

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Jana Musila (soudce zpravodaje), Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky**, za kterou jedná senátor Mgr. Radko Martínek, právně zastoupené Mgr. Lukášem Lorencem, advokátem, se sídlem Elišky Peškové 735/15, Praha 5, na zrušení zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů, *in eventum* o návrhu na zrušení § 2 odst. 1 písm. b), písm. k) ve slovech „nebo národní podnik“, písm. n) a § 8 odst. 3 téhož zákona, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a **Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení a za účasti **vlády České republiky**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I. Předmět řízení

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se skupina 30 senátorů (dále také jen „navrhovatelka“) domáhá zrušení zákona č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o registru smluv“ nebo „zákon“), případně zrušení § 2 odst. 1 písm. b), písm. k) ve slovech „*nebo národní podnik*“, písm. n) a § 8 odst. 3 téhož zákona.

2. Navrhovatelka je přesvědčena, že zákon o registru smluv, resp. přinejmenším jeho vybraná ustanovení, jsou v rozporu s ústavním pořádkem. Jako problematické označuje navrhovatelka zařazení národních podniků [§ 2 odst. 1 písm. k) zákona] a právnických osob s většinovou majetkovou účastí státu nebo územních samosprávných celků [§ 2 odst. 1 písm. n) zákona] mezi povinné subjekty dle zákona o registru smluv. Jejich zařazení shledává nekoncepčním, neodůvodnitelným a zasahujícím do práva těchto subjektů podnikat podle článku 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Jako ústavně problematické vnímá navrhovatelka i relativně nejednoznačné či vágní pojmy „obchodní tajemství“ či „plnění prováděné v převážné míře mimo území České republiky“, zakotvující výjimky z povinnosti uveřejnění vybraných smluv, obsažené v § 3 odst. 2 písm. d) a § 5 odst. 6 zákona, jakož i skutečnost, že § 3 odst. 2 písm. l) zákona prý zakotvuje nerovnost mezi jinak rovnými subjekty (obcemi a obcemi s rozšířenou působností). Co se samotného registru smluv (§ 4 a § 5 zákona) týče, považuje navrhovatelka za problematický způsob, postup a formát uveřejňování požadovaných údajů v registru a zvláště pak

rozsah uveřejňovaných metadat (§ 5 odst. 5 zákona). Stran vázanosti účinnosti dotčených smluv na jejich uveřejnění v registru, včetně požadovaného obsahu (§ 5 až § 8 zákona), je navrhovatelka přesvědčena, že taková konstrukce představuje natolik zásadní zásah do principu smluvní volnosti, že neobstojí v žádném z testů ústavnosti. Přitom možnost dodatečného zhojení případných vad uveřejňování smlouvy v registru smluv (§ 7 odst. 2 až odst. 4 zákona) označuje za nedostatečnou. Konečně má navrhovatelka za to, že zákon o registru smluv má nepřípustné retroaktivní účinky, neboť smlouvy uzavřené před jeho účinností podléhají povinnosti zveřejnění v důsledku jejich pozdějších změn, dodatků či zrušení, což dovozuje z § 8 odst. 3 zákona.

3. Zákon o registru smluv proto považuje navrhovatelka jako celek za rozporný s právem podnikat podle článku 26 odst. 1 Listiny, s principem rovnosti zakotveným v článku 1 a článku 3 odst. 1 Listiny, principem autonomie vůle, jakož i se zákazem retroaktivity. Navrhuje proto zrušení celého zákona, popřípadě zrušení shora označených vybraných ustanovení.

II. Dikce zákona o registru smluv

4. Zákon o registru smluv, ve znění účinném ke dni doručení návrhu, zní:

„§ 1

Předmět úpravy

Tento zákon upravuje zvláštní podmínky účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv prostřednictvím registru smluv a registr smluv.

§ 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 většinou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby.*

(2) Odstavec 1 se nevztahuje na právnickou osobu založenou podle jiného než českého práva, která působí převážně mimo území České republiky.

§ 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 trestné činnosti, vyhledávání nebo odhalování trestné činnosti nebo stíhání trestných činů nebo činnosti Správy státních hmotných rezerv při pořizování a hospodaření se státními hmotnými rezervami 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), m) 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 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,

m) smlouvu uzavřenou veřejnou vysokou školou v rámci doplňkové činnosti nebo veřejnou výzkumnou institucí v rámci jiné činnosti v oblasti výzkumu, vývoje a inovací,

n) smlouvu, jejímž předmětem je nakládání s výbušninou nebo zařízením či objektem určeným k její výrobě nebo skladování,

o) smlouvu, týkající se výroby nebo užití pořadu, včetně smlouvy o nabytí práv k užití pořadu, jejíž alespoň jednou smluvní stranou je Česká televize nebo Český rozhlas,

p) smlouvu chráněnou bankovním tajemstvím; to neplatí, jde-li o smlouvu mezi bankou a osobou uvedenou v § 2 odst. 1, která se týká používání veřejných prostředků,

q) kolektivní smlouvu,

r) smlouvu uzavřenou právnickou osobou uvedenou v § 2 odst. 1 písm. k) nebo n), která byla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví, pokud tato smlouva byla uzavřena v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání uvedené právnické osoby zapsaného ve veřejném rejstříku. To neplatí, jde-li o smlouvu uzavřenou s osobou uvedenou v § 2 odst. 1, která nebyla založena za účelem uspokojování potřeb majících průmyslovou nebo obchodní povahu nebo za účelem výzkumu, vývoje nebo zkušebnictví.

§ 4

Registr smluv

(1) Zřizuje se registr smluv jako informační systém veřejné správy, který slouží k uveřejňování smluv podle tohoto zákona.

(2) Správcem registru smluv je Ministerstvo vnitra.

(3) Registr smluv je přístupný způsobem umožňujícím bezplatný dálkový přístup.

(4) Správce registru smluv neodpovídá za správnost smluv a metadat smluv uveřejněných prostřednictvím registru smluv.

§ 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.

(2) Osoba uvedená v § 2 odst. 1 nebo smluvní strana smlouvy zašle smlouvu správci registru smluv k uveřejnění prostřednictvím registru smluv bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 30 dnů od uzavření smlouvy. Správce registru smluv uveřejní smlouvu prostřednictvím registru smluv bezodkladně po jejím doručení; uveřejnění smlouvy prostřednictvím registru smluv se provádí zpravidla automatizovaně.

(3) Zaslání smlouvy správci registru smluv se provede na elektronickém formuláři do datové schránky zřízené správci registru smluv pro tento účel. Správce registru smluv uveřejní elektronický formulář na portálu veřejné správy.

(4) V případě, že je prostřednictvím registru smluv uveřejněna smlouva, správce registru smluv potvrdí uveřejnění potvrzením, které zašle do datové schránky, ze které mu byla smlouva zaslána k uveřejnění prostřednictvím registru smluv; zaslání potvrzení se provádí zpravidla automatizovaně. Správce registru smluv v potvrzení uvede metadata smlouvy podle odstavce 5 a potvrzení zabezpečí způsobem zajišťujícím integritu, případně původ dat.

(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), m) nebo n), a to také tehdy, pokud by obchodním tajemstvím bylo až více takto uveřejněných informací zároveň.

(7) Osoba uvedená v § 2 odst. 1 nebo smluvní strana smlouvy může uveřejněnou smlouvu nebo metadata smlouvy po jejich uveřejnění opravit; přitom postupuje podle odstavců 2 až 4 obdobně. Původní smlouva nebo metadata zůstávají v registru smluv uchovány.

(8) V případě, že mají být z uveřejnění vyloučeny informace postupem podle § 3 odst. 1 anebo § 5 odst. 6, musí být v elektronickém obrazu textového obsahu smlouvy zaslaném správci registru smluv tyto informace znečitelněny tím, kdo zaslal smlouvu k uveřejnění prostřednictvím registru smluv.

§ 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 v krajní nouzi nebo za účelem odvrácení nebo zmírnění újmy hrozící bezprostředně v souvislosti s mimořádnou událostí ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí.

(3) Nezávisle na uveřejnění prostřednictvím registru smluv dále nabývá účinnosti smlouva, jejímž předmětem jsou léčiva nebo zdravotnické prostředky.

§ 7

Zrušení smlouvy

(1) Nebyla-li smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, 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, již 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 nadřízeného orgánu nebo soudu, na jehož základě má být neuveřejněná část smlouvy nebo dotčená metadata poskytnuta podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím.

(3) *Odstavec 1 se dále nepoužije, pokud nebyla prostřednictvím registru smluv uveřejněna smlouva, o níž je právnická osoba uvedena v § 2 odst. 1 písm. k) nebo n) v dobré víře, že splňuje podmínky podle § 3 odst. 2 písm. r). Dozví-li se právnická osoba uvedena v § 2 odst. 1 písm. k) nebo n) o tom, že neuveřejnění smlouvy podle věty první není v souladu s tímto zákonem, a není-li smlouva uveřejněna prostřednictvím registru smluv do 30 dnů, platí, že je zrušena od počátku.*

(4) *Jiná metadata než podle odstavce 2 lze opravit pouze ve lhůtě tří měsíců ode dne, kdy byla uzavřena smlouva, k níž se metadata vztahují; to neplatí pro opravu chyb v psaní nebo v počtech.*

§ 8

Společná a přechodná ustanovení

(1) *Tento zákon se použije bez ohledu na právo, které je podle mezinárodního práva soukromého pro smlouvu právem rozhodným.*

(2) *Smlouva, na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv, musí být uzavřena písemně nebo jiným způsobem umožňujícím uveřejnění smlouvy prostřednictvím registru smluv.*

(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.*

(4) *Je-li v souladu s tímto zákonem uveřejněna smlouva, která má být uveřejněna podle zákona o veřejných zakázkách, je tím splněna povinnost uveřejnit ji podle zákona o veřejných zakázkách; to platí obdobně o údajích uveřejňovaných jako metadata podle tohoto zákona.*

(5) *Je-li v souladu s tímto zákonem uveřejněna smlouva, která má být uveřejněna podle jiného zákona nebo informace z ní mají být uveřejněny podle jiného zákona, je tím splněna povinnost uveřejnit ji nebo informace z ní podle takového jiného zákona; to platí obdobně o údajích uveřejňovaných jako metadata podle tohoto zákona. Pro účely věty první se jiným zákonem rozumí*

a) zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, jde-li o smlouvu, která má být zveřejněna podle jeho § 10d,

b) zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, jde-li o smlouvu, o níž mají být informace veřejně přístupné prostřednictvím informačního systému výzkumu, vývoje a inovací,

c) koncesní zákon, jde-li o smlouvu, o níž mají být informace veřejně přístupné prostřednictvím rejstříku koncesních smluv.

(6) *Plnění povinností podle tohoto zákona nepodléhá doзору nebo kontrole vykonávaným podle zákonů o územních samosprávných celcích.*

§ 9

Závěrečné ustanovení

Ustanovení § 6 a 7 se použijí poprvé pro smlouvy uzavřené 1. července 2017.

§ 10

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. července 2016, s výjimkou § 6 a 7, které nabývají účinnosti dnem 1. července 2017.“

5. Pokud Ústavní soud neshledá zákon jako celek protiústavním, požaduje navrhovatelka *in eventum* zrušení § 2 odst. 1 písm. b) zákona, § 2 odst. 1 písm. k) zákona, a to ve slovech „*nebo národní podnik*“, § 2 odst. 1 písm. n) zákona a § 8 odst. 3 zákona.

III. Argumentace navrhovatelky

III. 1 K protiústavnosti celého zákona o registru smluv

6. Navrhovatelka je přesvědčena, že zákon o registru smluv zasahuje do práva některých dotčených subjektů podnikat podle článku 26 odst. 1 Listiny. Za takové dotčené subjekty navrhovatelka považuje *národní podniky* dle § 2 odst. 1 písm. k) zákona, *územní samosprávné celky* podle § 2 odst. 1 písm. b) zákona, a to v případě, kdy nad rámec své zákonem vymezené činnosti, vykonávané v samostatné či přenesené působnosti, vykonávají podnikání, a dále právnické osoby vymezené v § 2 odst. 1 písm. n) zákona, tedy takové *právnické osoby, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinovou majetkovou účast, a to i prostřednictvím jiné právnické osoby*. Navrhovatelka je přesvědčena, že dotčené subjekty jsou beneficienty práva podnikat [jde o podnikatele dle § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“)], což podrobně rozvádí.

7. V návaznosti na právě uvedené navrhovatelka připomíná závěry rozhodovací praxe Ústavního soudu stran *práva podnikat* [nálezn sp. zn. IV. ÚS 27/09 ze dne 11. 9. 2009 (N 200/54 SbNU 489), jenž je veřejnosti dostupný, stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu, na webové stránce <http://nalus.usoud.cz/>], *principu proporcionality*, jenž je neodmyslitelně spjat s *principem materiálního právního státu* [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.)], jakož i *zákazu svévole* [nálezn sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)]. Navrhovatelka zároveň připomíná, že ačkoliv je uplatnění práva podnikat limitováno podle článku 41 odst. 1 Listiny, je zákonodárce při vymezení konkrétního obsahu a způsobu realizace daného práva omezen jeho samotnou podstatou a smyslem [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 1/12 a nálezn sp. zn. Pl. ÚS 5/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.)].

8. Navrhovatelka (argumentující judikaturou Ústavního soudu) dospívá k závěru, že právní úprava obsažená v zákonu o registru smluv neobstojí v *testu rozumnosti* (resp. racionality), neboť představuje zásah do realizace esenciálního obsahu práva podnikat, protože je třeba ji hodnotit jako protiústavní. Uvedený zásah navrhovatelka spatřuje v tom, že napadená právní úprava nutí dotčené subjekty uveřejňovat údaje, které pro ně samotné anebo pro jejich smluvní partnery představují konkurenční výhodu, a jejichž udržení v tajnosti před ostatními podnikateli je z hlediska realizace jejich práva podnikat esenciální. Domnívá se, že budou-li dotčené subjekty nuceny „odkrýt karty“, přijdou o svoji konkurenční výhodu a ohrozí i své obchodní vztahy, neboť jejich obchodní partneři se budou zdráhat vstupovat s nimi do smluvních vztahů ve snaze ochránit své vlastní obchodní podmínky; k tomu navrhovatelka odkazuje na Studii obchodně-ekonomických rizik a dopadů zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv vypracovanou

„Deloitte“ (pod tímto společným označením je míněna jedna či více „členských firem *Deloitte Touche Tohmatsu Limited, založené dle práva Spojeného Království Velké Británie a Severního Irsku*“) [dále jen „Studie“].

9. Navrhovatelka tvrdí, že k dosažení zákonodárcem proklamovaného cíle transparentnosti smluv, jimiž je nakládáno s veřejnými prostředky, postačuje právní úprava obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Proto je prý zákon o registru smluv z tohoto hlediska nadbytečný, resp. duplicitní.

10. Navrhovatelka vznáší také námitky proti okruhu dotčených subjektů, na něž se vztahuje povinnost registrovat smlouvy. Nesouhlasí s tím, že je mezi ně zařazen národní podnik; ten je dle navrhovatelky běžným soutěžitelem na určitém segmentu trhu a jeho postavení zákon negativně ovlivňuje. Obdobný závěr činí navrhovatelka i ve vztahu k subjektům uvedeným v § 2 odst. 1 písm. b) a n) zákona, které prý vykonávají běžnou podnikatelskou činnost, jejímž účelem je dosahovat co nejvyššího zisku. Navrhovatelka dospívá k závěru, že zákon vytváří nerovnost mezi těmito „veřejnými“ a zbývajícími „soukromými“ podnikateli.

11. V neposlední řadě navrhovatelka – s odkazem na zmiňovanou Studii – předkládá obsáhlou argumentaci ve prospěch svého závěru, že zákon o registru smluv není rozumným prostředkem k dosažení vytknutých cílů, protože neposkytuje dostatečné záruky k ochraně údajů, jejichž utajení je pro smluvní strany podstatné (práva z průmyslového vlastnictví, obchodní tajemství, know-how atp.).

12. Navrhovatelka dále podrobuje zákon o registru smluv i testu proporcionality. Cíle sledované zákonodárcem navrhovatelka nepovažuje za legitimní, respektive napadenou právní úpravu nepovažuje za vhodnou k jejich dosažení. Takový závěr opírá o tvrzení, že další informační povinnosti kladené na subjekty, jejichž primárním cílem je dosahování zisku, povedou spíše k poklesu zisků (zde se navrhovatelka opírá o závěry Studie) a případnému nekalému jednání není samotná povinnost uveřejňovat vybrané smlouvy s to zabránit. Navrhovatelka je také přesvědčena, že zákon nezakotvuje dostatečné mechanismy, které by zajistily aktuálnost a věrohodnost samotného registru smluv. Navrhovatelka opakovaně zdůrazňuje, že k dosažení zákonodárcem stanovených cílů totiž z valné části postačuje zákon o svobodném přístupu k informacím a úprava obsažená v dalších právních předpisech, stanovících povinnosti subjektů činných v oblastech dotýkajících se veřejných zájmů; napadená právní úprava je tak nadbytečná. Z hlediska vzájemného vztahu mezi zájmem na dosažení stanovených cílů a právem podnikat má navrhovatelka za to, že při stávající úrovni regulace v této oblasti není dán zájem na dalším rozšiřování regulace, resp. tento zájem není tak urgentní, aby mohl vyvážit zásahy do základního práva na podnikání. V neposlední řadě navrhovatelka připomíná i drastičnost sankcí za nesplnění povinnosti uveřejnit dotčené smlouvy v registru smluv v podobě jejich „zrušení od počátku“.

13. Navrhovatelka rovněž podrobuje napadenou právní úpravu i testu rovnosti, přičemž ve světle závěrů rozhodovací praxe Ústavního soudu [např. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.)] dospívá k závěru, že dotčené subjekty dle § 2 odst. 1 písm. b), k) a n) zákona se nacházejí ve srovnatelném postavení jako jiní beneficiáři práva podnikat, a pro rozdílné zacházení s těmito subjekty neexistují objektivní a rozumné důvody. Napadená právní úprava tak neobstojí ani v testu rovnosti a jako projev svévole zákonodávce se ocitá vně hranic ústavnosti.

14. Navrhovatelka tedy uzavírá, že zákon o registru smluv porušuje právo dotčených subjektů podnikat podle článku 26 odst. 1 Listiny. Nad rámec své ústavněprávní

argumentace navrhovatelka poukazuje i na právní úpravu hospodářské soutěže, z níž dovozuje, že dotčené subjekty dle § 2 odst. 1 písm. k) a n) zákona o registru smluv představují běžné soutěžitele, kteří údajně budou oproti své konkurenci znevýhodněni povinnostmi zveřejňovat skutečnosti, jež jiní soutěžitelé zveřejňovat nemusejí. Uvedené shledává navrhovatelka v rozporu s obecným principem zákazu diskriminace a férovosti hospodářské soutěže.

15. Z pohledu unijního práva je navrhovatelka přesvědčena, že zákon o registru smluv odporuje pravidlům volného obchodu ve smyslu článku 107 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Byť totiž napadená právní úprava nemá charakter zvýhodnění určitých podniků či odvětví, její faktické dopady lze pod zákaz takového zvýhodnění podřadit [zde navrhovatelka odkazuje na stanovisko prvního místopředsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, JUDr. Hynka Broma, ze dne 29. března 2016 (dále jen „Stanovisko“)].

16. Navrhovatelka dále poukazuje na spojitost mezi § 3 odst. 1 zákona o registru smluv a ustanovením § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, jež stanovuje okruh povinných subjektů a vymezuje informace, na které se povinnost jejich poskytování dle zákona o svobodném přístupu k informacím nevztahuje. Dle navrhovatelky na subjekty dle § 2 odst. 1 písm. k) a n) zákona o registru smluv nelze nahlížet jako na veřejné instituce podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, protože je třeba tyto „*vyloučit také ze zveřejňovací povinnosti*“ dle zákona o registru smluv.

17. Dle navrhovatelky napadená právní úprava navíc zasahuje do *principu autonomie vůle a zásady smluvní volnosti*. Ustanovení § 6 odst. 1 zákona totiž váže účinnost dotčených smluv na jejich uveřejnění v registru, čímž zároveň vylučuje možnost smluvních stran sjednat si jinou (např. i zpětnou) účinnost smlouvy; takový postup je však podle názoru navrhovatelky v podnikatelském styku zcela běžný a zaručuje jeho nezbytnou flexibilitu. Navrhovatelka [s poukazem na nález sp. zn. I. ÚS 557/05 ze dne 24. 7. 2007 (N 116/46 SbNU 99)] taktéž dovozuje, že pro zásah do principu autonomie vůle zde není dán nezbytný veřejný zájem. Ve vazbě na uvedené navrhovatelka rozporuje i pravidlo obsažené v § 7 odst. 1 zákona, týkající se *zrušení* dotčených smluv, nejsou-li tyto uveřejněny v registru do tří měsíců od jejich uzavření, a to *od počátku*. Konstatuje, že taková úprava představuje prostředek *ultima ratio*, nejzazší řešení, pro jehož užití neshledává žádné důvody.

18. Navrhovatelka dále brojí i proti § 8 odst. 1 zákona s argumentací, že v podnikatelské praxi je běžné, že se jednotlivé smlouvy řídí i jiným, nežli českým právem. V důsledku použití § 7 odst. 1 zákona proto může docházet k případům, kdy jedna a tatáž smlouva nebude platná dle českého práva, avšak dle cizího práva platná bude, čímž budou domácí dotčené subjekty vystaveny nejistotě ohledně svých práv a povinností z takové smlouvy (zde navrhovatelka odkazuje na shora označenou Studii). To prý zásadním způsobem ohrožuje domácí dotčené subjekty rizikem soudních sporů v zahraničí pro případné porušení jejich povinností z absolutně neplatné smlouvy, případně ohrožením jejich podnikání ve vztahu k zahraničí.

19. Navrhovatelka je rovněž přesvědčena, že § 8 odst. 3 zákona zakládá *nepřípustnou pravou retroaktivitu*. Je tomu tak dle navrhovatelky proto, neboť v důsledku aplikace § 7 zákona dochází ke zrušení smluv uzavřených dávno před jeho účinností, přičemž k tomuto důsledku dochází ve vztahu k období, kdy účastníci smlouvy nemohli nic takového očekávat a nemohli ani volit obsah dotčených smluv tak, aby případně odpovídal budoucím požadavkům zákona. Nadto má navrhovatelka za to,

že podmínka uveřejnění smlouvy v případech, na něž dopadá § 8 odst. 3 zákona, se dotkne i starších smluv, které před účinností zákona již byly samy o sobě účinné, ale nově – ve vazbě na § 6 odst. 1 – bude jejich účinnost podmíněna uveřejněním v registru smluv. V uvedeném důsledku navrhovatelka spatřuje modifikaci právních následků založených dle dřívějších právních předpisů, a tedy nepravou retroaktivitu, o jejíž ústavní konformitě má pochybnosti. Krom porušení *principu zákazu retroaktivity* navíc v popsáných důsledcích zákona navrhovatelka spatřuje i porušení *principů právní jistoty a legitimního očekávání*.

20. Zcela na závěr navrhovatelka vyslovuje přesvědčení, že navrhované zrušení zákona se nedotkne závazků České republiky, plynoucích z členství v Evropské unii.

III. 2 Závěrečný návrh a návrh na přednostní projednání věci

21. Z těchto důvodů navrhovatelka navrhuje, aby Ústavní soud rozhodl tak, že zákon o registru smluv se ruší dnem vyhlášení nálezu Ústavního soudu ve Sbírce zákonů. Pro případ, že by Ústavní soud neshledal zákon o registru smluv jako celek protiústavním, navrhuje, aby zrušil jeho § 2 odst. 1 písm. b), § 2 odst. 1 písm. k), a to ve slovech „nebo národní podnik“, § 2 odst. 1 písm. n) a § 8 odst. 3, které považuje za nejproblematictější.

22. Návrh, aby se Ústavní soud usnesl o naléhavosti věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu, je dle navrhovatelky odůvodněn účinky spojenými s § 6 a 7 zákona o registru smluv. V případě smluv, jejichž předmětem je prodej rychloobrátkového zboží, prý běžně dochází k plnění dříve, než jsou takové smlouvy zveřejněny v registru. Jinými slovy je v takovém případě plněno na základě neúčinné smlouvy. Nedojde-li ke zveřejnění smlouvy v registru z důvodu ochrany obchodního tajemství zahraničního smluvního partnera, je dle navrhovatelky v takovém případě smlouva od počátku neplatná a její strany jsou povinny navzájem si vrátit svá případná plnění. Oba následky označuje navrhovatelka za nežádoucí a jejich řešení vidí v urychleném zrušení zákona o registru smluv, případně jeho dílčích ustanovení Ústavním soudem.

IV. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení

23. Podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh na zahájení řízení Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, Senátu Parlamentu České republiky, vládě a Veřejné ochránkyni práv. Současně Ústavní soud návrh uveřejnil na svých webových stránkách (viz <https://www.usoud.cz/projednavane-plenarni-veci/>).

IV. 1 Vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky

24. Poslanecká sněmovna se prostřednictvím svého předsedy Mgr. Radka Vondráčka ve svém vyjádření ze dne 30. listopadu 2017 omezila na shrnutí průběhu legislativního procesu, který vyústil v přijetí zákona o registru smluv, jakož i následně jeho dvou novelizací provedených zákonem č. 298/2016 Sb. a zákonem č. 249/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění zákona č. 298/2016 Sb.

IV. 2 Vyjádření Senátu Parlamentu České republiky

25. Senát se k výzvě Ústavního soudu vyjádřil prostřednictvím svého předsedy Milana Štěcha přípisem ze dne 6. prosince 2017. Předseda Senátu v něm uvedl, že v průběhu obecné rozpravy o návrhu zákona o registru smluv byly podány návrhy na jeho schválení i zamítnutí. Nakonec byl návrh zákona o registru smluv vrácen Poslanecké sněmovně ve znění pozměňovacích návrhů, přičemž Senát přijal doprovodné usnesení č. 256, v němž konstatoval, že návrh zákona může obsahovat řadu nepředvídaných rizik plynoucích z možného konfliktu tržního prostředí a konkurenčního boje spolu s povinnostmi, ukládanými zákonem dotčeným subjektům. V případě návrhu zákona č. 249/2017 Sb. z obecné rozpravy vyplynuly návrhy na zamítnutí návrhu i na jeho schválení, nicméně Senát k návrhu zákona ve stanovené lhůtě nepřijal žádné usnesení.

IV. 3 Vyjádření vlády

IV. 3. 1 K tvrzení protiústavnosti celého zákona o registru smluv in eventum jeho vybraných ustanovení

26. Vláda ve svém vyjádření ze dne 5. ledna 2018 na úvod uvedla, že návrh brojí proti z převážné části již neúčinnému znění zákona o registru smluv. Z argumentace navrhovatelky je totiž zřejmé, že nereflektuje novelizaci zákona provedenou zákonem č. 249/2017 Sb. (dále jen „novela zákona o registru smluv“) a v samotném petitu tedy navrhuje zrušení již neúčinných ustanovení zákona. Z tohoto důvodu vláda vyslovuje pochybnosti o věcné projednatelnosti návrhu a domnívá se, že Ústavní soud by návrh měl odmítnout jako zjevně neopodstatněný.

27. I v případě věcné projednatelnosti návrhu je vláda přesvědčena, že návrh není důvodný, mimo jiné proto, že novelou zákona o registru smluv byla odstraněna řada jeho eventuálních negativních dopadů, proti nimž navrhovatelka brojí, a to ve směru, který navrhovatelka považuje za žádoucí [k tomu vláda poukazuje na § 3 odst. 2 písm. r) zákona].

28. Stran údajného rozporu zákona s právem podnikat vláda uvedla, že navrhovatelka nedostatečně reflektuje skutečnost, že právo podnikat (resp. zásah do něj), jež podrobuje testu racionality a posléze i testu proporcionality, patří mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, zařazená v hlavě čtvrté Listiny. Povahu těchto práv je dle vlády třeba zkoumat v kontextu dosavadní judikatury Ústavního soudu, především jeho nálezů sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.) a aktuálně sp. zn. Pl. ÚS 32/17 [vláda má zjevně na mysli nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (8/2018 Sb.)], z níž se podává, že tato práva nejsou přímo aplikovatelná ve stejném rozsahu jako základní lidská či politická práva a jejich úprava je primárně v rukou zákonodárce a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance těchto práv považovat za otázku judiciální. Ohledně vymezení esenciálního obsahu práva podnikat vláda uvádí, že tento Ústavní soud formuloval ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15, přičemž je zřejmé, že zákon o registru smluv, z valné části realizující právo na informace dle článku 17 odst. 1 a 5 Listiny, na právo podnikat fakticky nemíří. Související tvrzení navrhovatelky, že zákon nepřípustně zasahuje do práva podnikat, neboť v jeho důsledku jsou dotčené subjekty nuceny měnit své podnikatelské záměry a aktivity, považuje vláda za nesprávné. Namítá, že navrhovatelka neuvádí, jak konkrétně by uveřejnění dotčených smluv mělo vést k nemožnosti, nebo výraznému omezení zisku, hraničícímu s existenciálními problémy. Zákon dle vlády umožňuje – a i ve svém dřívějším znění umožňoval – neuvěřnění

těch částí smluv, které jsou „obchodně citlivé“ a nově umožňuje neuveřejnění smluv týkajících se běžného obchodního styku vybraných dotčených subjektů. Zároveň zákon obsahuje řadu výjimek z uveřejňovací povinnosti, které dopadají i na institut obchodního tajemství. Za přesvědčivý vlada nepovažuje argument navrhovatelky ohledně ochrany smluvních partnerů dotčených subjektů. Tvrdí, že pozice dotčených subjektů je vzhledem k jejich vazbě na veřejné rozpočty, resp. majetkovou účast státu či územních samosprávných celků, odlišná od jiných podnikajících subjektů. S tím dle vlády souvisí i regulace jejich podnikatelského postavení včetně informační povinnosti.

29. Dále vlada poukazuje na nálezy sp. zn. IV. ÚS 1146/16 ze dne 20. 6. 2017 a sp. zn. Pl. ÚS 31/03 ze dne 11. 2. 2004 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.)). Jestliže z prvního z uvedených nálezů Ústavního soudu plyne, že obchodní společnost není veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neznamená to, že na základě jiného zákona nemůže být takovému subjektu uložena informační povinnost, jíž by jinak dle zákona o svobodném přístupu k informacím neměl. Vlada má za to, že navrhovatelka nález sp. zn. IV. ÚS 1146/16 vykládá nepřiléhavě a doplňuje, že veřejná kontrola veřejné moci je klíčovým veřejným zájmem. Legitimitu stanovených cílů dále podporuje provázanost zákona o registru smluv se zákonem o svobodném přístupu k informacím, zvláště pak ve vazbě na aktuální rozhodovací praxi Ústavního soudu omezující rozsah povinných subjektů dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Co se týče státních podniků a národních podniků považuje vlada napadenou úpravu za zcela legitimní. Cíle zákona o registru smluv – transparentnost smluv a řádné nakládání s veřejnými prostředky – proto vlada shledává legitimními.

30. Co se týče racionality zvoleného prostředku ve vazbě na dosažení vytýčeného cíle, je vlada toho názoru, že nakládání s veřejnými prostředky a s veřejným majetkem je třeba podrobit nejen neveřejné a incidenční kontrole, ale i (širší) kontrole veřejné. Přesvědčení navrhovatelky, že veřejnou kontrolu lze provádět dle zákona o svobodném přístupu k informacím vlada označuje za mylné a poukazuje na obtíže spojené se získáváním informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím; tyto obtíže spíše veřejnost od kontroly hospodaření s veřejnými prostředky a majetkem odrazují. Proto má vlada za to, že snaha o vytvoření mechanismů umožňujících realizovat veřejnou kontrolu je nejen rozumná, ale i nezbytná (nehledě na výhody informačního systému umožňující dálkový přístup, jímž registr smluv je). Co se týče ochrany průmyslového vlastnictví, obchodního tajemství a know-how odkazuje vlada na § 3 odst. 1 zákona o registru smluv ve vazbě na § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím a na § 3 odst. 2 písm. r) zákona o registru smluv.

31. Ohledně navrhovatelkou provedeného testu proporcionality (jehož provádění vzhledem ke shora uvedeným závěrům považuje za nedůvodné) vlada namítá, že napadená právní úprava není duplicitní, neboť dle § 5 odst. 2 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím jsou bez žádosti dostupné pouze návrhy licenčních smluv. Jde-li o sankci spojenou s neuveřejněním dotčené smlouvy, pak vlada vyzdvihuje odrazující charakter takového postihu. Zároveň připomíná, že neuveřejnění části smlouvy může být buďto v souladu se zákonem, anebo nikoliv a pak je namístě postup dle § 7 odst. 2 zákona. Ke třetímu kroku testu proporcionality vlada uvádí, že šetrnost napadené právní úpravy ve vztahu k dotčeným základním právům je zřejmá z množství výjimek z povinnosti uveřejnění a výjimek z aplikace sankce dle § 7 odst. 1 zákona, jakož i odložení účinnosti zákona samého a účinnosti § 6 a § 7 zákona. Z hlediska posledního kroku testu proporcionality vlada dodává, že pozitiva plynoucí z přijetí napadené právní úpravy převažují případná negativa, plynoucí z omezení

dotčených základních práv (která navíc snižuje soubor zákonných výjimek a provázáním zákona o registru smluv se zákonem o svobodném přístupu k informacím). Pro ilustraci vláda doplňuje, že uveřejňování smluv v registru přispělo k vyvolání veřejné diskuse o levných mobilních tarifech pro veřejný sektor nebo o zpětných bonusech ve zdravotnictví.

32. Vláda se dále vyjadřuje k námitce údajného omezování hospodářské soutěže ukládáním dalších povinností dotčeným subjektům. Poukazuje na judikaturu Soudního dvora Evropské unie k výkladu článku 107 odst. 1 SFEU, na jejímž základu dovozuje, že v dané věci nejde o zakázanou státní podporu ve smyslu shora uvedeného článku, neboť zákonná úprava nijak nezatěžuje veřejné rozpočty v materiálním slova smyslu. Obdobně vláda nepřijímá výhradu týkající se porušení principu rovnosti. V dané věci nelze hovořit o nerovnosti akcesorické, neboť důvod rozlišování spočívající v tom, že určitý subjekt je napojen na veřejné rozpočty, resp. hospodáří s veřejnými prostředky, nespadá pod pojem „jiného postavení“ ve smyslu článku 3 odst. 1 Listiny a článku 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“); k tomu vláda poukazuje na závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/15. Jde-li o nerovnost neakcesorickou, má vláda za to, že v tomto případě nejde o rozlišování na základě libovůle zákonodárce, což se podává i z provedeního testu racionality. Dále vláda uvádí, že na daný případ nedopadá článek 14 Úmluvy, který je použitelný jen ve spojení s jinými ustanoveními Úmluvy, resp. s jinými lidskými právy a základními svobodami. Rovněž nahlíženo optikou článku 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech je vláda přesvědčena, že napadená právní úprava rozlišuje na základě rozumných a objektivních důvodů, proč se neocitá v rozporu s právem na rovné zacházení. Jde-li o princip *autonomie vůle* a zásadu *smluvní volnosti* vláda [s odkazem na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)] uvádí, že existence veřejnoprávní regulace nepopírá existenci autonomie vůle, ale stanoví její hranice.

33. Ohledně tvrzeného porušení zákazu retroaktivity je vláda přesvědčena, že úvahy navrhovatelky jsou v tomto směru mylné, což dovozuje z výkladu § 9 ve spojení s § 6 a § 7 zákona, z nichž se podává, že důsledky spojené s neuveřejněním dotčených smluv nastávají pouze ve vztahu ke smlouvám uzavřeným od 1. července 2017. Z uvedeného důvodu nemůže dle vlády jít o pravou či nepravou retroaktivitu, jak byly vymezeny nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/14 ze dne 15. 9. 2015 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.), nýbrž o úpravu retrospektivní, ústavně konformní. Rovněž související požadavek uveřejnění původní smlouvy (dle § 8 odst. 3 zákona) odpovídá smyslu a účelu zákona; jinak by uveřejnění pouze dohody, která takovou smlouvu dále upravuje, postrádalo smysl – poskytovalo by totiž jen neúplnou a nepoužitelnou informaci.

34. Závěrem se vláda vyslovila ke Studii přiložené k ústavní stížnosti, kterou označuje spíše za anketu ve smyslu vyhodnocení názorů vybraných subjektů, na které zákon dopadá, které uvedly, jaké obtíže očekávají v souvislosti s aplikací zákona, načež bylo vyhodnoceno, jaké riziko tyto obtíže pro dané subjekty znamenají, jestliže by nastaly. Dle vlády je tak Studie argumentačně nepoužitelná, nadto nezohledňuje stěžejní novelu zákona o registru smluv. Obdobně odmítavý postoj vláda zastává i vůči shora označenému Stanovisku).

IV. 3. 2 Závěrečný návrh vlády

35. Z výše uvedených důvodů vláda navrhl, aby Ústavní soud návrh odmítl, popřípadě zamítl.

IV. 4 Sdělení Veřejné ochránkyně práv

36. Veřejná ochránkyně práv svým přípisem ze dne 21. listopadu 2017 sdělila, že nevyužívá svého práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a nevstupuje do řízení v postavení vedlejší účastnice.

IV. 5 Vyjádření platformy Rekonstrukce státu

37. Ústavním soudem nevyžádané vyjádření k posuzovanému návrhu zaslala dne 5. června 2018 – prostřednictvím Frank Bold Society, z. s. – a dle svých slov jako „amicus curiae“ – platforma Rekonstrukce státu (dále jen „Platforma“). Lze poznamenat, že informace o Platformě jsou dostupné na webové stránce: https://www.rekonstrukcestatu.cz/cs?gclid=EAIaIQobChMIyfLN9rvF3wIV1-R3Ch3SmA3MEAAAYASAAEgLOp_D_BwE. Platforma uvádí, že byla jedním ze subjektů, které se podílely na finálním znění zákona o registru smluv a cítí tak potřebu reagovat na Ústavním soudem projednávaný návrh.

38. Platforma poukazuje na ústavněprávní východiska zákona, který rozvíjí ústavně zaručené základní právo na informace ve smyslu článku 17 Listiny a článku 10 Úmluvy a prohlubuje rysy demokratického právního státu, v němž se na výkonu (ale i kontrole) státní moci podílí veřejnost. V tomto směru Platforma poukazuje na vazbu mezi zákonem o registru smluv a zákonem o svobodném přístupu k informacím, jakož i podobnost cílů, k jejichž naplňování dané předpisy směřují, z čehož dovozuje ústavní konformitu napadeného zákona.

39. Platforma dospívá k závěru, že zákon o registru smluv rozšiřuje doposud úzce pojímanou aktivní složku práva na informace. Dále uvádí, že samotný rozsah informací, které jsou dotčenými subjekty uveřejňovány, se dotýká pouze určitého okruhu smluv a základních informací o nich (metadat), navíc s řadou zákonných výjimek; rozsah poskytovaných informací dle zákona o registru smluv je tak – ve srovnání s rozsahem informací poskytovaných dle zákona o svobodném přístupu k informacím – značně omezen.

40. Na závěr svého vyjádření Platforma uvádí některé případy z aplikační praxe, které dokazují smysluplnost napadené právní úpravy (nákup léků a zdravotnického materiálu veřejnými nemocnicemi, zpětné bonusy poskytované při nákupu zdravotnických přípravků, rozkrytí vazeb dodavatelů na politiky či sponzory politických stran).

41. Ústavní soud konstatuje, že argumenty obsažené ve vyjádření Platformy jsou převážně shodné se shora uvedenou argumentací vlády.

V. Repliky navrhovatelky

42. Ústavní soud zaslal navrhovatelce vyjádření účastníků řízení a vyjádření Platformy k případné replice, přičemž navrhovatelka této možnosti využila a Ústavnímu soudu zaslala ve dnech 20. března 2018 a 13. července 2018 své repliky.

43. Navrhovatelka předně uvádí, že návrh považuje za projednatelný, neboť § 2 odst. 1 písm. b), k) a n) a § 8 odst. 3 zákona nebyly novelou zákona nijak dotčeny. Zároveň navrhovatelka vyslovuje přesvědčení, že návrh nelze odmítnout ani pro jeho zjevnou neopodstatněnost, neboť zásah, který napadená právní úprava představuje (zvláště pak jde-li o porušení zákazu retroaktivity), trvá i po novelizaci. Ohledně merita

věci navrhovatelka vyslovuje přesvědčení, že zmiňovanou novelou se nepodařilo odstranit jí vytýkanou protiústavnost napadených zákonných ustanovení. Navrhovatelka též setrvává na svém tvrzení, že napadená právní úprava je v podstatě duplicitní a tedy nadbytečná.

44. V návaznosti na argumentaci vlády stran mezí, v nichž se lze práva podnikat domáhat, navrhovatelka zdůrazňuje, že zákon reálně omezuje podnikatele v možnostech dosahování zisku, resp. je nutí měnit způsob provádění jejich podnikatelské činnosti, a to v některých případech i zpětně. Navrhovatelka dále hájí svoji argumentaci, dle níž je zákon o registru smluv nadbytečný s ohledem na existenci zákona o svobodném přístupu k informacím. K tvrzení vlády o legitimitě zákona navrhovatelka připomíná, že k opačnému závěru dospívá i proto, že zákon nijak nerozlišuje mezi dotčenými subjekty, které vyvíjejí podnikatelskou činnost a které ji nevyvíjejí, ačkoliv druhá skupina je reálnými dopady zákona ovlivněna výrazně negativněji. Navrhovatelka dále připomíná již zmiňované negativní důsledky zákona stran ochrany obchodního tajemství, uveřejnění smluv uzavřených před účinností zákona v důsledku jejich pozdějších změn, doplnění nebo jejich zrušení, jakož i retroaktivních účinků § 8 odst. 3 zákona, které dle jejího přesvědčení dopadají i na smlouvy uzavřené před 1. červencem 2017. K výtce vlády, že ve svém návrhu neuvádí žádný konkrétní příklad subjektu, který by ve své existenci byl bezprostředně ohrožen v důsledku použití zákona, navrhovatelka namítá, že pro posouzení ústavní konformity napadeného zákona takový příklad není potřebný, neboť protiústavnost je kategorií objektivní.

45. Ve vztahu k vyjádření Platformy navrhovatelka v replice namítá, že platforma Rekonstrukce státu není, ani prostřednictvím Frank Bold Society, z. s., oprávněna v tomto řízení činit jakékoliv úkony a Ústavní soud by měl její vyjádření odmítnout.

VI. Ústní jednání

46. Ústavní soud shledal, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

VII. Vlastní přezkum napadených zákonných ustanovení

VII. 1 Podmínky meritorního posouzení návrhu a návrh na přednostní projednání

47. Ústavní soud dospěl k závěru, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených ustanovení. Tento návrh splňuje všechny zákonem o Ústavním soudu stanovené formální náležitosti a byl podán k tomu oprávněnou navrhovatelkou. Pokud jde o námitku vlády, že návrh nereflktuje změny provedené zejména zákonem č. 249/2017 Sb., Ústavní soud konstatuje, že vzhledem k obsahu námitek navrhovatelky, je zřejmé, že tato brojí proti platnému a účinnému znění zákona o registru smluv, tj. ve znění zákona č. 298/2016 Sb. a zákona č. 249/2017 Sb. Nicméně i kdyby Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh směřuje proti znění zákona, které ještě před jeho doručením Ústavnímu soudu doznalo dílčích změn, vzhledem k obsahu a smyslu obou označených novelizací tyto nepřinesly *podstatnou změnu* zákona ve smyslu usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/2000 ze dne 26. 9. 2000 (U 33/19 SbNU 297).

48. Zákonem č. 298/2016 Sb., totiž došlo toliko k dílčí změně § 5 odst. 4 zákona, v němž byla původní slova „označí svou uznávanou elektronickou značkou a opatří kvalifikovaným časovým razítkem“ nahrazena slovy „zabezpečí způsobem zajišťujícím

integritu, případně původ dat“. Obdobně je tomu i v případě téměř všech změn provedených zákonem č. 249/2017 Sb., který se dotkl dikce § 3 odst. 2 písm. c) zákona [za slova „trestných činů“ byla vložena slova „nebo činnosti Správy státních hmotných rezerv při pořizování a hospodaření se státními hmotnými rezervami“], § 3 odst. 2 písm. e) zákona [za slova „v § 2 odst. 1 písm. e), k), l)“ bylo vloženo „, m)“], § 3 odst. 2 zákona, do něhož byla doplněna nová písmena m) až r), § 5 odst. 6 zákona, v němž bylo za slova „v § 2 odst. 1 písm. e), k), l)“ vloženo „, m)“, § 6 odst. 2 zákona, kde za slova „která byla uzavřena“ byla vložena slova „v krajní nouzi nebo“, § 6 zákona, do něhož byl vložen nový odstavec 3, § 7 odst. 1 zákona, v němž byla původní slova „která nabývá účinnosti nejdříve dnem uveřejnění“ nahrazena slovy „na niž se vztahuje povinnost uveřejnění prostřednictvím registru smluv“, § 7 zákona, do něhož byl vložen nový odstavec 3, § 8 odst. 2 zákona, na jehož závěr byla doplněna slova „nebo jiným způsobem umožňujícím uveřejnění smlouvy prostřednictvím registru smluv“ a konečně § 8 odst. 5 zákona, z něhož bylo vypuštěno původní písmeno d).

49. Ústavní soud předně konstatuje, že ustanovení, jejichž zrušení se navrhovatelka *in eventum* domáhá, nebyla uvedenými novelami zákona dotčena vůbec. Pokud jde o dílčí změnu provedenou zákonem č. 298/2016 Sb., pak tato z hlediska argumentace navrhovatelky, směřující proti účelu samotného zákona, na jeho podstatě ničeho nemění. Jde-li o změny provedené zákonem č. 249/2017 Sb., za stěžejní je třeba označit zavedení nové výjimky z povinnosti uveřejnění zakotvené v § 3 odst. 2 písm. r) zákona a navazující úpravu obsaženou v § 7 odst. 3 zákona. Přestože ve světle právě této nové výjimky některé výhrady navrhovatelky týkajících se postavení dotčených subjektů dle § 3 odst. 1 písm. k) a n) zákona odpadají, má Ústavní soud za to, že zakotvení těchto nových pravidel nepřináší onu podstatnou změnu zákona o registru smluv. Je tomu tak proto, neboť uvedenou novelizací sice byl z povinnosti uveřejnění vyňat dílčí (do počtu však značně rozsáhlý) okruh dotčených smluv, avšak proti jejich zahrnutí mezi povinně uveřejňované smlouvy navrhovatelka konkrétně nebrojila (případně tyto uváděla jen ve vazbě na svoji další námitku stran ochrany obchodního tajemství). Na uvedeném závěru ničeho nemění ani skutečnost, že ve své replice navrhovatelka následně na předmětné ustanovení reagovala a polemizovala s výkladem v něm obsaženého pojmu „běžného obchodního styku“.

50. Podmínky pro meritorní posouzení návrhu má proto Ústavní soud za splněné.

51. Navrhovatelka Ústavní soud požádala, aby se usnesl o naléhavosti věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu, což odůvodnila tím, že v případě některých smluv podléhajících povinnosti uveřejnění v registru hrozí, že jejich účastníci si poskytnou plnění ještě před jejich uveřejněním, a tedy na základě neúčinné smlouvy. Dále dle navrhovatelky v situacích, kdy smlouva není uveřejněna z důvodu ochrany obchodního tajemství zahraničního smluvního partnera, je taková smlouva od počátku neplatná a její strany jsou povinny navzájem si vrátit svá případná plnění. Uvedené následky považuje navrhovatelka za nežádoucí.

52. Ústavní soud shledal takové odůvodnění žádosti o přednostní projednání obecným, přičemž má navíc za to, že rizika zde uváděná navrhovatelkou z napadeného zákona nevyplývají (jak rozvede podrobněji dále).

53. Pro doplnění Ústavní soud dodává, že v průběhu řízení byl informován předsedou poslaneckého klubu České pirátské strany Mgr. et Mgr. Jakubem Michálkem, že dva výbory Poslanecké sněmovny v současnosti přerušily projednávání sněmovního tisku č. 50, který se týká (mimo jiné) další novely zákona o registru smluv. Ústavní

soud proto, byť návrh stěžovatelky neshledal důvodným, přistoupil k posouzení návrhu v nejbližším možném termínu, který byl adekvátní složitosti věci.

54. Ústavní soud pokládá za vhodné vyslovit se i k problematice předestřené navrhovatelkou v její replice k vyjádření Platformy, totiž k absenci zakotvení institutu *amicus curiae* v českém právním řádu. Ústavní soud připomíná, že nevyžádaná vyjádření od odlišných subjektů než účastníků či vedlejších účastníků řízení se opakovaně v praxi Ústavního soudu vyskytují. Již v řízení ve věci návrhů skupin poslanců a senátorů na zrušení části zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů (jeho daňové části) [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.)] obdržel Ústavní soud takové nevyžádané vyjádření od Ministerstva zdravotnictví. Stejně se tak stalo i v řadě dalších věcí (srov. namátkou nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/16 ze dne 10. 7. 2018 (186/2018 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 19/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 16/76 SbNU 231; 97/2015 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 16/14 ze dne 27. 1. 2015 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), anebo sp. zn. Pl. ÚS 3/15 ze dne 30. 5. 2017 (231/2017 Sb.)), přičemž Ústavní soud k takovým vyjádřením, a to i podaným jinou osobu, než právním zástupcem, jednoduše přihlídně, anebo nepřihlídně [v rozhodovací praxi Ústavního soudu se lze setkat i s opačným závěrem, tedy že k takovému nevyžádanému vyjádření Ústavní soud bez dalšího nepřihlíží (srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2076/18 ze dne 26. 9. 2018)].

VII. 2 Posouzení kompetence a ústavní konformity legislativního procesu

55. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se Ústavní soud musí zabývat tím, zda byla napadená ustanovení přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, ústavně předepsaným způsobem a zda je jejich obsah v souladu s ústavními zákony. Ústavní soud proto ověřil průběh procesu přijímání těchto zákonů. Vyšel přitom z vyjádření předložených Poslaneckou sněmovnou a Senátem, jakož i z veřejně dostupných elektronických zdrojů (stenozáznamů z jednání schůzí obou komor Parlamentu, usnesení a sněmovních a senátních tisků, volně dostupných na webových stránkách <http://www.psp.cz> a <http://www.senat.cz/>).

56. Návrh zákona o registru smluv (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, sněmovní tisk č. 42/0) byl rozeslán poslancům dne 4. prosince 2013. Poslanecká sněmovna návrh zákona schválila ve třetím čtení dne 18. září 2015 na své 31. schůzi (usnesení č. 880), když pro něj hlasovalo 116 ze 157 přítomných poslanců, 7 bylo proti a 34 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona (Senát, 10. funkční období, 2014-2016, senátní tisk č. 126/0) dne 22. října 2015 na své 13. schůzi a vrátil jej Poslanecké sněmovně spolu s pozměňovacími návrhy [usnesení č. 255]. Pro vrácení návrhu Poslanecké sněmovně hlasovalo 48 senátorů, 6 senátorů hlasovalo proti a 4 senátoři se zdrželi hlasování. Téhož dne a na téže schůzi Senát schválil i doprovodné usnesení č. 256. Poslanecká sněmovna dne 24. listopadu 2015 na své 36. schůzi setrvala na původně schváleném znění návrhu zákona (usnesení č. 960). Pro hlasovalo 110 ze 161 přítomných poslanců, 26 bylo proti a 25 se zdrželo hlasování. Přijatý návrh zákona byl doručen prezidentu republiky dne 27. listopadu 2015 a následně jím byl i podepsán. Vyhlášen byl ve Sbírce zákonů dne 14. prosince 2015 v částce 144 pod číslem 340/2015 Sb.

57. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským

a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, sněmovní tisk č. 764/0) byl rozeslán poslancům dne 31. března 2016. Poslanecká sněmovna návrh zákona schválila ve třetím čtení dne 29. června 2016 na své 48. schůzi (usnesení č. 1270), když pro něj hlasovalo 126 ze 162 přítomných poslanců, 16 bylo proti a 20 se hlasování zdrželo. Senát projednal návrh zákona (Senát, 10. funkční období, 2014-2016, senátní tisk č. 307/0) dne 24. srpna 2016 na své 27. schůzi a schválil jej [usnesení č. 512]. Pro návrh hlasovalo 37 senátorů, 11 senátorů se zdrželo hlasování. Přijatý návrh zákona byl doručen prezidentu republiky dne 31. srpna 2016 a následně jím byl i podepsán. Vyhlášen ve Sbírce zákonů byl dne 19. září 2016 v částce 115 pod číslem 298/2016 Sb.

58. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (zákon o registru smluv), ve znění zákona č. 298/2016 Sb. (Poslanecká sněmovna, 7. volební období, 2013-2017, sněmovní tisk č. 1124/0), byl rozeslán poslancům dne 19. května 2017. Poslanecká sněmovna souhlasila s projednáním návrhu zákona tak, aby mohla s tímto vyslovit souhlas již v prvním čtení (usnesení č. 1718), přičemž návrh zákona následně schválila již v prvním čtení dne 28. června 2017 na své 59. schůzi (usnesení č. 1718), když pro něj hlasovalo 128 ze 145 přítomných poslanců, 13 bylo proti a 4 se zdrželi hlasování. Senát návrh zákona ve lhůtě dle článku 46 odst. 1 Ústavy neprojednal (Senát, 11. funkční období, 2016-2018, senátní tisk č. 161/0), protože platí, že jej přijal (článek 46 odst. 3 Ústavy). Přijatý návrh zákona byl doručen prezidentu republiky dne 27. července 2017 a dne 1. srpna 2017 jím byl i podepsán. Vyhlášen ve Sbírce zákonů byl dne 18. srpna 2017 v částce 89 pod číslem 249/2017 Sb.

59. Ústavní soud konstatuje, že zákon o registru smluv, jakož i jeho dosavadní novelizace, byly přijaty a vydány ústavně předepsaným způsobem. Proto Ústavní soud mohl přistoupit k posouzení věcného souladu zákona o registru smluv s ústavním pořádkem [článek 83 a článek 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

VII. 3 Obecná východiska přezkumu

60. Před vlastním posouzením, zda ustanovení zákona o registru smluv představují zásah do práva podnikat podle článku 26 Listiny, popřípadě zda neporušují zásadu rovnosti v právech zakotvenou v článku 1 a článku 3 odst. 1 Listiny, Ústavní soud považuje za nezbytné připomenout následující.

61. Právo podnikat je zařazeno do hlavy čtvrté Listiny mezi *hospodářská, sociální a kulturní práva*, přičemž Ústavní soud se problematikou těchto práv ve své judikatuře zabýval opakovaně [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/08 a sp. zn. Pl. ÚS 83/06]. V těchto rozhodnutích Ústavní soud navázal na svou předchozí judikaturu a dal jasně najevo, že ústavně zakotvená hospodářská, sociální a kulturní práva obsažená v ustanoveních vyjmenovaných v článku 41 odst. 1 Listiny nejsou přímo aplikovatelná ve stejném rozsahu jako základní lidská práva či politická práva. Ustanovení článku 41 odst. 1 Listiny, podle něhož je možno se práv uvedených v článku 26, článku 27 odst. 4, článku 28 až 31, článku 32 odst. 1 a 3, článku 33 a 35 Listiny, domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí, vyjadřuje přesvědčení ústavodárce, že úprava těchto práv je primárně v rukou zákonodárce a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance hospodářských, sociálních a kulturních práv považovat za otázku judičiální. Ostatně článek 41 odst. 1 Listiny i samotná povaha těchto práv vylučují, aby metodologie jejich přezkumu byla totožná s metodologií užívanou ve vztahu k ostatním základním právům (obsaženým zejména v hlavě druhé Listiny) [srov. nálezy sp. zn.

Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.)). Testem ústavnosti v tomto smyslu tedy projde i taková zákonná úprava, u níž lze zjistit sledování nějakého legitimního cíle a která tak činí způsobem, jež si lze představit jako rozumný prostředek k jeho dosažení, byť nemusí jít o prostředek nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. V označeném nálezu zároveň Ústavní soud konstatoval, že uvážení zákonodárce není ani v oblasti regulace sociálních a ekonomických práv zcela neomezené a může být podrobena přezkumu Ústavním soudem. Je tomu tak proto, že zákonodárce je ve svém uvážení vázán především článkem 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, aby se omezení základního práva dotýkalo samotné jeho podstaty a smyslu [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000 (N 73/18 SbNU 135; 167/2000 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. 7. 2001 (N 113/23 SbNU 105; 322/2001 Sb.), či sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)], jakož i povinností respektovat *princip rovnosti v právech* podle článku 1 Listiny, resp. článku 3 odst. 1 Listiny (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

62. Vycházejí z těchto závěrů, konstruoval Ústavní soud metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně zaručených práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny – tzv. *test rationality* [který je odlišný od *testu proporcionality*]. Test racionality reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy. Tento test se skládá ze čtyř následujících kroků: (1) vymezení smyslu a podstaty základního práva, tedy jeho esenciálního obsahu, (2) zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence základního 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 a (4) zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Dospěje-li Ústavní soud ve druhém kroku testu racionality k závěru, že napadená právní úprava se dotýká samotné existence některého z dotčených 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 nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), body 103 a 104] Právní úprava, která se dotýká ústavně zaručeného sociálního, hospodářského nebo kulturního práva, nepředstavuje jeho nepřípustné omezení jen v případě, že jako celek ob stojí z hlediska všech takto vymezených požadavků. Kdyby tomu tak nebylo, Ústavní soud by musel dospět k názoru o jejím rozporu s ústavním pořádkem.

VII. 3.1 Obecně k právu podnikat

63. K vymezení práva podnikat ve své judikatuře se Ústavní soud naposledy podrobně vyslovil v nálezech týkajících se zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/17 ze dne 27. 3. 2018 (81/2018 Sb.)] a zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/16]. Zde Ústavní soud připomněl, že v souladu s článkem 26 Listiny je třeba rozlišovat samotný přístup k právu podnikat, jako svobodě podnikání zaručené v odstavci 1 tohoto ustanovení a proti tomu vlastní výkon povolání nebo jiné hospodářské činnosti, zahrnující i podmínky s tímto výkonem spojené, které lze stanovit zákonem (čl. 26 odst. 2 Listiny). Dále zdůraznil, že právo podnikat je zařazeno do hlavy čtvrté Listiny mezi hospodářská, sociální a kulturní práva a zároveň jde o hospodářské právo vyjmenované v čl. 41 odst. 1 Listiny. Proto se jej nelze domáhat ve stejném rozsahu jako základních lidských práv či politických práv a jeho úprava je primárně v rukou

zákonodárce a pouze sekundárně a v omezené míře lze ústavní garance práva podnikat považovat za otázku judiciální. I v tomto případě se však uplatní požadavek vyplývající z článku 4 odst. 4 Listiny, aby při stanovení mezí tohoto práva bylo šetřeno jeho podstaty a smyslu.

64. Podstatu a smysl práva podnikat podle článku 26 odst. 1 Listiny následně Ústavní soud vymezil v řadě svých nálezů. Tak z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), bodu 279, lze dovodit, že těmito je předně sama možnost určitou činnost vykonávat (tj. přístup k tomuto právu). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 pak precizoval, že tyto dále tvoří jednak *rovina ryze individuální* (možnost seberealizace jednotlivce), jednak *rovina materiálně právní*, (taková svoboda jednotlivce je zároveň podstatnou náležitostí demokratického právního státu), a jednak *rovina ekonomická* (zjednodušeně jde o dosažení zisku). Jinak řečeno, u práva podnikat, případně vykonávat i jinou hospodářskou činnost, by o omezení dotýkající se jeho podstaty a smyslu šlo tehdy, jestliže by v důsledku takového omezení byl přístup k určité činnosti vyloučen [srov. přiměřeně citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12, body 279 a 280], anebo by taková činnost přestala být způsobilá zajistit prostředky pro potřeby těch, kteří ji vykonávají [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 48, nebo sp. zn. Pl. ÚS 10/12 ze dne 23. 5. 2017 (207/2017 Sb.), bod 66].

VII. 3. 2 Obecně k principu rovnosti v právech

65. Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi rovněž podrobně vyjádřil i k obsahu principu rovnosti v právech a k souvisejícímu zákazu diskriminace. Zdůraznil přitom, že „*uvážovat v kategorii rovnosti lze pouze v relaci mezi nejméně dvěma subjekty ve stejném, resp. srovnatelném postavení (...). Zatímco zpravidla není těžké stanovit, zda právní úprava zachází se dvěma situacemi rozdílně nebo stejně, zcela klíčovým krokem pro aplikaci všeobecné zásady rovnosti je stanovit, zda dvě situace, s nimiž právo zachází odlišně, jsou vskutku srovnatelné, tedy zda jsou relevantně podobné. To si vyžaduje analýzu opírající se o kritérium relevance*“ [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.)].

66. Dále je třeba připomenout, že rovnost v právech je kategorií relativní, nikoliv absolutní [viz nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky sp. zn. Pl. ÚS 22/92 ze dne 8. 10. 1992 publikovaný pod č. 11 ve Sbírce usnesení a nálezů Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky]. Na toto pojetí následně navázal v řadě svých rozhodnutí i Ústavní soud, který v obecné rovině připustil zákonem založenou nerovnost, avšak pouze za předpokladu, že ji lze odůvodnit na základě ústavně akceptovatelných hledisek. O takovýto případ se přitom nejedná tehdy, pokud je tato založena na libovůli (nerovnost neakcesorická) nebo je jejím důsledkem dotčení některého ze základních práv a svobod (nerovnost akcesorická) [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 33/96 ze dne 4. 6. 1997 (N 67/8 SbNU 163; 185/1997 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) nebo sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.)].

67. K posouzení otázky, zda zákonodárce dodržel nezbytný respekt k principu rovnosti v právech (na tomto místě by bylo možné hovořit *de facto* i o rovnosti v povinnostech stanovených subjektům, jež se domáhají práva podnikat dle článku 26 odst. 1 a 2 Listiny) podle článku 1 a článku 3 odst. 1 Listiny, a k přezkumu zásahu zákonodárce do této oblasti Ústavní soud formuloval specifický metodologický postup.

68. Proto posouzení, zda napadená zákonná ustanovení nezakládají v rozporu s článkem 3 odst. 1 Listiny nerovné podmínky pro určitou skupinu dotčených osob [tzv. akcesorická rovnost], předpokládá zodpovězení těchto otázek (tzv. *test přímé diskriminace*): (1) zda jde o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny, (2) zda je s nimi zacházeno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů, (3) zda je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra) a [4] zda je toto zacházení ospravedlnitelné, tedy zda sleduje legitimní cíl a je přiměřené [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014 (N 10/72 SbNU 111; 44/2014 Sb.), bod 34]. Budou-li odpovědi na první tři otázky kladné, pak se pro přezkum nerovnosti a s ní spojeného zásahu do základního práva uplatní test proporcionality, v jehož rámci bude za předpokladu, že zásah sleduje ústavně aprobovaný cíl, posuzována přiměřenost zásahu z hlediska dosažení tohoto cíle.

69. V případě neakcesorické rovnosti, tj. rovnosti zakotvené v článku 1 Listiny pak platí, že Ústavní soud se ztotožňuje s chápáním rovnosti, jak ji vyjádřil Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (viz nálezy Ústavního soudu ve vazbě na uvedený nález shora označené). Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo. Tento závěr vyplývá i z úpravy článků 1 až 4 Listiny. Ustanovení článku 1 Listiny, jehož porušení je v projednávané věci výslovně namítáno, nelze vykládat izolovaně od dalších obecných článků 2 až 4 Listiny, ale naopak je nutno pojmout je jako jediný celek. Z úpravy těchto obecných ustanovení je zřejmé, že základní chráněné hodnoty vyjmenované v článku 3 Listiny nekoncepoval ústavodárce jako absolutní. Totéž odráží i článek 4 Listiny, který přímo předpokládá existenci zákonem stanovených povinností a omezení, ale i článek 2 odst. 3 Listiny, v němž se předvídá možnost uložit určité povinnosti či omezení. Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Proto při posouzení, zda napadená zákonná ustanovení nezakládají v rozporu s článkem 1 Listiny nerovné podmínky pro určitou skupinu dotčených osob je třeba zkoumat (1) zda jde o různé subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, (2) zda je s nimi zacházeno rozdílným způsobem, (3) zda je odlišné zacházení dotčenému jednotlivci nebo skupině k tíži a (4) zda takové zacházení není projevem libovůle, tedy zda má legitimní cíl a napadená zákonná ustanovení jsou s to jej dosáhnout (srov. již citovaný nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky sp. zn. Pl. ÚS 22/92).

70. Ve světle těchto obecných východisek přistoupil Ústavní soud k přezkumu zákona o registru smluv, resp. jeho jednotlivých napadených ustanovení.

VII. 4 Meritorní přezkum zákona, resp. napadených zákonných ustanovení

VII. 4. 1 Účel zákona, resp. napadených zákonných ustanovení

71. Účelem zákona o registru smluv je stanovení zvláštních podmínek účinnosti vybraných smluv, dále podmínek uveřejňování takových smluv prostřednictvím registru smluv a konečně fungování registru smluv samého (§ 1 zákona). Věcná působnost zákona je vymezena v jeho § 2, z něhož se podává, že prostřednictvím registru smluv se povinně uveřejňují soukromoprávní smlouvy, dále smlouvy o poskytnutí dotace

a konečně smlouvy o poskytnutí návratné finanční výpomoci. Zákon však nedopadá na veškeré zde uvedené smlouvy, nýbrž jen na takové, jejichž (alespoň jednou) smluvní stranou je některý ze subjektů uvedených v § 2 odst. 1 písm. a) až n) zákona, přičemž všechny zde uvedené subjekty mají jedno společné: *vazbu na veřejné rozpočty*, tedy to, že alespoň částečně hospodaří s veřejnými finančními prostředky. Dopad zákona pak dále zužuje jeho § 3, který stanovuje *výjimky* z povinnosti uveřejnit příslušnou smlouvu v registru smluv, a to buďto pro určitý okruh informací obsažených v jinak uveřejňované smlouvě, anebo pro určitý druh smluv. K zajištění toho, že dotčené subjekty dostojí povinnosti uveřejnit dané smlouvy v registru smluv příslušným způsobem a ve stanoveném rozsahu (§ 5 zákona), pak § 6 odst. 1 zákona váže účinnost smluv podléhajících povinnosti uveřejnění v registru právě na jejich uveřejnění a § 7 odst. 1 zákona stanoví následek neuveřejnění takové smlouvy ve stanovené lhůtě, a to její „zrušení od počátku“. Ustanovení § 7 odst. 2 a 3 zákona pak stanoví možnosti dodatečně konvalidovat negativní důsledky porušení povinnosti uveřejnit danou smlouvu ve stanovené lhůtě. Ustanovení § 8 odst. 2 zákona dále zakotvuje povinnost uzavřít smlouvy, na něž dopadá povinnost uveřejnění v registru, v příslušné formě a § 8 odst. 3 zákona upravuje pravidla pro doplňky, změny, nahrazení či zrušení smluv, které byly uzavřeny před 1. červencem 2017. Konečně § 9 zákona stanoví, že pravidla obsažená v § 6 a § 7 se použijí poprvé na smlouvy uzavřené 1. července 2017.

72. Z uvedeného je zřejmé, že *cílem* zákona je zajistit uveřejnění vybraných smluv, u nichž je alespoň jednou ze smluvních stran některý z dotčených subjektů, jejichž hospodaření je navázáno na veřejné finanční prostředky. Protože se tak děje prostřednictvím registru smluv, který je přístupný způsobem umožňujícím bezplatný dálkový přístup (§ 4 odst. 3 zákona), je zjevné, že *účelem* zákona je zpřístupnění dotčených smluv široké veřejnosti v souladu s ústavně zaručeným právem na informace podle článku 17 odst. 1 a 5 Listiny (informační funkce zákona). To lze ostatně dovodit také z vazby mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a zákonem o registru smluv, neboť platí, že prostřednictvím registru smluv se neuveřejňují informace, které nelze poskytnout při postupu podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím (§ 3 odst. 1 zákona o registru smluv). Konečně lze doplnit, že ve vazbě na uvedený účel je možné identifikovat i další základní právo, jež je prostřednictvím zákona realizováno, totiž právo občanů podílet se na správě věcí veřejných dle článku 21 odst. 1 Listiny (kontrolní funkce zákona).

VII. 4. 2 Povaha zásahů do práva podnikat

73. Pokud jde o posouzení, zda se zásahy představované povinnostmi plynoucími z jednotlivých ustanovení zákona o registru smluv nedotýkají samotné existence či skutečné realizace podstatného obsahu práva podnikat, má Ústavní soud za to, že o takový kvalifikovaný zásah v posuzované věci nejde. Posuzuje-li totiž Ústavní soud otázku *samotného přístupu k právu podnikat* ve smyslu svobody podnikání (článek 26 odst. 1 Listiny), je toho názoru, že zákon o registru smluv žádnému ze subjektů vymezených v § 2 odst. 1 písm. a) až n), ani jinému dotčenému subjektu, přístup k tomuto právu nijak neupírá (rozuměj, nijak neomezuje samu možnost samostatně vykonávat na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku).

74. Naopak zásadní, i z hlediska argumentace navrhovatelky, je dle Ústavního soudu otázka zásahů (omezení) do vlastního výkonu *práva podnikat*, zahrnujícího i podmínky s tímto výkonem spojené (článek 26 odst. 2 Listiny). Ústavní soud

konstatuje, že podmínky, které zákon o registru smluv klade na vybrané smlouvy uzavírané dotčenými subjekty – tj. povinnost uveřejnit danou smlouvu ve stanovené lhůtě v registru smluv, rozsah uveřejňovaných informací, vázanost účinnosti takové smlouvy na uveřejnění prostřednictvím registru smluv a konečně i sankce za neuveřejnění takové smlouvy v registru smluv v podobě jejího zrušení, resp. její absolutní neplatnosti *ex tunc* – nepředstavují zásah, který by se dotýkal skutečné realizace esenciálního obsahu dotčeného základního práva.

75. Argumentace, předkládaná navrhovatelkou, se týká především těch podnikatelských subjektů, u nichž je podnikání (ve smyslu § 420 odst. 1 o. z.) *hlavní náplní* jejich činnosti, tj. subjektů vyjmenovaných v § 2 odst. 1 písm. k) zákona (státní a národní podnik) a subjektů uvedených v § 2 odst. 1 písm. n) zákona, v nichž má stát nebo územní samosprávný celek sám nebo s jinými územními samosprávnými celky většinou majetkovou účast. Naopak v případě dotčených subjektů, uvedených v § 2 odst. 1 písm. b) zákona, představuje podnikání toliko doplňkovou činnost, k jejíž realizaci nadto územní samosprávné celky přistupují často právě prostřednictvím zakládání kapitálových společností se svou majetkovou účastí. Dlužno dodat, že vůči dalším dotčeným subjektům navrhovatelka již žádnou argumentaci nepředkládá.

76. Ústavní soud dále zkoumal, zda se zásah do práva podnikat – v podobě povinnosti dotčených subjektů uveřejnit vybrané smlouvy v registru smluv – dotýká samotné existence tohoto práva nebo skutečné realizace jeho podstatného obsahu. Navrhovatelka totiž namítá, že údaje, které jsou dotčené subjekty povinny uveřejnit prostřednictvím registru smluv, představují konkurenční výhodu a jejich udržení „v tajnosti“ je tak pro naplnění obsahu práva podnikat nezbytné. K tomu však Ústavní soud, vycházející z validních argumentů vlády, musí uvést, že zákon o registru smluv v § 3 stanoví celou řadu výjimek z povinnosti uveřejnění. Z hlediska argumentace navrhovatelky se pak jeví jako zásadní ty výjimky, které jsou uvedeny v § 3 odst. 1 zákona (zde zvláště implicitní odkaz na § 2 odst. 4 a na § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím) a v § 3 odst. 2 písm. a), b), d), g), h), i), l), p) a r) zákona. Zvláštní důraz je u dotčených subjektů dle § 2 odst. 1 písm. k) a n) zákona klást na výjimku uvedenou v § 3 odst. 2 písm. r), která z povinnosti uveřejnění vylučuje smlouvy uzavřené těmito subjekty, byla-li taková smlouva uzavřena *v běžném obchodním styku*. Současně je třeba zohlednit i ustanovení § 5 odst. 5 písm. a) a c), jakož i § 5 odst. 6 zákona, která umožňují dotčeným subjektům vyloučit z uveřejnění tzv. metadata v podobě identifikace smluvních stran a ceny (ev. hodnoty předmětu smlouvy), jsou-li taková data obchodním tajemstvím osob uvedených – mimo jiné – právě v § 2 odst. 1 písm. k) a n) zákona. Uvedený důsledek zákona – tedy povinnost uveřejnit v registru smluv dotčené smlouvy, na které nedopadají shora uvedené výjimky – sice představuje dílčí zásah do práva podnikat (představuje novou zvláštní povinnost), nikoliv však zásah dotýkající se skutečné realizace podstatného obsahu tohoto práva. Konkurenční výhody dotčených subjektů, jejichž ztráta by mohla mít za následek ohrožení skutečné realizace obsahu práva podnikat, je totiž možno i nadále ochránit příslušnými ustanoveními zákona [§ 3 odst. 2 písm. r) a § 5 odst. 6], přičemž analogické výjimky jsou obsaženy i v jiných zákonech, upravujících svobodný přístup k informacím.

77. Ústavní soud nesdílí ani námitku navrhovatelky, že pojmy „běžný obchodní styk“ [§ 3 odst. 2 písm. r) zákona], či „obchodní tajemství“ (§ 5 odst. 6 zákona) jsou příliš vágní. Jde totiž o pojmy, které byly a jsou opakovaně podrobovány jak výkladu ze strany obecných soudů, tak nauky občanského, resp. obchodního práva. K pojmu „obchodní tajemství“ lze navíc doplnit, že jeho definiční znaky obsahuje § 504 o. z.,

tedy jde o pojem, který zákon blíže vymezuje. K pojmu „běžný obchodní styk“ lze odkázat např. na § 57 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích) [dále jen „z. o. k.“]. Jde o relativně neurčitý právní pojem, jehož bližší obsahové vymezení je třeba učinit vždy v konkrétním případě s ohledem na specifika dané věci. Užití daných pojmů v zákoně o registru smluv proto Ústavní soud nepovažuje za protiústavní, resp. zasahující do skutečné realizace podstatného obsahu práva podnikat. Konečně pokud jde o námitku navrhovatelky, týkající se dopadů ustanovení § 8 odst. 3 zákona na starší smlouvy, které by jinak povinnosti uveřejnění v registru smluv nepodléhaly, je třeba uvést, že dané ustanovení lze (a Ústavní soud má za to, že zde jde o jediný logický výklad) vyložit ústavně konformním způsobem, který bude nastíněn níže. Povinnosti kladené na dotčené subjekty zákonem o registru smluv mohou být tedy sice vnímány jako dílčí překážky na cestě za realizací jejich ústavně zaručeného práva podnikat, nicméně tyto rozhodně nelze označit za zásah do samotné podstaty tohoto práva, či do realizace jeho podstatného obsahu. Tyto povinnosti nevedenou k tomu, že by určitá činnost dotčených subjektů přestala být způsobilá zajistit prostředky pro jejich potřeby [k tomu srov. závěry nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 48, a sp. zn. Pl. ÚS 10/12, bod 66]. Nelze zároveň přehlížet, že novelizovaný zákon o registru smluv, v duchu výhrad, které se vůči jeho původnímu znění snesly, obsahuje poměrně široký prostor pro vyloučení vybraných smluv z uveřejnění v registru. Tyto výjimky evidentně míří právě na ochranu podnikajících subjektů, ať už jde o ochranu jejich obchodního tajemství nebo hladkou realizaci jejich každodenní podnikatelské činnosti (běžného obchodního styku). K tomu lze již na tomto místě dodat, že postavení dotčených subjektů [a to i národního podniku ve smyslu § 2 odst. 1 písm. k) zákona] je zásadně odlišné od postavení těch osob, které si podnikání svobodně zvolily jako prostředek pro hmotné zajištění svých soukromých potřeb.

78. Jako relevantní lze vnímat námitku navrhovatelky, že § 5 odst. 6 zákona chrání toliko obchodní tajemství osob uvedených v příslušných písmenech § 2 zákona, nikoliv obchodní tajemství druhé smluvní strany. Ani v tomto ohledu však Ústavní soud neshledává zásah do skutečné realizace podstatného obsahu práva těchto subjektů podnikat, neboť uveřejnění ceny, popřípadě označení smluvních stran [nebudou-li tyto současně představovat obchodní tajemství některé z osob uvedených v § 2 odst. 1 písm. e), k) až n) zákona], sice určitým způsobem omezuje výkon daného práva, avšak pouze ve vztahu k dotčeným subjektům. Jinými slovy omezuje (v případě, že daná smluvní protistrana nebude mít zájem na uveřejnění daných metadat v registru smluv) toliko volbu protistrany [a to nadto pouze tehdy, jestliže na danou smlouvu nebudou dopadat výjimky, především dle § 3 odst. 2 písm. i) či r) zákona], nikoliv realizaci samotného podstatného obsahu práva podnikat, natož podnikání samé. Nelze zároveň pomíjet skutečnost, která se celou problematikou vine jako příslovečná červená nit, totiž že onou protistranou jsou subjekty nakládající alespoň dílem s veřejnými finančními prostředky, což legitimně odůvodňuje potřebu dbát na jejich hospodárné využívání. Ani v tomto směru tedy Ústavní soud neidentifikoval takový zásah do dotčeného práva, pro který by bylo třeba napadenou právní úpravu podrobit přísnějšímu testu proporcionality.

VII. 4. 3 Legitimitnost cílů zákonné úpravy

79. Cílem zákona o registru smluv je zajištění transparentnosti vybraných smluv, jejichž alespoň jednou smluvní stranou je některý z dotčených subjektů uvedených v § 2 odst. 1 zákona (a na které zároveň nedopadají shora rozebrané výjimky). Protože tyto subjekty zároveň, přinejmenším zčásti, nakládají s veřejnými finančními prostředky,

tedy prostředky, které mají svůj původ ve veřejných rozpočtech, lze cíl zákona vymezit jako *zajištění transparentnosti nakládání s veřejnými finančními prostředky prostřednictvím uveřejňování vybraných smluv, u nichž jednou ze smluvních stran je subjekt hospodařící alespoň zčásti s prostředky z veřejných rozpočtů*. Otázkou tedy je, zda takový cíl lze považovat za *legitimní*, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základního práva podnikat.

80. Absenci legitimnosti tohoto cíle navrhovatelka spatřuje v jeho údajné duplicitě (vzhledem k existenci zákona o svobodném přístupu k informacím), a dále ve vztahu ke kategorii dotčených subjektů dle § 2 odst. 1 písm. k) zákona.

81. Ústavní soud ani tyto výhrady navrhovatelky neshledává validními. Jde-li o otázku duplicity napadené právní úpravy, je třeba říci, že vztah mezi oběma dotčenými zákony lze v zásadě označit za komplementární. Zákon o svobodném přístupu k informacím totiž dopadá toliko na státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce (§ 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Oproti tomu zákon o registru smluv se dotýká širšího okruhu subjektů.

82. I kdyby však byl okruh dotčených subjektů obdobný či shodný, je třeba mít na paměti odlišnosti obou zákonů *ratione materiae*, jakož i odlišnosti v samotném způsobu poskytování, resp. uveřejňování dotčených informací.

83. Věcná působnost zákona o svobodném přístupu k informacím je stanovena široce, neboť zahrnuje veškeré informace vztahující se k působnosti povinných subjektů [srov. § 2 odst. 1 tohoto zákona; srov. také vymezení pojmu informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 (N 10/44 SbNU 129), z něhož plyne, že informace je Listinou chápána značně široce]. Vedle toho, obdobně jako zákon o registru smluv, stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím řadu výjimek z povinnosti povinných subjektů poskytovat informace (§ 2 odst. 3, odst. 4, § 7, § 8a, § 9 odst. 1, § 10 a § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím), přičemž tyto se uplatní i v režimu zákona o registru smluv (viz § 3 odst. 1 zákona). Prostřednictvím zákona o registru smluv tedy nelze získat informace, které se neposkytují na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. V opačném případě to však neplatí, a tak například smlouvu uzavřenou státním podnikem v rámci jeho běžného obchodního styku tento státní podnik sice v registru smluv povinně uveřejnit nemusí, nicméně (nebude-li dána některá z výjimek) podle zákona o svobodném přístupu k informacím bude možné o poskytnutí takové smlouvy požádat.

84. Jako nejmarkantnější rozdíl mezi porovnávanými zákony pak Ústavní soud vnímá způsob poskytování, resp. uveřejňování informací. V případě zákona o svobodném přístupu k informacím jde o poskytování informací na základě žádosti (§ 4a tohoto zákona), popřípadě jejich uveřejněním (§ 4b daného zákona). Oba z uvedených způsobů lze považovat za dílčí součást aktivní složky práva na informace podle článku 17 odst. 1 a 5 Listiny. Vzhledem k rozsahu povinně zveřejňovaných informací (srov. § 5 zákona o svobodném přístupu k informacím) však v tomto případě nelze hovořit o naplňování téhož cíle, jaký si klade zákon o registru smluv. Zároveň je třeba dodat, že zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje povinnému subjektu podmínit poskytnutí požadované informace uhrazením nákladů spojených s jejím poskytnutím, případně i vyhledáním (srov. § 17 odst. 5 tohoto zákona).

85. Oproti tomu zákon o registru smluv stanoví – ve vazbě na vytýčený cíl –, z hlediska osob vyhledávajících informace, jednoznačně snazší, uživatelsky přívětivější a bezplatný způsob poskytování informací (srov. § 4 odst. 3 zákona o registru smluv).

Tím do značné míry odstraňuje negativa spojená s poskytováním informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ústavní soud proto k této námitce navrhovatelky uzavírá, že napadená právní úprava není ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím duplicitní, ale naopak jej doplňuje, čímž rozšiřuje jednak aktivní složku práva na informace ve smyslu článku 17 odst. 1 a 5 Listiny, a zvláště pak možnost kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti [k tomu lze přiměřeně poukázat na důvody nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 517/10 ze dne 15. 11. 2010 (N 223/59 SbNU 217), bod 18]. Ústavní soud má tedy za to, že cíl sledovaný zákonem o registru smluv nelze považovat za nelegitimní nebo svévolný. Je tomu tak i proto, že zákon o registru smluv posiluje jedno z nejdůležitějších moderních politických práv, jehož smyslem je umožnit veřejnosti (mimo jiné) i efektivní kontrolu veřejné moci.

86. Navrhovatelka dále tvrdí, že zajištění transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky (dílčí cíl zákona), nelze ve vztahu k dotčeným subjektům dle § 2 odst. 1 písm. b), k) a n) zákona považovat za legitimní, protože tyto subjekty vykonávají běžnou podnikatelskou činnost, jejímž smyslem je dosažení co nejvyššího zisku a navíc představují běžné soutěžitele na vybraném segmentu trhu, kteréžto jejich postavení prý zákon negativně ovlivňuje.

87. Ústavní soud se neztotožnil ani s touto argumentační linií navrhovatelky. Označené dotčené subjekty totiž přinejmenším z části (v případě národních podniků pak zcela – srov. § 2 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů) hospodaří s veřejnými prostředky. V situaci, kdy dotčený subjekt je přímo, anebo zprostředkovaně (skrze jiný subjekt) napojen na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, proto nelze přijmout tezi navrhovatelky, že takový subjekt je ve srovnatelném postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které rovněž provozují podnikatelskou činnost. Řádné a efektivní nakládání s prostředky, jimiž dotčený subjekt disponuje, totiž není v zájmu pouze úzkého okruhu osob (primárně společníků či akcionářů) či jednotlivce, jako je tomu u běžných kapitálových společností, nýbrž ve prospěch *širší komunity* [např. občanů obce či kraje, jde-li o subjekty dle § 2 odst. 1 písm. n) zákona], nebo *celé společnosti*. Za relevantní přitom Ústavní soud nepovažuje ani námitku navrhovatelky, že dané subjekty postrádají veřejný účel – i tam, kde jsou veřejné prostředky užívány v souladu se zákonem k soukromým účelům, je třeba dbát na to, aby se tak dělo hospodárně. Jinými slovy nelze akceptovat iracionální či nevhodné nakládání s veřejnými prostředky snad pouze proto, že se tak děje v rámci podnikatelské činnosti daného subjektu [zvláště pokud tato představuje doplněk k jeho standardní hlavní činnosti, což platí přinejmenším u subjektů dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona].

88. Ústavní soud tak na tomto místě uzavírá, že cíl sledovaný zákonem o registru smluv, a to i ve vazbě k dotčeným subjektům dle § 2 odst. 1 písm. b), k) a n) zákona, je legitimní, nikoliv svévolný.

VII. 4. 4 Rozumnost zákonné úpravy z hlediska způsobilosti dosažení vytýčeného cíle

89. Ústavní soud konečně dospěl i k závěru, že zákonodárcem zvolené řešení v podobě povinnosti dotčených subjektů uveřejnit prostřednictvím registru smluv vybrané soukromoprávní smlouvy, jakož i smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, je (co do jeho způsobilosti dosáhnout legitimního cíle – viz výše bod 74 a násl.), rozumným prostředkem, který je s to takového cíle dosáhnout.

90. Racionalitu zákona o registru smluv, případně jeho vybraných ustanovení, navrhovatelka předně zpochybňuje tvrzením, že okruh výjimek z povinnosti uveřejnění

vybraných smluv je nastaven dílem příliš specificky (čímž se tyto výjimky dotknou pouze určitého segmentu dotčených subjektů), dílem naopak značně vágně (v čemž navrhovatelka spatřuje porušení principu právní jistoty).

91. Ústavní soud uvedená tvrzení navrhovatelky, podpořená odkazy na Studii, nepovažuje za přesvědčivá, a tedy způsobilá zpochybnit závěr, že zákon o registru smluv je rozumným prostředkem k dosažení stanoveného cíle. Pokud jde o námitku „přílišné specifčnosti“ určitého okruhu výjimek [navrhovatelka *in concreto* uvádí výjimky dle § 3 odst. 2 písm. c), f), g), h), k) a l) zákona] pak je třeba říci, že zvolené řešení nepostrádá racionalitu, neboť – stručně řečeno – u těchto smluv převažuje veřejný zájem na jejich neuveřejnění, anebo daná výjimka plyne z faktické nemožnosti vázat účinnost daných smluv na jejich uveřejnění v registru smluv, případně jde o situaci, kdy je povinnost uveřejnění dotčených smluv stanovena již jiným právním předpisem, anebo je stanovení takové povinnosti hodnoceno zákonodárcem jako „nadměrné břímě“ pro určité subjekty. Ve skutečnosti, že tyto výjimky dopadají pouze na specifické subjekty, ať už pro specifčnost jejich činnosti, statusu, anebo pro specifické situace, neshledává Ústavní soud ničeho iracionálního, z čehož by navíc bylo možné dovést protiústavnost takového řešení. Obdobně i související argument navrhovatelky mířící naopak na přílišnou obecnost výjimek uvedených v § 3 odst. 1 a odst. 2 písm. d) a e) zákona, nemůže dle Ústavního soudu jako důvod pro zrušení napadené právní úpravy obstát. Co se týče vztahu mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a zákonem o registru smluv, zvláště pak významu § 3 odst. 1 zákona o registru smluv, lze odkázat na výklad učiněný shora. Protože cíl obou dotčených zákonů je obdobný (byť způsob jeho dosažení je to, co tyto zákony především odlišuje), je logické, že informace, které nelze získat dle zákona o svobodném přístupu k informacím, nejsou veřejnosti přístupné ani na základě úpravy obsažené v zákoně o registru smluv. Brojí-li dále navrhovatelka proti výjimce zakotvené v § 3 odst. 2 písm. d) zákona, pak je z její argumentace zřejmé, že jako stěžejní vnímá výklad příslovce „převážně“; ten však Ústavní soud v tomto kontextu nevidí nijak problematickým, resp. ohrožujícím princip právní jistoty, protože po stranách případně dotčené smlouvy se toliko požaduje, aby určily poměr míst, kde je plnění prováděno. Jde-li dále o výjimku dle § 3 odst. 2 písm. e) zákona, navrhovatelka zjevně míří na slovní spojení „smlouva uzavřená adhezním způsobem“; k čemuž lze odkázat na § 1798 a násl. o. z. Ani v tomto případě tedy Ústavní soud zakotvení těchto výjimek neshledal iracionálním.

92. Jako další z důvodů, které mají popírat racionalitu zákonodárcem zvoleného řešení, navrhovatelka uvádí, že výjimky obsažené v § 3 odst. 1 a 2 zákona nezahrnují tzv. *know-how* a práva z průmyslového vlastnictví. Stran druhé z uvedených kategorií lze uvést, že práva z průmyslového vlastnictví jsou z povinnosti uveřejnění prostřednictvím registru smluv vyjmuta prostřednictvím pravidla obsaženého v § 3 odst. 1 zákona, ve spojení s § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, dle něhož se označený zákon se nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví. Jde-li o otázku *know-how*, připomíná Ústavní soud, že dané informace lze rovněž vyloučit z uveřejnění prostřednictvím výjimek uvedených v § 3 odst. 1 zákona (ve vazbě na výjimky uvedené v zákonu o svobodném přístupu k informacím), případně v § 3 odst. 2 písm. i), písm. r), anebo § 5 odst. 6 zákona. Nad rámec uvedeného lze doplnit, že *know-how* je obecně způsobilé být součástí obchodního tajemství, přičemž důležitou odlišností mezi těmito dvěma pojmy je, že na rozdíl od obchodního tajemství není nezbytným znakem *know-how* jeho utajování (srov. LISSE, L. *Know-how* v českém právním řádu. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck,

2003, č. 3, s. 503 a násl.). Jedině tehdy, bude-li *know-how* současně naplňovat veškeré znaky obchodního tajemství, bude současně možné je vyloučit z uveřejnění v rámci registru smluv (ke vztahu těchto dvou pojmů blíže viz také ŠTENGLOVÁ, I., DRÁPAL, L., PÚRY, F., KORBEL, F. *Obchodní tajemství. Praktická příručka*. Praha: Linde, 2005, s. 27., či HAJN, P. Když nevíme, jak právně vymezit „know-how“. *Obchodněprávní revue*. Praha: C. H. Beck, 2010, č. 11, s. 313 a násl.). Protože však v takovém případě uveřejnění dotčené smlouvy obsahující *know-how*, u něhož daný subjekt nezajišťuje odpovídajícím způsobem jeho utajení, zjevně není z hlediska argumentace navrhovatelky nijak problematické, Ústavní soud ani tuto dílčí námitku nepřijal.

93. Navrhovatelka dále v související části své argumentace poukazovala na obtíže spojené s posouzením, zda konkrétní metadata podle § 5 odst. 5 písm. a) a c), ve spojení s § 6 zákona, představují obchodní tajemství osoby uvedené v § 2 odst. 1 písm. e), k), l), m), nebo n) zákona [příčemž uvedené lze obecně vztáhnout i na výluky z povinnosti uveřejnění z důvodu ochrany jiných informací představujících obchodní tajemství, zakotvenou v § 3 odst. 1 zákona o registru smluv ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím]. Ve své argumentaci však navrhovatelka přehlídí významný racionální prvek zákona o registru smluv, jímž je ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) a b) daného zákona, které dopadá právě na případy, kdy dotčená smluvní strana neuveřejní část smlouvy nebo metadata postupem dle § 5 odst. 6 zákona. Smyslem tohoto ustanovení přitom je vyloučit negativní důsledky spojené s neuveřejněním dané části smlouvy nebo uvedených metadat (tj. zrušení smlouvy ve smyslu § 7 odst. 1 zákona), a to až do doby, kdy bude postaveno najisto – rozhodnutím nadřízeného orgánu nebo soudu – že tyto uveřejněny být mají. Jinými slovy, bude-li sporné, zda metadata dle § 5 odst. 5 písm. a) a c) zákona, případně jiné informace, představují obchodní tajemství, není to nijak na překážku účinnosti smlouvy, resp. v takovémto případě nenastoupí sankce v podobě „zrušení“ smlouvy ve smyslu § 7 odst. 1 zákona. Tím odpadá i tato námitka navrhovatelky. Pokud jde o ochranu obchodního tajemství smluvní protistrany dotčených subjektů, je třeba uvést, že ta je poskytována prostřednictvím § 3 odst. 1 zákona o registru smluv ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž i zde se uplatní závěry týkající se použití § 7 odst. 2 a 3 zákona.

94. Stran racionality zákonodárcem zvoleného řešení lze – nad rámec dosud uvedeného – doplnit, že navázání účinnosti dotčených smluv (s výjimkami uvedenými v § 6 odst. 2 a 3 zákona) na uveřejnění v registru smluv lze považovat, vzhledem ke stanovenému cíli, za rozumný, vhodný a účinný prostředek. Nadto lze dodat, že správce registru smluv je povinen danou smlouvu uveřejnit bezodkladně po jejím doručení (§ 5 odst. 2 zákona). Namítá-li navrhovatelka, že v obchodním styku je běžné, že dochází ke sjednání účinnosti smlouvy ještě před datem jejího uzavření, postačí na tomto místě uvést, že danou výhradou se Ústavní soud zabývá detailně v bodu 111 tohoto nálezu. Konečně za vhodný, rozumný a efektivní Ústavní soud považuje i následek spojený s neuveřejněním dotčené smlouvy (viz § 7 odst. 1 zákona). Při vědomí pojistek obsažených v § 7 odst. 2 a 3 zákona, vůči nimž navrhovatelka ničeho nenamítá, má Ústavní soud za to, že jde o *účinný sankční mechanismus*, přičemž si lze jen stěží představit jiný následek, který by měl na dotčené subjekty obdobný efekt a vedl je k řádnému a včasnému plnění jejich uveřejňovací povinnosti. V neposlední řadě lze stran racionality napadené právní úpravy připomenout, že zvolené řešení představuje – ve srovnání s úpravou poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím – jednoznačně efektivnější, rychlejší a bezprostřední nástroj

kontroly nakládání s veřejnými prostředky, který je s to pozitivně ovlivnit zájem široké veřejnosti o věci veřejné.

95. Ústavní soud proto uzavírá, že zákon o registru smluv jakožto celek, i včetně jeho vybraných napadených ustanovení, obstál v testu racionality, a nelze jej považovat za protiústavní.

VII. 4. 5 Otázka zásahu do principu rovnosti v právech

96. Další z ústavněprávně relevantních námitek navrhovatelky je tvrzení, že dotčené subjekty dle § 2 odst. 1 písm. b), k) a n) zákona o registru smluv jsou ve srovnatelném postavení jako jiní podnikatelé. Proto v situaci, kdy pro odlišné zacházení s nimi (rozuměj stanovení povinnosti uveřejnit vybrané smlouvy, uzavřené takovými subjekty, v registru smluv) není dán objektivní ani rozumný důvod, prý dochází prostřednictvím napadené právní úpravy k porušení principu rovnosti v právech (článek 1 a článek 3 odst. 1 Listiny). K posouzení této námítky je předně třeba uvážit, zda zákon o registru smluv opravdu zachází s různými kategoriemi subjektů odlišně a dále, zda tyto kategorie subjektů se nacházejí ve stejném, resp. srovnatelném postavení. Jinými slovy je třeba uvážit, zda dvě situace, zachází-li s nimi právo odlišně, jsou vskutku srovnatelné, tedy zda jsou *relevantně podobné*. Takové posouzení si vyžaduje analýzu opírající se o *kritérium relevance* [srov. již citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/03 či sp. zn. Pl. ÚS 50/06].

97. V tomto konkrétním případě nepanují dílčí pochybnosti o tom, že zákon o registru smluv stanovuje dotčeným subjektům, tj. subjektům uvedeným v § 2 odst. 1 daného zákona, více povinností než jiným subjektům práva, a tedy při realizaci jejich práva podnikat s nimi zachází odlišně než s těmito jinými subjekty. Otázkou je, zda tyto dvě rozdílné situace, tedy případy, kdy určité osoby nejsou povinny uveřejnit své soukromoprávní smlouvy, případně smlouvy o poskytnutí dotace či návratné finanční výpomoci, kdežto u jiných subjektů zákon takovou povinnost stanoví, jsou skutečně srovnatelné.

98. Dle názoru Ústavního soudu tyto situace srovnatelné nejsou. Zákon o registru smluv totiž dopadá (mimo jiné) jednak na územní samosprávné celky, včetně městských částí nebo městských obvodů územně členěného statutárního města nebo městských částí hlavního města Prahy, s výjimkou uvedenou v § 3 odst. 2 písm. l) zákona [§ 2 odst. 1 písm. b) zákona], dále na státní podniky nebo národní podniky [§ 2 odst. 1 písm. k) zákona] a konečně na 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, s výjimkou uvedenou v § 3 odst. 2 písm. h) zákona [§ 2 odst. 1 písm. n) zákona]. Navrhovatelka je přesvědčena, že tyto dotčené subjekty jsou podnikateli jako jakékoliv jiné subjekty soukromého práva. Dále namítá, že tyto subjekty nehopodaří s veřejnými prostředky, ale finanční prostředky k výkonu své podnikatelské činnosti získávají výhradně z vlastního podnikání a jejich cílem je dosažení zisku. Jejich zařazení do zákona o registru smluv proto navrhovatelka shledává svévolným a porušujícím princip rovnosti v právech (ve smyslu neakcesorické rovnosti plynoucí z článku 1 Listiny).

99. Dle Ústavního soudu však navrhovatelka zcela přehlíží několik významných skutečností, které vyjmenované dotčené subjekty zásadním způsobem odlišují od jiných subjektů soukromého práva, které realizují své ústavně zaručené právo podnikat čistě

za účelem získání prostředků pro zajištění svých potřeb [srov. již citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/15, bod 48, či sp. zn. Pl. ÚS 10/12, bod 66].

100. Jde-li o kategorii dotčených subjektů dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona, Ústavní soud konstatuje, že k těmto subjektům navrhovatelka žádnou relevantní argumentaci nepředkládá, což je ostatně pochopitelné, neboť postavení územního samosprávného celku (včetně jeho dílčí složky nadané v určitých oblastech samostatnou působností) není srovnatelné s postavením právnických osob soukromého práva. Prostředky, s nimiž obce a kraje hospodaří, mají charakter veřejných prostředků a je s nimi nakládáno ku prospěchu a v zájmu všech jejich občanů [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17 ze dne 20. 2. 2018 (99/2018 Sb.), bod 167]. Naopak právnické osoby soukromého práva zásadně nakládají se svými prostředky čistě ve svůj vlastní prospěch, resp. ve prospěch svých společníků nebo akcionářů. Rovněž lze poukázat na zcela odlišný účel samotné existence územních samosprávných celků, jímž je realizace ústavně zaručeného práva na samosprávu (článek 100 odst. 1 Ústavy) vybudovaného na územním základu, nikoliv práva podnikat podle článku 26 odst. 1 Listiny. Ústavní soud proto uzavírá, že uložení povinnosti uveřejnit dotčené smlouvy subjektům dle § 2 odst. 1 písm. b) zákona o registru smluv neporušuje princip rovnosti v právech, neboť existující neakcesorická nerovnost není v tomto případě založena mezi subjekty ve srovnatelném postavení, a není ani projevem nepřipustné libovůle zákonodárce. Pouze na okraj pak Ústavní soud dodává, že o nerovnost akcesorickou v tomto případě jít také nemůže, neboť zde schází i nezbytný zakázaný důvod podle článku 3 odst. 1 Listiny.

101. Pokud jde o další kategorii subjektů dle § 2 odst. 1 písm. k) zákona, považuje Ústavní soud v tomto směru za nutné připomenout, že dle § 2 odst. 2 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, který lze vztáhnout i na kategorii národního podniku, státní podnik hospodaří s majetkem státu a nemá vlastní majetek. I zde tedy platí, že prostředky, s nimiž státní či národní podniky nakládají, jsou veřejnými prostředky, jejichž vlastníkem je stát. Ani tyto dotčené subjekty se tedy nenacházejí ve srovnatelném postavení jako právnické osoby soukromého práva, které si realizací jim ústavně zaručeného práva podnikat obstarávají prostředky pro zajišťování svých vlastních potřeb. Hospodárné nakládání s veřejnými prostředky (majetkem státu), s nimiž státní či národní podniky disponují, není v zájmu úzké skupiny osob (jako je tomu typicky u kapitálových společnostech), ale v zájmu celé společnosti, neboť jejich případné zisky plynou do státního rozpočtu. Ani zde proto Ústavní soud neshledává existenci srovnatelného postavení, pro které by uložení povinností dle zákona o registru smluv těmto subjektům představovalo porušení principu rovnosti v právech.

102. Konečně ani u třetí kategorie subjektů dle § 2 odst. 1 písm. n) zákona, neshledává Ústavní soud ono srovnatelné postavení s jinými subjekty, které své ústavně zaručené právo podnikat uskutečňují za účelem zajištění prostředků pro uspokojení svých potřeb. Uvedené subjekty – kapitálové společnosti – totiž mají v daném případě přímé, anebo alespoň zprostředkované napojení na veřejné prostředky, pročez na ně nelze „automaticky“ nahlížet jako na jiné právnické osoby soukromého práva, které hospodaří čistě v soukromém zájmu, a u nichž je případné nehospodárné nakládání s jejich majetkem záležitostí pouze jejich společníků či akcionářů. I zde totiž platí, že dotčené subjekty dle § 2 odst. 1 písm. n) zákona stihá povinnost nakládat s jim poskytnutými prostředky hospodárně a v zájmu všech občanů daného územního samosprávného celku. Současně je třeba zdůraznit, že tyto dotčené subjekty jsou vytvářeny, anebo se jejich společníky či akcionáři územní samosprávné celky stávají, nikoliv primárně za účelem vytváření zisku, jak tvrdí navrhovatelka, ale za účelem plnění úkolů územního samosprávného celku [k tomu srov. § 23 odst. 1 zákona

č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“), dle něhož platí, že územní samosprávný celek může ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností (mimo jiné) zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným]. Výjimku lze v tomto ohledu najít v případě akciových společností založených státem (popřípadě na jejichž založení se stát účastní, anebo jejichž je akcionářem) dle § 28 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Uvedené ustanovení totiž, na rozdíl od § 23 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, žádný výlučný účel majetkové účasti státu v takové akciové společnosti *a priori* nestanoví (a nelze proto vyloučit, že jím bude jen a pouze dosahování zisku). Uvedené však nic nemění na tom, že dotčené subjekty se nenacházejí ve srovnatelném postavení jako jiné podnikající právnické osoby soukromého práva, neboť alespoň zčásti hospodaří s veřejnými prostředky, u nichž nelze akceptovat iracionální či nevhodné nakládání pouze proto, že se tak děje v rámci podnikatelské činnosti daného subjektu.

103. Lze tedy uzavřít, že je-li dotčený subjekt přímo, anebo zprostředkovaně (skrze jiný subjekt) napojen na veřejné rozpočty a finance z nich plynoucí, nelze přijmout tezi navrhovatelky, že takový subjekt je ve srovnatelném postavení s jinými soukromoprávními subjekty, které rovněž provozují podnikatelskou činnost. Z tohoto důvodu tak Ústavní soud uzavírá, že zákon o registru smluv neshledal protiústavním ani z důvodu porušení principu rovnosti v právech, neboť takové porušení neshledal.

VII. 4. 6 Další námítky navrhovatelky zakládající údajnou protiústavnost napadených ustanovení

104. Navrhovatelka dále tvrdí, že zákon o registru smluv porušuje článek 107 SFEU. V tomto ohledu Ústavní soud sdílí názor vlády, že faktické dopady zákona o registru smluv nelze podřadit pod pojem „*podpor poskytovaných v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy*“, ve smyslu článku 107 SFEU.

105. V posuzované věci totiž nelze hovořit o podpoře ve smyslu uvedeného článku, jakožto např. nepřipustné dotaci, či subvenci, představující neoprávněnou výhodu poskytovanou přímo nebo nepřímo ze státních prostředků některému ze soutěžitelů a nepřipustně tak narušující vnitřní trh (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 2001 ve věci C-379/98 *Preussen Elektra vs. Schleswag AG*, bod 58). Je tomu tak – jednoduše řečeno – proto, že zákon o registru smluv žádnou takovou podporu *nezavádí*. Napadenou právní úpravu dle Ústavního soudu nelze vnímat jako nepřipustné zvýhodnění určitých subjektů, ale naopak jako zcela legitimní nástroj zajišťující, že s veřejnými prostředky bude nakládáno transparentně, což posílí i hospodárné nakládání s nimi. Pouze na okraj Ústavní dodává, že závěry Stanoviska, jichž se navrhovatelka dovolává, vycházejí z nenovelizovaného znění zákona o registru smluv.

106. Výhrady, uvedené v daném Stanovisku, stran ochrany obchodního tajemství pak rovněž nelze považovat za důvodné, neboť odhlíží od ochrany obchodního tajemství poskytované prostřednictvím § 3 odst. 1 zákona o registru smluv ve spojení s § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, potažmo i § 5 odst. 6 zákona o registru

smluv. Konečně ani sama skutečnost, že obdobnou právní úpravu má pouze minimum evropských států [Slovenská republika, Portugalská republika či Velká Británie (u které jde však spíše o dobu právní úpravy obsažené v § 219 zákona č. 134/2016 Sb.)] není s to zvrátit závěr o tom, že zákon o registru smluv je racionální prostředek způsobilý dosáhnout vytýčeného cíle. Ani uvedené výhrady tedy Ústavní soud nepřijal.

107. Dále se Ústavní soud zabýval tvrzením navrhovatelky, že zákon o registru smluv zasahuje do *principu autonomie vůle a zásady smluvní volnosti*. Uvedené zásahy navrhovatelka *in concreto* spatřuje ve vyloučení možnosti stran smlouvy, podléhající povinnosti uveřejnění v registru smluv, sjednat si účinnost takové smlouvy na jiný okamžik, než který stanoví § 6 odst. 1 zákona, tj. den uveřejnění takové smlouvy v registru.

108. Ústavní soud zde připomíná, že princip autonomie vůle plyne z článku 2 odst. 3 Listiny a z článku 2 odst. 4 Ústavy (potažmo i z článku 1 odst. 1 Ústavy), z nichž se však současně podává možnost uložit určité povinnosti či omezení [srov. již nálezy Ústavního soudu České a Slovenské Federativní republiky sp. zn. Pl. ÚS 22/92, a dále nálezy sp. zn. Pl. ÚS 83/06, sp. zn. Pl. ÚS 40/08 ze dne 26. 5. 2009 (N 120/53 SbNU 501; 241/2009 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 17/11]. Jinými slovy, těmito ustanoveními není jednotlivcům zaručeno neomezené a neměnné právo svobodného jednání, ale právo na to, aby rozsah autonomie vůle, zákazy a příkazy jednotlivcům stanovovaly výhradně zákony, a to jasně, určitě, a nikoli svévolně. V tomto pokynu se článek 2 odst. 3 Listiny podobá i článku 4 odst. 1 a 2 Listiny, dle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, jen při zachování základních práv a svobod a meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem [k autonomii vůle srov. také nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/08 ze dne 21. 4. 2009, ve znění opravného usnesení sp. zn. Pl. ÚS 42/08 ze dne 27. 5. 2009 (N 90/53 SbNU 159; 163/2009 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 19/09 ze dne 27. 7. 2010 (N 150/58 SbNU 271; 260/2010 Sb.)]. Tytéž závěry pak dopadají i na zásadu smluvní volnosti. Platí tedy, že i smluvní svoboda se uplatňuje v určitém zákonném rámci, který vymezuje její hranice, s jejichž překročením zákon spojuje příslušné negativní důsledky (srov. § 551 a násl. a § 574 a násl. o. z.).

109. Navrhovatelkou zpochybňované ustanovení § 6 odst. 1 zákona o registru smluv, je dostatečně jasné, určité a sleduje legitimní cíl. Nejde tedy o nepřípustnou svévoli zákonodárce omezující autonomii vůle dotčených subjektů. Zároveň je třeba říci, že zásah do autonomie vůle dotčených subjektů, který daná norma představuje, není absolutní, tj. nevylučuje možnost sjednat si účinnost smlouvy i na dřívější okamžik, což však platí pouze v případech smluv, nepodléhajících povinnosti jejich uveřejnění v registru [srov. především § 3 odst. 2 písm. i) a r) zákona]. V tomto ohledu Ústavní soud připomíná, že s odvoláním na veřejné hodnoty lze stanovit prospěch jedné skupině osob (v posuzované věci je tímto prospěchem zajištění transparentnosti nakládání s veřejnými finančními prostředky, jakož i posílení aktivní složky práva na informace; beneficienty napadené právní úpravy jsou proto všichni obyvatelé České republiky) a zároveň tím stanovit i neúměrné povinnosti [omezení] skupině druhé (srov. již citované nálezy sp. zn. Pl. ÚS 22/92 či sp. zn. Pl. ÚS 7/17). Obdobné závěry lze vztáhnout i vůči normě zakotvující pro smlouvy podléhající povinnosti uveřejnění v registru povinnou písemnou formu, případně uzavření takové smlouvy jiným způsobem umožňujícím její uveřejnění prostřednictvím registru (§ 8 odst. 2 zákona). Ani námitku navrhovatelky stran porušení principu autonomie vůle tedy Ústavní soud neposoudil jako důvodnou.

110. Další z důvodů údajné protiústavnosti zákona o registru smluv navrhovatelka spatřuje v jeho § 8 odst. 1, dle něhož se daný zákon použije bez ohledu na právo, které je podle mezinárodního práva soukromého pro smlouvu právem rozhodným. Navrhovatelka vůči uvedenému ustanovení namítá, že v důsledku aplikace § 7 zákona může docházet k případům, kdy jedna a tatáž smlouva nebude platná dle českého práva, avšak dle cizího práva platná bude, čímž budou domácí dotčené subjekty vystaveny nejistotě ohledně svých práv a povinností z takové smlouvy.

111. K této výhradě navrhovatelky považuje Ústavní soud za nezbytné předně uvést, že je vybudována na závěru, že dotčená smlouva nenabude účinnosti dle § 6 odst. 1 zákona o registru smluv, resp. že v důsledku neuveřejnění takové smlouvy v zákonné lhůtě bude zrušena od počátku (§ 7 odst. 1 zákona). Navrhovatelka tedy vychází ze situace, kdy některý z dotčených subjektů dle § 2 odst. 1 zákona poruší svou povinnost uveřejnit příslušnou smlouvu a následně nastoupí sankční mechanismus dle § 7 odst. 1 zákona. K tomu je však třeba uvést, že právě hrozba takového následku má dotčené subjekty vést k tomu, aby svoji povinnost uveřejnit příslušné smlouvy v registru plnily včas. Je proto na dotčených subjektech, aby své případné zahraniční smluvní partnery upozornily na povinnosti plynoucí ze zákona o registru smluv. Neméně významné je pak v tomto ohledu ustanovení § 7 odst. 2 a 3 zákona, které chrání dotčené subjekty před uvedeným následkem za situace, kdy tyto jednaly v dobré víře o tom, že část smlouvy nebo metadata dle § 5 odst. 6 zákona, popřípadě smlouva dle § 3 odst. 2 písm. r) zákona, jsou vyloučeny z povinnosti uveřejnění. Konečně je pak třeba připomenout, že povinnosti uveřejnění nepodléhají ani smlouvy uzavřené právnickou osobou založenou podle jiného než českého práva, která působí převážně mimo území České republiky (§ 2 odst. 2 zákona), jakož ani smlouvy dle § 3 odst. 1 zákona, uzavřené některou z dotčených osob dle § 2 odst. 1 zákona, za předpokladu, že jejich plnění je prováděno převážně mimo území České republiky. Ústavní soud proto shrnuje, že riziko nastíněné navrhovatelkou v bodu 106 sice nelze vyloučit, ale je důsledkem protiprávního jednání dotčeného subjektu, které – s ohledem na shora uvedené závěry o ústavní konformitě zákona o registru smluv – nelze akceptovat. Navíc je třeba připomenout, že existují shora nastíněné dílčí výjimky z povinnosti uveřejnění, které okruh takových situací zásadně snižují.

112. Neméně významnou je ve vztahu k § 8 odst. 1 zákona o registru smluv taktéž skutečnost, že jde o tzv. imperativní normu (nutně použitelné ustanovení) ve smyslu § 3 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, a článku 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I). Z toho plyne, že § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona o registru smluv se užijí – nebude-li místem plnění Česká republika – v závislosti na úvaze zahraničního soudu, dle článku 9 odst. 3 nařízení Řím I (srov. dikci tohoto ustanovení). Jinými slovy k aplikaci imperativních norem zahraničním soudem v individuální věci může dojít, ale také nemusí. Ke druhé z možných variant Ústavní soud považuje za nezbytné dodat, že takový závěr, tedy neaplikování § 8 odst. 1 zákona o registru smluv zahraničním soudem, pozici navrhovatelky konvenuje.

113. Uvedené však nic nemění na tom, že smyslem daného ustanovení je, aby se dotčené subjekty nevyhnuly své povinnosti uveřejnit smlouvu prostou volbou jiného rozhodného práva, jímž se bude daná smlouva řídit. Ústavní soud tak shrnuje, že § 8 odst. 1 zákona neshledal protiústavním. Naopak dané ustanovení potvrzuje závěr, že cíl, který zákonodárce sleduje zákonem o registru smluv, je natolik významný, že jeho naplňování, resp. dodržování pravidel stanovených k jeho dosažení, povyšuje

ve vztahu k zahraničí na *veřejný zájem*, na jehož respektování je třeba bezvýjimečně trvat.

114. Konečně zbývá vypořádat poslední – ústavněprávně relevantní – námitku navrhovatelky. Ta spočívá v tvrzení, že § 8 odst. 3 zákona o registru smluv zakládá *nepřípustnou pravou retroaktivitu*, když v důsledku aplikace § 7 zákona dochází ke zrušení smluv uzavřených před jeho účinností, kdy tedy v době, kdy jejich účastníci nemohli nic takové očekávat. Navrhovatelka je také přesvědčena, že podmínka uveřejnění smlouvy se v případech, na něž dopadá § 8 odst. 3 zákona, dotkne i starších smluv, které před účinností zákona již byly samy o sobě účinné, ale nově – ve vazbě na § 6 odst. 1 zákona – bude jejich účinnost podmíněna uveřejněním v registru smluv (v čemž navrhovatelka spatřuje *retroaktivitu nepravou*). Krom porušení *principu zákazu retroaktivity* navrhovatelka v popsáných důsledcích § 8 odst. 3 zákona spatřuje i porušení *principů právní jistoty a legitimního očekávání*.

115. Ústavní soud se s touto námitkou neztotožňuje a konstatuje, že účinky předmětného ustanovení *nejsou retroaktivní* [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/14 ze dne 15. 9. 2015 (N 165/78 SbNU 469; 299/2015 Sb.), bod 28 a násl.], jak se domnívá navrhovatelka, nýbrž *retrospektivní* (v podrobnostech srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17, bod 180 a násl.). Přitom s ohledem na důsledky použití § 8 odst. 3 ve spojení s § 6 odst. 1 a § 7 odst. 1 zákona, není v posuzované věci takový účinek zákona – nahlíženo optikou ochrany principů právní jistoty a legitimního očekávání – jakkoliv závadný. K takovému závěru Ústavní soud dospěl proto, že § 8 odst. 3 zákona má za následek *pouze* vznik povinnosti dotčených subjektů uveřejnit smlouvu, která by podléhala povinnosti uveřejnění, byla-li by uzavřena 1. července 2016 (tj. ke dni účinnosti zákona o registru smluv) či později. Jinými slovy v důsledku některé ze skutečností uvedených v § 8 odst. 3 zákona vzniká dotčeným subjektům povinnost uveřejnit tyto „staré“ smlouvy, které jinak povinnosti uveřejnění v registru nepodléhají. Z uvedeného je zřejmé, že ustanovení § 8 odst. 3 zákona se přímo nedotýká určité minulé právní skutečnosti či právního vztahu, s nímž spojuje i následek, který nastává buď v minulosti (*retroaktivita pravá*) nebo v budoucnosti, nýbrž toliko modifikuje podmínky změny nebo zániku daného právního vztahu či právní skutečnosti (*nepravá retroaktivita*).

116. Naopak lze konstatovat, že § 8 odst. 3 zákona sice zohledňuje minulou skutečnost, avšak následek s ní spojený nastává až *pro futuro*, tj. v budoucnosti, a ve vztahu k jiným skutečnostem (*retrospektiva*). Minulá skutečnost (uzavření smlouvy, podléhající nově povinnosti uveřejnění v registru smluv, před účinností zákona o registru smluv) tak představuje část hypotézy nové právní normy. K této se připojuje další podmínka (zbývající část hypotézy) v podobě uzavření „nové“ dohody, kterou se mění, či doplňuje obsah právního vztahu založeného takovou „starou“ smlouvou (tzv. *kumulativní novace*), popřípadě se tento právní vztah nahrazuje nebo ruší (tzv. *privativní novace*), a to po nabytí účinnosti zákona o registru smluv. Dispozicí této nové normy je pak povinnost uveřejnění této „staré“ smlouvy, společně s „novou“ smlouvou, která se jí týká.

117. Na tomto místě je třeba připomenout, že retrospektivní zákon nepůsobí zpětně a ani minulé právní skutečnosti nemodifikuje. Přesto však retrospektivní zákonodárství představuje z hlediska právní jistoty a ochrany obecně vzato problematickou kategorii, protože s minulými skutečnostmi spojuje právní následky, které dotčené subjekty nepředvíдалy. Jestliže by dotčený subjekt věděl, že existence právního vztahu, jehož je účastníkem, bude v budoucnu představovat předpoklad nějakého nového (např. odpovědnostního) právního vztahu, zvažoval by, zda při vědomí takového nového

právního vztahu a s ním spojených následků má zájem účastnit se právního vztahu dřívějšího.

118. Při posuzování ústavní konformity retrospektivního působení zákona je dle Ústavního soudu nutné aplikovat obecné pravidlo, podle něhož je pravá retroaktivita zásadně nepřipustná, zatímco nepravá retroaktivita či retrospektivní působení jsou zásadně přípustné, jde-li o opatření vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle, přičemž při celkovém poměrování „zklamané“ důvěry a významu a naléhavosti důvodů nové právní regulace bude zachována hranice únosnosti (srov. přiměřeně rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 7. 7. 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, BVerfGE 127, 1, 25, bod 58). Viz též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/14 a důvody nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/17, zvláště body 189 a násl.).

119. Ústavní soud vzhledem k dopadům § 8 odst. 3 zákona o registru smluv na „staré“ smlouvy konstatuje, že zákonodárce tyto podmínky respektoval. Důsledkem § 8 odst. 3 zákona sice je vznik povinnosti dotčených subjektů uveřejnit i „staré“ smlouvy, na něž předmětné ustanovení dopadá, nicméně v případě porušení této povinnosti nenastávají navrhovatelkou popsané následky (neplatnost a následné zrušení „starých“ smluv), neboť z § 9 zákona jednoznačně plyne, že jeho § 6 a § 7, tedy ona sankční ustanovení, se uplatní prvně až na smlouvy uzavřené 1. července 2017. Jinými slovy, sám zákon o registru smluv s neuveřejněním takové „staré“ smlouvy žádný sankční následek nespojuje. Pro upřesnění lze jen doplnit, že i na tyto „staré“ smlouvy, které nově podléhají povinnosti uveřejnění v registru smluv, dopadá režim výjimek uvedených v § 3 či v § 5 odst. 6 zákona. Ani tvrzení navrhovatelky o protiústavnosti časových účinků zákona o registru smluv tedy Ústavní soud neshledal důvodným.

VIII. Závěr

120. Ústavní soud shrnuje, že vybraná ustanovení zákona o registru smluv, jakož i zákon jako celek, obstály v testu racionality a nepředstavují zásah do ústavního principu rovnosti v právech. Ani související ústavněprávně relevantní námitky navrhovatelky Ústavní soud neshledal jako způsobilé přivodit závěr o protiústavnosti zkoumaných ustanovení zákona o registru smluv. Důvod pro to, aby Ústavní soud postupoval dle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a zrušil některé z vybraných napadených ustanovení zákona o registru smluv nebo zákon celý, tedy nebyl dán.

121. Na tomto místě Ústavní soud připomíná, že při abstraktním přezkumu ústavnosti není schopen objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadený zákon, resp. jeho dílčí ustanovení, v individuálním případě mohou vyvolat. Předmětem jeho posouzení tedy nyní nemohou být ani specifické případy jednotlivých dotčených subjektů, u nichž s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem může Ústavní soud své posouzení upřesnit v budoucnu [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010 (N 132/58 SbNU 3; 242/2010 Sb.), bod 54]. Jak Ústavní soud připomenul ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11, v bodu 88, považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních okolností každého jednotlivého případu, jež jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech. Mnohé případy a jejich specifické okolnosti mohou být značně komplikované a netypické; to nevyvazuje obecné soudy a jiné orgány veřejné moci z povinnosti udělat vše pro spravedlivé řešení, jakkoliv se to může jevit složitě.

122. Ústavní soud uzavírá, že poté, co ve světle námitek navrhovatelky přezkoumal zákon o registru smluv, dospěl k závěru, že tento zákon jako celek, ani jeho dílčí ustanovení, jejichž zrušení se navrhovatelka domáhala, nepředstavují nepřípustný zásah do ústavního pořádku České republiky. Proto v souladu s § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl tak, že návrh zamítl.

P o u č e n í: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 22. ledna 2019

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu