatel (pro případ, že Ústavní soud z jakéhokoliv důvodu nevyhoví návrhu na zrušení zákona o registru smluv jako celku) zdůrazňuje potřebu výslovného vyjmutí územních samosprávných celků, národních podniků a právnických osob s většinovou majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků z povinnosti uveřejnění zakotvené v ust. § 3 odst. 2 zákona o registru smluv, aby bylo zřejmé, že zveřejněny nebudou žádné smlouvy, jejichž stranou tyto subjekty jsou.
134. Nemožnost podnikat v zahraničí navíc znamená zásadní ohrožení známkového portfolia povinných podnikatelských subjektů. Není-li totiž ochranná známka na konkrétním teritoriu řádně užívána po dobu delší pěti let, je možné ji zrušit pro neužívání (např. ust. § 13 odst. 1 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, ve znění pozdějších předpisů, čl. 15 odst. 1 ve spojení s čl. 51 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 207/2009 o ochranné známce Společenství). Nebude-li česká smluvní strana mezinárodní obchodní smlouvy schopna své výrobky ze shora popsaných důvodů vyvážet, a nebude-li tedy v zahraničí užívat své registrované ochranné známky, mohou být tyto vystaveny riziku zrušení. Celosvětové známkové portfolio přitom zpravidla patří mezi základní a nejvýznamnější složky podniku, bez nichž je jeho hodnota výrazně omezena.
135. Navrhovatel uzavírá, že s ohledem na shora uvedené má napadená právní úprava za následek rovněž znemožnění podnikání na zahraničních trzích a užívání ochranných známek platných v zahraničí, čímž v další rovině porušuje právo na svobodu podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny a jednu ze čtyř základních svobod vnitřního trhu EU, totiž svobodu volného pohybu zboží tak, jak je zakotvena v čl. 26 a 28 až 37 Smlouvy o fungování Evropské Unie. Na případný test ústavnosti takového porušení v plném rozsahu dopadají závěry dosažené shora v předchozích částech tohoto podání, na něž zde navrhovatel pro tyto účely odkazuje.

VIII.

Porušení zákazu retroaktivity

136. Navrhovatel má za to, že napadená právní úprava představuje zcela zásadní porušení zákazu retroaktivity právních norem jakožto jednoho z pilířů demokratického právního



státu. Aplikací níže specifikovaných ustanovení zákona o registru smluv nezbytně dochází k podstatnému zásahu do právních vztahů etablovaných dlouho před nabytím účinnosti napadené úpravy. Důsledky takovéto aplikace zpětně ovlivňují právní postavení dotčených subjektů natolik negativním způsobem, jež v době vzniku těchto vztahů nebylo možné očekávat či předvídat; realizace obsahu napadené právní úpravy tak odporuje i zásadě legitimního očekávání a právní jistoty jejich adresátů. Uvedené je dle názoru navrhovatele dalším důvodem pro zrušení napadené právní úpravy pro neústavnost.

137. Ustanovení § 8 odst. 3 zákona o registru smluv uvádí: *„Byla-li smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, uzavřena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a po nabytí účinnosti tohoto zákona byla uzavřena dohoda, kterou se taková smlouva doplňuje, mění, nahrazuje nebo ruší, uveřejní se prostřednictvím registru smluv spolu s touto dohodou i dotčená smlouva“.*
138. Důsledkem citované normy je, že režimu zákona o registru smluv budou dodatečně podřízeny také smlouvy uzavřené přede dnem jeho účinnosti, tj. smlouvy, jež by jinak nepodléhaly povinnosti uveřejnění, a to pouze z důvodu jejich pozdější změny, nahrazení či dokonce zrušení.
139. V tomto kontextu navrhovatel odkazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 18/14, kde se v bodě 29 uvádí: *„V demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) musí mít adresáti právních norem reálnou možnost seznámit se předem s jejich obsahem, a poznat tak rozsah svých práv a povinností. Jen v takovém případě jim totiž mohou přizpůsobit své jednání a nést za něj odpovědnost. Právní norma, která se stává účinnou teprve poté, co nastaly skutečnosti, ve vztahu k nimž se má uplatnit, již na toto jednání nemůže mít vliv; může mu pouze – ať už zpětně nebo do budoucna – přiznat nebo odeprít právní účinky. Protože však jednotlivec obsah takovéto právní normy nemohl v minulosti znát, je zásadně nepřipustné, (...) aby s ním byly dodatečně spojeny právní následky, jež jdou k jeho tíži. Přednost zde musí dostat jeho právní jistota a důvěra v právo. V opačném případě by si nikdo nemohl být nikdy jist, zda jedná po právu, neboť v tomto směru by byl vystaven neomezené moci budoucího zákonodárce.“* V bodě 30 citovaného nálezu pak Ústavní soud konstatoval, že *„zásady právní jistoty, důvěry v právo či ochrany nabytých práv (resp. zákaz zásahu do nabytých práv) se nedotýkají jen změn právních norem, které působí zpětně. Zákonodárce musí i jinak dbát o to, aby zásah do již existujících právních vztahů neznamenal popření legitimního očekávání, které u jejich subjektů působením předchozí právní úpravy vyvolal“* (obdobně nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/13, bod 21).
140. Při hodnocení právní normy potřeba rozlišovat mezi tzv. retroaktivitou pravou, jež je přípustná pouze ve výjimečných případech, a retroaktivitou nepravou, u níž je naopak zásadou přípustnost. K tomuto rozdělení Ústavní soud v bodě 33 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/14 konstatoval: *„Podstata pravé retroaktivity spočívá v tom, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud na jejím základě dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona (...). Její zákaz se přitom týká pouze případů, kdy by uvedená zpětná působnost byla v neprospěch (k tíži) jednotlivce, ledaže by dotčený právní subjekt s ohledem na obsah předchozí právní normy nemohl být v oprávněné důvěře v právo (ve stálost právního řádu), nebo by dokonce musel s retroaktivní regulací počítat. Tak by tomu bylo zejména tehdy, jestliže by právní*



norma byla v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky nebo s nezměnitelnými náležitostmi demokratického právního státu“ (obdobně náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 144 a náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/14, bod 71). V bodě 34 se pak Ústavní soud vyjádřil k podstatě nepravé retroaktivity v tom smyslu, že „v jejím případě zákon sice nezakládá právní následky zpětně, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů (...). Ačkoliv ji na rozdíl od pravé retroaktivity lze považovat za zásadně přípustnou, ani v jejím případě nesmí být popřena důvěra v právo tam, kde je na straně adresáta právní normy legitimní očekávání, že dosavadní právní úprava bude zachována. Nepravá retroaktivita je v souladu se zásadami právní jistoty a důvěry v právo, je-li vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, BVerfGE 127, 1, 25, bod 58)“ (viz také náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 145 a náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/14, bod 72).

141. Navrhovatel je přesvědčen, že shora citované ust. § 8 odst. 3 zákona o registru smluv zakládá ústavně nepřipustnou pravou retroaktivitu napadené právní úpravy, když v jeho důsledku dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona. Citované ustanovení § 8 odst. 3 zákona o registru smluv totiž režimu zákona podřizuje nejenom smlouvy uzavřené za jeho účinnosti, nýbrž také smlouvy uzavřené přede dnem účinnosti. Je tomu tak v případě, že smlouva uzavřená před nabytím účinnosti napadené právní úpravy je posléze za jeho účinnosti změněna, doplněna či zrušena.
142. Ačkoliv ze samotného textu citovaného ustanovení přímo nevyplývá, že by jeho právní účinky směřovaly do období před účinností zákona o registru smluv, ve skutečnosti tomu tak je. Na tomto místě je dle navrhovatele nutno posuzovat citované ustanovení v kontextu celé právní úpravy a jejích možných právních následků. Zejména je potřeba poukázat na ust. § 7 odst. 1 zákona o registru smluv, které upravuje následky porušení povinnosti uveřejnění, zakládaje fikci zrušení nezveřejněných smluv od počátku. Ústavněprávní závadnost zpětné působnosti zákona o registru smluv je ve vztahu k tomuto ustanovení velice markantní, a to zejména s ohledem na přísnost sankce stanovené za porušení povinnosti uveřejnit smlouvu, když v takovém případě platí, že smlouva se od počátku ruší. Aplikací napadené právní úpravy tak může dojít ke zrušení smluv uzavřených dlouho před nabytím její účinnosti, a to pouze v důsledku toho, že později byla uzavřena smlouva, jež takovouto dřívější smlouvu určitým způsobem pozměnila či (dokonce!) zrušila. Podstatné je, že tyto negativní důsledky nastanou s efektem do období ještě před nabytím účinnosti napadené právní úpravy, tj. do období, kdy účastníci předmětné smlouvy nemohli předvídat podmínky, jež budou na jimi uzavřenou smlouvu posléze kladeny, a nemohli tedy ani uzpůsobit obsah smlouvy tak, aby jeho zveřejnění bylo pro obě strany smlouvy přijatelné. Lze totiž předpokládat, že kdyby dotčené subjekty při uzavírání smlouvy věděly, že její obsah bude následně povinně zveřejněn, byly by údaje zahrnuté do textu smlouvy volily s přihlédnutím k této skutečnosti, tj. zahrnuly by pouze informace, jejichž zveřejnění by se nepřičilo jejich podnikatelským cílům. Účastníci smluv zveřejňovaných dle zákona o registru smluv byli tedy zbaveni možnosti s vědomím veškerých zákonných požadavků formulovat svůj



projev vůle způsobem pro ně akceptovatelným a zároveň se vyhnout riziku jeho následného zrušení.

143. Za zcela absurdní považuje navrhovatel právní účinky napadené právní úpravy zejména u smluv uzavřených před účinností zákona o registru smluv a podřízených jeho režimu teprve v důsledku jejich pozdějšího zrušení; zde totiž nastává situace, kdy je smluvní strana v důsledku ust. § 8 odst 3 zákona povinna uveřejnit zrušenou smlouvu, a to pod hrozbou sankce jejího zrušení.
144. V návaznosti na uvedené je nutno zdůraznit, že důsledky zpětné působnosti citovaného ustanovení jdou v tomto případě jednoznačně k tíži povinných subjektů, ať už se jedná o povinnost zveřejnit hospodářsky citlivé vnitřní informace dotčených subjektů, negativní dopad na jejich zisk (resp. podstatné omezení v možnosti jeho dosažení) či samotnou sankci zrušení nezveřejněné smlouvy. Zákaz pravé retroaktivity předmětného ustanovení tak v této souvislosti nelze zhojit judikatomě přípustným způsobem, tj. argumentem, že by retroaktivita v těchto situacích byla k prospěchu dotčené osoby (viz výše nálezný sp. zn. Pl. ÚS 18/14, bod 33). V úvahu nepřichází ani druhý případ přípustnosti pravé retroaktivity; nelze totiž právní stav existující před nabytím účinnosti zákona o registru smluv považovat za odporující zásadním, obecně uznaným principům humanity a morálky nebo nezměnitelným náležitostem demokratického právního státu. Naopak, z výše uvedené analýzy protiústavnosti zákona o registru smluv jako celku (příp. jeho konkrétních ustanovení) jednoznačně vyplývá, že je to právě napadená právní úprava, která ve svých důsledcích představuje zásah do základních práv jednotlivců. Právní situace, jež existovala před přijetím zákona o registru smluv, byla ve všech ohledech souladná s principy demokratického právního státu (i ústavním pořádkem jako celkem), resp. každopádně představovala přinejmenším ústavněprávně omluvitelný (zdůvodnitelný) zásah do práv jejich adresátů, když povinnost zveřejňovat konkrétní typy smluv byla v drtivé většině případů vázána na předchozí žádost (smlouvy tedy nebyly zveřejňovány *a priori*). Navíc bylo tehdejší systém zveřejňování smluv týkajících se hospodaření s veřejnými prostředky možné považovat za postačující a funkční (viz výše). Dotčené subjekty tak nemohly očekávat, že tehdejší právní úprava – plně odpovídající v zásadě veškerým ústavním principům – bude muset být změněna, navíc způsobem, jehož právní důsledky se po všech stránkách jeví jako protiústavní.
145. V souvislosti se zákazem retroaktivity je dále dle navrhovatele potřeba zmínit také ust. § 6 odst. 1 zákona o registru smluv, dle něhož nabývá smlouva účinnosti teprve dnem jejího uveřejnění v registru smluv; v návaznosti na ust. § 8 odst. 3 zákona tak bude dodatečně zcela absurdně odložena i účinnost smluv, jež již předtím (tj. před nabytím účinnosti napadené právní úpravy) účinnosti nabyly. Podřízení dříve uzavřených smluv dopadům ust. § 6 odst. 1 zákona o registru smluv tedy znamená, že se zpětnou účinností jsou měněny právní vztahy vzniklé za předchozí právní úpravy (resp. v době absence napadené právní úpravy), konkrétně tedy účinnost dotčených smluv, přičemž účinky těchto změn se manifestují ještě do období před nabytím účinnosti napadené právní úpravy. V praxi to znamená, že smlouvy, které nabyly účinnosti přede dnem účinnosti napadené právní úpravy, budou na jejím základě účinnosti zbaveny (účinnost jim bude napadenou právní úpravou „odejmuta“); práva a povinnosti z těchto smluv plynoucí tak v praxi nevzniknou (nebudou vymahatelná), byť formálně zůstane jejich právní podklad (titul) zachován. Navrhovatel má za to, že v popsáném případě napadená právní úprava modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů, zakládá tudíž nepravou retroaktivitu ve smyslu shora citované judikatury Ústavního soudu.



146. Ani v tomto případě nicméně dle navrhovatele nejsou naplněny podmínky přípustnosti takovéto zpětné působnosti právní normy. Zejména s ohledem na shora popsanou protiústavnost zákona o registru smluv jako celku byly dotčené subjekty zcela legitimně oprávněny věřit, že dosavadní úprava je pro dosažení cílů proklamovaných důvodovou zprávou k zákonu o registru smluv postačující, vyhovuje ústavním standardům ochrany práv jednotlivce, a není tudíž důvodu ji jakkoliv měnit. Jak plyne z výše uvedené podrobné analýzy jednotlivých testů přípustnosti zásahů do ústavně garantovaných práv - konkrétně práva na svobodný výkon podnikatelské činnosti či zásady smluvní autonomie - není zvolená právní úprava zákona o registru smluv vhodná ani potřebná k dosažení cílů transparentnosti smluv a hospodaření s veřejnými prostředky. Ústavním soudem požadovaná hranice únosnosti retroaktivního zásahu zákona o registru smluv do právní jistoty dotčených subjektů a celkově důvěry v právo tak dle navrhovatele byla významně překročena.
147. Popsané právní následky napadené právní úpravy dle navrhovatele představují ústavně nepřipustný zásah do principu právní jistoty a legitimního očekávání dotčených subjektů. Smluvní strany smluv uzavřených přede dnem nabytí účinnosti zákona o registru smluv jsou v důsledku jeho aplikace vystaveny právním následkům, jež při jejich uzavírání nemohly předvídat a jimž se tak nebyly schopny přizpůsobit. Zakonodárce tak nedostal své povinnosti dbát při přijímání nové legislativní úpravy ochrany legitimního očekávání jejich adresátů či jimi nabytých práv, resp. porušil zákaz zásahu do těchto práv.
148. Napadená právní úprava je tedy protiústavní také z důvodu porušení zákazu retroaktivity, a to jak pravé, tak i nepravé.

IX.

Soulad s právem Evropské unie

149. Navrhovatel konstatuje, že zrušení napadeného předpisu nebo jeho konkrétních ustanovení nebude odporovat závazkům plynoucím z členství České republiky v Evropské unii. Napadená právní úprava není povinnou transpozicí existující směrnice ani jiného právního předpisu EU, ani nereflektuje nějaký přímo aplikovatelný předpis EU. Napadená úprava je čistě vnitrostátní českou normou bez návaznosti na jakýkoliv předpis na úrovni práva EU.

X.

Návrh

150. Na základě shora popsaných skutečností dospěl navrhovatel k závěru, že zákon o registru smluv je pro jeho rozpor s právem na svobodu podnikání, principem rovnosti, smluvní volnosti (autonomie vůle) a pro porušení zákazu retroaktivity nutno zrušit jakožto protiústavní, a to buď v celém rozsahu (když napadená právní úprava by v případě pouhého vyjmutí napadených zákonných ustanovení citovaných v části III. tohoto podání pozbyla reálného obsahu) anebo minimálně ve vztahu k územním samosprávným celkům, národním podnikům a právníckým osobám s většinovou majetkovou účastí státu a územních samosprávných celků jakožto povinným subjektům.



151. Z těchto důvodů navrhovatel navrhuje, aby plénum Ústavního soudu

n á l e z e m:

zrušilo zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů, v plném rozsahu;

in eventum

1. zrušilo ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů tak
2. zrušilo ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů, a to ve slovech „*nebo národní podnik*“,
3. zrušilo ustanovení § 2 odst. 1 písm. n) zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů tak,
4. zrušilo ustanovení § 8 odst. 3 zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, ve znění pozdějších předpisů.

XI.

Návrh na přednostní projednání věci

152. Návrh na přednostní projednání věci je odůvodněn zejména účinky, které jsou spojeny s aplikací napadené právní úpravy, konkrétně jejich §§ 6 a 7. Ust. § 6 odst. 1 zákona o registru smluv vztahuje okamžik účinnosti smlouvy, na níž se vztahuje povinnost uveřejnění, ke dni jejího uveřejnění. V případě smluv, jejichž předmětem je prodej rychloobrátkového zboží, dochází běžně k plnění dříve, než dojde ke zveřejnění smlouvy v registru. Povinné osoby se tak dostávají do situace, kdy musí plnit na základě neúčinných smluv, což je stav nežádoucí. Navíc v případě, že např. z důvodu ochrany obchodního tajemství zahraničního smluvního partnera nedojde ke zveřejnění smlouvy v registru smluv, nastupuje sankce v podobě jejího zrušení od samého počátku (ust. § 7 zákona o registru smluv). Povinný subjekt je pak v situaci, kdy plnil na základě od samého počátku neexistující smlouvy a měl by se dožadovat vydání plnění druhou smluvní stranou. Takovým nežádoucím situacím lze předejít, pokud Ústavní soud potvrdí protiústavnost napadené právní úpravy.

Mgr. Lukáš Lorenc,
advokát v plné moci navrhovatele