

Přijatá datová zpráva

Číslo DZ: **375265741**
Došlé číslo:
Stručný popis: **Ústavní stížnost - Návrh na zrušení zákona o evidenci tržeb - Skupina 41 poslanců**
Datum doručení: **01.06.2016 20:50:13**
Organizační jednotka: **OSV - odbor soudního výkonu**
Typ dokumentu: **Přijatý dokument - DZ**
Způsob zpracování: **Zpracovat v EP**
Způsob vyřízení:

Odesílatel
Název firmy/organizace: **Advokát Zdeněk Koudelka**
Příjmení: **Koudelka**
Jméno: **Zdeněk**
IČ: **63389096**
Ulice: **Optátova 874/46**
Město: **Brno**
PSČ: **63700**
Země: **CZ**
Datum narození: **09.05.1969**
Místo narození: **Boskovice**

ÚSTAVNÍ SOUD ČR	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 1 -06- 2016 4
krát Přílohy:	<i>[Signature]</i>
Čj.: viz číselný kód	Vyřizuje: <i>[Signature]</i>

ID datové schránky: **sjic8ry**
ID datové zprávy: **375265741**
K rukám:
Do vlastních rukou: **Ne**
Povoleno doručení fiktivně: **Ano**
Zmocnění - zákon:
Zmocnění - rok:
Zmocnění - paragraf:
Zmocnění - odstavec:
Zmocnění - písmeno:
Spisová značka odesílatele:
Číslo jednací odesílatele:
OJ odesílatele:
Číslo OJ odesílatele:
Přijal: **Alžběta Bartošová**
Podpis:

**Nepředchází**

Advokát Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

Adresa: Optátova 46, 637 00 Brno
mobil: 774 915 919, e-mail: advokat@zdenekkoudelka.cz, www.zdenekkoudelka.cz
IČO: 63389096, evidenční číslo advokátní komory 04176

1. 6. 2016

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 1 -06- 2016 4
_____ krát Přílohy: _____	
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje:	

Návrh na zrušení zákona

Navrhovatel: Skupina 41 poslanců

Za skupinu jedná poslanec Marek Benda, Truhlářská 9, 110 00 Praha
Zastoupen: Advokát Zdeněk Koudelka, Optátova 46, 637 00 Brno

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

2. Senát Parlamentu
Valdštejsnké n. 4, 118 01 Praha

Přílohy:

1. Podpisová listina poslanců
2. Plná moc

Nepředchází

1. Předmět návrhu

Navrhovatel navrhuje zrušení zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb (dále též jen zákon) z níže uvedených neústavních procesních vad při přijímání zákona a dále z věcného rozporu některých ustanovení zákona s ústavním pořádkem.

Spolu se zákonem byl schválen zákona č. 113/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o evidenci tržeb. Navrhovatel však v zájmu minimalizace zásahů do právního řádu jeho zrušení nenavrhuje, jelikož jsou upraveny v rámci novely zákona o dani z přidané hodnoty i věci přímo se netýkající evidence tržeb a i ostatní změny zavedené zákonem č. 113/2016 Sb. mohou být součástí právního řádu. Samy o sobě nejsou

neústavní s tím, že jejich aplikace při zrušení zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb je možná až po nové zákonné úpravě evidence tržeb, pokud k ní Parlament přistoupí.

2. Vady v procesu přijetí zákona

Navrhovatel spatřuje vadu v těchto aktech a jednáních při přijímání zákona Poslaneckou sněmovnou

- a) procesním usnesení Poslanecké sněmovny z 10. 2. 2016 schváleného hlasováním č. 28, kterým byla ukončena rozprava ve třetím čtení vládního návrhu zákona o evidenci tržeb,
- b) usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 10. 2. 2016 č. 1068, kterým vyslovila souhlas s vládním návrhem zákona o evidenci tržeb ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou,
- c) jinému zásahu státní moci spočívajícímu v postupu předsedy Poslanecké sněmovny Jana Hamáčka dne 10. 2. 2016, který v rámci svého předsedání Poslanecké sněmovně jednal tak, že zabránil některým poslancům vystoupit ve třetím čtení k vládnímu návrhu zákona o evidenci tržeb a předložit návrh usnesení k hlasování.

Tyto vady se týkají přijetí zákona jako celku. Proto je navrhováno jeho zrušení také jako celku.

Důkaz:

1. Usnesení Poslanecké sněmovny z 10. 2. 2016 č. 1068 – dostupné na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&v=US&ct=1068>
2. Stenozáznam z jednání Poslanecké sněmovny z 10. 2. 2016 – www.psp.cz

2.1 Dotčené ústavní předpisy

Navrhovatel namítá, že napadenými usneseními a napadeným postupem předsedy Poslanecké sněmovny byly porušeny

- a) čl. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb., který stanoví, že v Čechách, na Moravě a ve Slezsku je demokratický právní stát,
- b) čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, které stanoví, že státní moc lze uplatnit jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon,
- c) čl. 6 Ústavy, který stanoví, že rozhodování většiny dbá ochrany menšin,
- d) čl. 21 odst. 1 Listiny, podle něž mají poslanci právo vykonávat svůj mandát při správě věcí veřejných, tedy i vystupovat ve třetím čtení jakéhokoliv návrhu zákona a podávat návrhy k hlasování.

2.2 Shrnutí skutkového stavu

Poslanci, kteří tvoří i navrhovatele, M. Benda, P. Blažek, J. Fischerová, M. Ženíšek, J. Koubek a další hodlali vystoupit na 37 schůzi Poslanecké sněmovny, 7. volební období, ve třetím čtení návrhu zákona o evidenci tržeb (sněmovní tisk 513) a podat návrh tak, jak to upravuje jednací řád Poslanecké sněmovny. Poslanci se řádně přihlásili do rozpravy ve třetím čtení. Přestože byli řádně přihlášení a o této skutečnosti věděl předseda Poslanecké sněmovny, který zasedání řídil, nemohli vystoupit v rozpravě a přednést návrh, protože předseda Poslanecké sněmovny dal hlasovat o ukončení rozpravy, což bylo Poslaneckou sněmovnou přijato hlasováním č. 28. Následně bylo přijato i usnesení Poslanecké sněmovny

10. 2. 2016 č. 1068, kterým byl návrh schválen a projednávání návrhu zákona ukončeno, čímž bylo znemožněno znovuotevření rozpravy a vystoupení poslanců.

Snahu vlády protlačit návrh zákona za jakoukoliv cenu dokresluje to, že přestože je věcně návrh zákona ústavně problematický, vládní většina v Poslanecké sněmovně zablokovala možnost, aby návrh zákona také projednal Ústavně právní výbor, což v prvním čtení navrhl poslanec ODS Marek Benda. V rozporu s obecnými zvyklostmi legislativního procesu v Poslanecké sněmovně tento návrh neumožnila vládní většina schválit. Pokud tedy Marku Bendovi nebylo umožněno, aby o návrhu mohl jednat na Ústavně právním výboru, pak o to horší je, že mu a dalším opozičním poslancům vládní většina neumožnila vystoupit ani jednou ve třetím čtení. To je naprosto v rozporu s jednacími zvyklostmi Poslanecké sněmovny. Přitom Ústavní soud již stanovil, že zvyklost je pramenem práva, včetně práva ústavního, když ji užil při řešení otázky, zda jmenování guvernéra České národní banky podléhá kontrasignaci.¹ Proto je zvyklost při procesu přijímání zákona pramenem pro zhodnocení legitimitnosti a ústavnosti přijetí zákona v konkrétním případě.

Důkaz: Stenozáznam z jednání Poslanecké sněmovny z 10. 2. 2016 – www.psp.cz

2.3 Porušení ústavního pořádku

Napadenými usneseními a postupem předsedajícího došlo k porušení ústavního pořádku i subjektivních ústavních práv poslanců na řádný a nerušený výkon jejich veřejné funkce. Moderní demokratický právní stát respektuje práva politické menšiny. Tato práva jsou upravena státem, který řídí politická většina. Je pochopitelné, že vládnoucí většině se nelíbí kritika opozice a její jednání, kterým opozice odmítá přijímat vládní návrhy, pokud dojde k přesvědčení, že jsou škodlivé pro lid i stát. Tento politický boj probíhá i v Parlamentu a zde je regulován jednacími řády sněmoven. Pokud se vládní většině nelíbí určité jednání opozice, má moc změnit zákon o jednacím řádu příslušné sněmovny. Musí však takovou změnu učinit postupem stanoveným právním řádem, zejména ústavou, pro změnu zákona, ne svévolně ohýbáním a nedodržováním pravidel stávajících.

Jestliže je náš stát demokracií parlamentní a ne vládní, je logické, že zákony přijímá Parlament a vláda nemá právní nárok na přijetí zákona v jim určeném čase. Parlament není jen vyprázdněným demokratickým přívěškem vládní moci, který poslušně schvaluje vládní návrhy zákonů, jak je typické pro parlamenty totalitních států. Současná vládní většina si musí uvědomit, že již nejsme v období 1948-89 a nelze ani např. spoluprací ministrů se Státní bezpečností zastrašit vládě neposlušné poslance k určitému hlasování. Parlament je suverénním tělesem a jen jemu přísluší moc přijímat zákony. Vláda má jen oprávnění zákon navrhnout, nikoliv si vynucovat jeho přijetí. Jestliže ji skutečně na návrhu zákona záleží, může žádat, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím vláda spojí žádost o vyslovení důvěry,² což v daném případě návrhu zákona o evidenci tržeb neučinila. Poslanecká sněmovna by v případě neprojednání zákona ve lhůtě 3 měsíců mohla být postižena rozpuštěním.³ Z toho lze vyvozovat, že vládě na přijetí zákona ve skutečnosti až tak moc nezáleželo, jinak by se nebála spojit s ním svou důvěru. Tedy vláda může donutit Poslaneckou sněmovnu k rychlému přijetí zákona, ale musí mít odvahu s ním spojit svou důvěru. To je ústavně konformní cesta.

¹ Nález č. 91/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 22 (285/2001 Sb., Pl.ÚS 14/01).

² Čl. 44 odst. 3 Ústavy Čech, Moravy a Slezska č. 1/1993 Sb.

³ Čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy.

Jednací řád umožňuje předsedajícímu ukončit rozpravu, nejsou-li do ní přihlášení další řečníci.⁴ Jednací řád umožňuje Poslanecké sněmovně jen hlasovat o opětovném otevření rozpravy,⁵ nikoliv o jejím ukončení. Tato ustanovení je nutno vykládat ve spojení s ústavním principem, že státní moc může jen to, co umožňuje zákon,⁶ jako normy kogentní (příkazující). Jestliže zákon výslovně nedává právo státnímu orgánu – Poslanecké sněmovně, ukončit rozpravu bez ohledu na přihlášené poslance do rozpravy, nemůže si takové právo sněmovna sama pro sebe uzurpovat. Šlo by totiž o vytvoření nové pravomoci a rozšíření věcné působnosti, což je bez zákonného podkladu u státního orgánu nemožné. Pro vytvoření nové pravomoci nelze užít analogie. Navíc má Poslanecká sněmovna, respektive vládě poslušná nadpoloviční většina poslanců, možnost si pravidla sama změnit změnou jednacího řádu s tím, že může přehlasovat veto prezidenta republiky i Senátu vůči svému jednacímu řádu Poslanecké sněmovny. Nelze tedy připustit její svévoli při aplikaci tohoto jednacího řádu, když není schopna či ochotna přistoupit k jeho řádné novelizaci.

Pokud Ústavní soud nezasáhne proti důsledku napadených usnesení a jednání předsedy Poslanecké sněmovny – přijetí zákona v rozporu s řádným legislativním procesem, umožní do budoucna stav, kdy se většina ve sněmovně může v kterékoli chvíli uchýlit k ukončení rozpravy hlasováním. Nejen v omezených rozpravách ve stavu legislativní nouze⁷ nebo za stavu ohrožení státu či válečného stavu. Ovšem i za válečného stavu a stavu ohrožení státu má každý poslanec právo vystoupit alespoň jednou ve třetím čtení.⁸ Proto je evidentním zneužitím moci a omezením práv opozice, že při projednávání návrhu zákona o evidenci tržeb nebylo umožněno vystoupit v době míru a pokojného stavu státu některým poslancům ve třetím čtení ani jednou. Náš parlamentarismus je postaven na individuálním postavení jednotlivých poslanců (právo podávat samostatně návrhy zákonů, samostatně interpelovat atd.) a nikdy nedošlo k situaci, že by práva jednotlivého poslance se vyjádřit byla subsumována pod práva jeho politické frakce. Rozhodnutí Ústavního soudu je mimořádně důležité, protože určí, zda zůstaneme parlamentní demokracií či se stanem demokracií vládní.

Navrhovatel upozorňuje na to, že porušení práv poslance je závažnou věcí. Ústavní soud ji využil v kauze Melčák k nálezů č 318/2009 Sb., kdy si na základě ústavní stížnosti poslance Miloše Melčáka přisvojil v ústavě neobsaženou pravomoc rušit ústavní zákony. Pokud se přistoupí na stanovisko tehdejšího Ústavního soudu, které však část odborné literatury odmítá,⁹ pak takový zásadní zásah proti ústavní většině demokraticky zvoleného Parlamentu je možné odůvodnit jen vážnými důvody. Takovými důvody nemůže být prostě to, že poslanec Melčák měl dostávat ještě více než půl roku poslanecký plat. Takovým vážným důvodem může být jen to, že poslanec Melčák měl právo ještě půl roku zastupovat své voliče aktivním jednáním v Poslanecké sněmovně. Pokud však byla respektována práva poslance Melčáka, musí být respektována i práva navrhovatelů jako poslanců, kdy opoziční poslanec v zásadě může svou politickou činnost v Parlamentu realizovat právě vystupováním v Poslanecké sněmovně a předkládáním návrhů k hlasování. Pokud mu toto vládní většina zamezí, vyprazdňuje se opoziční zastoupení v parlamentu na pouhou pseudodemokratickou dekoraci k vládní parlamentní většině, jakou byla například lidová strana v rámci Národní fronty v době totalitního státu 1948-89.

⁴ § 66 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 90/1995 Sb.

⁵ § 66 odst. 3 jednacího řádu.

⁶ Čl. 2 odst. 3 Ústavy. Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁷ § 99 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

⁸ § 100a odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

⁹ ZDENĚK KOUDELKA. Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, ISSN 1214-3758, s. 9-23. BOLESŁAW BANASKIEWICZ: Demokracja pod specjalnym nadzorem. *Forum prawnicze* 1/2011, Warszawa, Wydawnictwo Szkolne PWN Sp. z o.o, ISSN 2081-688X, s. 56-68.

Přítom vládní většina již omezila práva opozice tím, že odhlasovala, že při projednávání daného zákona může poslanec vystoupit nejvýše dvakrát a to na omezenou dobu 10 minut. Sama vládní většina však toto rozhodnutí, které prosadila, nerespektovala, když následně přijala vytýkaná usnesení a učinila jednání, kterým znemožnila některým poslancům vystoupit alespoň v rámci takto vládní většinou stanovených limitů.

V klubu Občanské demokratické strany (ODS) nemohli vystoupit ani jednou poslanci Marek Benda, Pavel Blažek, Jana Fischerová, Martin Novotný a Miroslava Němcová. Pouze jednou mohli vystoupit poslanci Ivan Adamec, Adolf Beznoska, Jana Černochová, Simeon Karamazov a Vladislav Vilímc. V klubu TOP09 nemohli vystoupit ani jednou poslanci Rom Kostřica, Jiří Koubek, Věra Kovářová, Helena Langšádlová, Karel Schwarzenberg a Marek Ženíšek. ODS a TOP 09 jsou největšími odpůrci návrhu Andreje Babiše na přijetí zákona o evidenci tržeb. Jen jejich 11 poslanců však nemluvilo vůbec. I kdyby využili omezené řečnické lhůty zcela a vystoupili 2x10 minut, tak by mohli hovořit jen 220 minut = 3 hodiny a 40 minut. I kdyby vystoupilo ještě jednou pět poslanců ODS, kteří již hovořili jednou, tak se v zásadě nijak fatálně neprotáhne diskuse o zákonu. Pokud tedy za této situace vládní většina přistoupila k likvidaci práva poslanců opozice vystoupit při projednávání zákona, tak to bylo nedůvodné. Takové počínání by snad bylo pochopitelné, pokud by šlo o návrh nutného zákona v době války nebo živelné pohromy. Nic takového se však nekonalo.

Jednání vládní většiny by nepřekvapilo, pokud by šlo o postup vládní moci v německém Říšském sněmu při projednávání zmocňovacího zákona navrženého kancléřem Adolfem Hitlerem v roce 1933.¹⁰ Proč však takové metody používat pro návrh Andreje Babiše? Je to opravdu nutné a důvodné?

Nelze akceptovat postoj vládní většiny prosadit zákon i za cenu porušení zákonné procedury jeho přijetí. Jde o prosazení zásady „řídít stát jako firmu“ bez ohledu na ústavní zásady. Zákonnost je požadavkem ústavním a porušení zákonných pravidel při přijímání zákona je i porušením ústavy.¹¹ Zákonnost je základním právním principem v demokratickém právním státě parlamentní formy pro jakoukoliv činnost veřejné moci, včetně moci zákonodárné. Podstatou zákonodárné činnosti je i to, že přijímání zákonů nemá být unáhlené a že je pro ně nutno získat souhlas Parlamentu jako demokraticky zvoleného tělesa lidem, coby zdroje veškeré moci ve státě.¹² Takový postup je ochranou před zneužitím moci. Vládní většina se fakticky vrací k praktikám před listopadem 1989, kdy řada ústavních principů a procesních pravidel sice formálně odpovídala demokratickým standardům, ale mocenské orgány státu samy porušovaly beztrestně právo, které vytvářely. Taková praxe byla po zásluze kritizována jako praxe hluboce protidemokratická a nerespektující zásady aplikace práva v právním státě.

Je logické, že opozice se snaží užíváním svých práv v Parlamentu vystupovat proti přijetí zákonů, které umožňují výkonné moci zavést orwelllovský svět Velkého Bratra, kdy stát shromažďuje množství informací, které snad ani nechce použít hned, ale které se někdy, na někoho, proti někomu a ve prospěch někoho mohou hodit.

2.4 Organizované spolčení za účelem porušení práv opozičních poslanců

Navrhovatel z různých výroků a indicií představitelů vládní většiny usuzuje, že uvedený postup, kterým předseda Poslanecké sněmovny navrhl, a následně vládní většina poslanců poslušně odhlasovala, byl dlouhodobě připravován. Nešlo tedy o náhodný exces, ale o předem připravené spolčení za účelem porušení právního řádu. To, že si strůjci takového spiknutí

¹⁰ Zákon pro nápravu nouze národa a Říše z 24. 3. 1933, Reichsgesetzblatt č. 25/1933.

¹¹ Čl. 2 odst. 3 Ústavy č. 1/1993 Sb. Čl. 2 odst. 2 Listiny.

¹² Čl. 2 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

proti právu byli vědomi jeho nezákonnosti a porušení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, výslovně připustila i místopředsdkyně Poslanecké sněmovny Jaroslava Jermanová v Otázkách Václava Moravce na ČT1 dne 14. 2. 2016 (dostupné na www.ceskatelevize.cz).

Takové spolčení má charakter spiknutí a je pro fungování demokratického právního státu nebezpečné. Proto navrhovatel navrhuje, aby ve věci bylo nařízeno jednání a Ústavní soud přikročil k níže navrženým výslechům svědků tak, aby bylo objasněno, z jakých motivů a v jakém spolčení k napadenému jednání došlo. Jen tak bude moci být posouzena legálnost a legitimnost kroků vlády a vládní většiny. Jde o ministra financí, který měl evidentní politický zájem na protlačení svého návrhu zákona, a nejvýznamnější představitele vládních politických klubů v Poslanecké sněmovně, kteří museli daný postup vzájemně domluvit a koordinovat.

Navrhovatel si je vědom, že Ústavní soud běžně k výslechům svědků nepřistupuje, nicméně zde odkazuje na řízení o ústavnosti přijetí zákona Pl.ÚS 55/10, které je věcně podobné tomuto návrhu, když předmětem řízení bylo, zda byla dodržena ústavnost parlamentních procedur při přijímání zákona. Vyslechnut byl 8. 2. 2011 tehdejší předseda vlády Petr Nečas. Ústavní soud i na základě provedených výslechů došel k závěru, že ústavnost procedur v Poslanecké sněmovně při projednávání zákona byla porušena. Dříve 16. 4. 2008 také vypovídal u Ústavního soudu premiér Mirek Topolánek a ministr zdravotnictví Tomáš Julínek ve věci ústavnosti regulačních zdravotnických poplatků zavedených zákonem č. 261/2007 Sb. v řízení Pl.ÚS 1/08.

Důkaz – výslech svědků:

1. Ministr financí Andrej Babiš - adresa Ministerstvo financí.
2. Předseda Poslanecké sněmovny Jan Hamáček – adresa Poslanecká sněmovna.
3. Místopředsdkyně Poslanecké sněmovny Jaroslava Jermanová – adresa Poslanecké sněmovny.
4. Předseda Poslaneckého klubu ČSSD Roman Sklenák, Hybešova 61, 602 00 Brno
5. Předseda Poslaneckého klubu ANO Jaroslav Faltýnek, Určická 53, 796 01 Prostějov
6. Předseda Poslaneckého klubu KDU-ČSL Jiří Mihola, Vranovská 61, 614 00 Brno.

2.5 Judikatura Ústavního soudu ve věci práv parlamentní menšiny

Ústavní soud při posuzování parlamentních procedur uvedl:¹³ „... Úcta k právům a svobodám jedince je proto také jedním z principů konceptu právního státu, který přijala Ústava České republiky, resp. je účelem fungování státu a státní moci. Respekt ke stejnému účelu se odráží i v čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Z uvedeného plyne, že ani Parlament, resp. jeho obě komory nemohou při přijímání zákonů postupovat libovolně, nýbrž jsou vázány právem.... Ústavní soud opakovaně vyložil zásady, pro které - mimo jiné též jako požadavek plynoucí z konceptu právního státu - je respekt k procesním (procedurálním) pravidlům nezbytný: "jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu. Jestliže takto připomenuté zásady vztahují se k ústavnosti řízení před orgány veřejné moci a k jejich v něm vydaným rozhodnutím (ke stanovenému postupu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), není nijakého rozumného důvodu se od těchto zásad odchýlit ve věcech kontroly

¹³ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 55/10bod 62-75 odůvodnění.

zákonodárného procesu a v něm přijatých aktů (právních norem), neboť, byť se rozhodovací proces v zákonodárné činnosti do jisté míry liší od rozhodovacích procesů v řízeních před jinými orgány veřejné moci - a v tomto smyslu jej lze chápat jako rozhodovací proces sui generis - vůdčí zásady rozhodování, v němž se dospěje ke konečnému výsledku, jsou v obou případech identické; nadto nelze ztrácet ze zřetele, že důsledky plynoucí ze zákonodárných aktů jsou pro svůj celospolečenský dopad zajisté významnější, než je tomu v případech jednotlivých (vadných) rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci. Vystupuje tedy - v zákonodárném procesu - do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosáhnout jinak než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), která si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila."

...Tak může získat parlamentní autonomie oproti dřívějším ústavním epochám novou aktuálnost skrze tu okolnost, že již proti sobě nestojí parlament a vláda, jak předpokládá klasická teorie, nýbrž hranice probíhá napříč parlamentním plénem, přičemž vláda a ji podporující parlamentní většina tvoří oproti opozici politickou jednotu. Parlament také musí reagovat na vzrůstající komplexitu regulačních potřeb. Proto musí moderní parlament rozvíjet strategie práci rozdělujícího spolupůsobení a koordinace politické tvorby vůle, nechce-li přijít o svou akceschopnost.

Zásadní ústavněprávní východiska parlamentních a legislativních procedur Ústavní soud zformuloval zejména v navrhovateli hojně citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, kde Ústavní soud opětovně zdůraznil nutnost dodržování pravidel legislativního procesu, neboť elementárním požadavkem i jen formálně chápaného právního státu je vyloučení libovůle z rozhodování orgánů veřejné moci, kdy nedodržení pravidel může vést nejen ke zpochybnění legitimacy přijatého rozhodnutí (zákona), nýbrž i jeho legality, což v daném případě skutečně vedlo ke zrušení napadených ustanovení zákona, a to pro rozpor procedury jejich přijetí s ústavními zásadami demokratického právního státu. "Dodržování procedurálních pravidel obsažených v uvedených pramenech práva je třeba vyžadovat proto, že ač adresátem těchto norem nejsou soukromé osoby, jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně dotknout jejich základních práv." (viz bod 38).

Ústavní soud tak nejen důrazně apeloval na Parlament České republiky ve smyslu nutnosti dodržování principů tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva jako jednoho z atributů materiálně chápaného právního státu, nýbrž ústavně odůvodnil nutnost respektování demokratických principů v legislativním procesu (s oporou v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), které je třeba zohledňovat jak při úpravě, tak i při samotném výkonu procedury přijímání zákonů. Jinými slovy - z těchto principů plynou jisté nároky na podobu a interpretaci především jednacích řádů parlamentních komor. Tyto principy je třeba nalézat ve spojení principu dělby moci s principy a funkcemi moci zákonodárné, a to zejména v ústavně zakotveném principu reprezentativní demokracie, založené na svobodném výkonu mandátu členů Parlamentu, na rovnosti členů Parlamentu jako reprezentantů lidu, ve svobodě projevu a ve svobodné parlamentní rozpravě (čl. 15, čl. 23 odst. 3 a čl. 26 Ústavy České republiky).

Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 označil za základní princip parlamentního rozhodování i princip pluralismu, který dovodil z principu svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny) a který jako charakteristika a znak každé svobodné společnosti tvoří jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky. "Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou

výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárného díla. Zákonodárna procedura se v této optice stává "skutečným zdrojem legitimacy zákona."".

Podobně jako v soudním rozhodování i v parlamentním rozhodování vyžaduje idea "spravedlivého rozhodnutí", která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny strany. Transparentní slyšení stran reprezentujících veřejnost přispívá k její identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem. Za určující charakteristiku parlamentního rozhodování je tak rovněž třeba považovat princip veřejnosti zásadně uplatňovaný při projednávání zákonů, který směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř slouží ke svobodné tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti.

V neposlední řadě je třeba mezi demokratické principy legislativního procesu zahrnout i princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin (čl. 6 Ústavy České republiky), jež jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí. Mezi její základní funkce patří zejména artikulace menšinových názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládnoucí většiny, to vše před zraky veřejnosti, tedy občanské společnosti, která si i tímto způsobem tvoří a upřesňuje svůj názor. Tyto charakteristiky se upínají k základním znakům demokratického právního státu.

Uvedený výčet demokratických principů legislativního procesu a s nimi související nároky na férovost používání pravidel upravujících proces tvorby politické vůle lze podřadit pod podstatné náležitosti demokratického právního státu, resp. samotnou jeho esenci a ve svém souhrnu vykreslují obraz "parlamentarismu nazíraného materiálně, tj. chápaného jako institucionalizovaná výměna názorů mezi reprezentanty názorově si konkurujících uskupení přítomných ve společnosti s cílem nalézt kompromis, který by uspokojil většinu původně názorově fragmentarizované společnosti."

3. Test proporcionality - rozpor § 3, 4 a 6 zákona se zásadou přiměřenosti materiálního narušení mezi ústavních práv a nutností zjištění nemožnosti alternativního postupu vůči malým poplatníkům daně z příjmů s dopadem na narušení práva na podnikání dle čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a práva na vlastnictví dle čl. 11 Listiny.

Navrhovatel je přesvědčen, že přiměřenost musí být posuzována i ve vztahu k subjektům, jež nová povinnost zatěžuje. Konečně i dosavadní zákon stanoví např. možnost alternativního zjišťování daně pro malé poplatníky (daňové paušály). Legitimním důvodem tohoto odlišení je menší zatížení malých podnikatelů i skutečnost, že daňové úniky reálně zasahující stát se odehrávají v rámci velkých obchodů. Zavedená evidence tržeb však nerespektuje dosavadní odlišný přístup zákona a zavádějí povinnost pro každého poplatníka bez ohledu na jeho velikost.

Navrhovatel je názoru, že je nutné z hlediska materiálního ústavního práva posuzovat i konkrétní dopad na určité typy osob. Z hlediska daní je rozdílná velikost odůvodněna jinými daňovými povinnostmi např. u spotřební daně – jiná daňová úprava pro malé vinaře či malé

pivovary, či u daně z přidané hodnoty – podnikatelé do 1 000 000 Kč ročního obratu se nemusí k dani z přidané hodnoty registrovat. Tedy povinnost může být vnímána jako neústavní, pokud zatěžuje stejně velké i malé podnikatele. Dopad na malé podnikatele ve srovnání s velkými je mnohem nepříznivější a to až s intenzitou neústavnosti.

Zde odkazuje navrhovatel na nálezu Ústavního soudu, který z obdobných principů zhodnotil jako neústavní kauce vůči malým distributorům pohonných hmot zavedené novelou zákona o pohonných hmotách. „Ústavní soud pak i v této souzené věci přistoupil při posuzování ústavní konformity napadených ustanovení k testu proporcionality. Ten opakovaně definoval ve své judikatuře jako test tří kroků spočívajících v posouzení legitimacy a nezbytnosti sledovaného cíle v demokratické společnosti, v posouzení racionality spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení a konečně v posouzení toho, zda neexistují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo. Ústavní soud předně dospěl k závěru, že napadená právní úprava ob stojí v prvním kroku testu proporcionality. Napadená ustanovení vycházejí z legitimní snahy zákonodárce "omezit vznik a zneužívání účelově založených společností, které hrají zásadní roli ve všech známých deliktech na trhu s pohonnými hmotami" (viz důvodovou zprávu ke sněmovnímu tisku č. 883/0). Ani navrhovatel sám nenapadá samotný institut kauce, která je i podle Ústavního soudu racionálním prostředkem k prosazení tohoto cíle. Pokud jde o racionalitu napadené právní úpravy, nešlo by této jistě upřít, že k vytčenému cíli ve vztahu k samotným daňovým malversantům by směřovala. Na straně druhé je však nutno vzít především v potaz okolnost, že na trhu pohonných hmot se zároveň a především pohybují i poctiví distributoři pohonných hmot, do jejichž práv by mohla napadená právní úprava necitlivě zasáhnout. Jinak slovy českého pořekadla řečeno, mohlo by dojít k tomu, že "se špinavou vodou by bylo z vaničky vylito i dítě". V nyní posuzované věci je pak, jak z podání navrhovatele, tak z vyjádření účastníků a vedlejších účastníků, prima vista klíčovou otázkou výsledek třetího kroku testu racionality, tj. právě zda neexistují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená část ustanovení § 6i odst. 1 a ustanovení § 6i odst. 2 zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění zákona č. 234/2013 Sb., (dále též jen "část ustanovení § 6i zákona") v tomto kroku testu proporcionality neobstojí."¹⁴

Ústavní soud v nálezu č. 187/2015 k zásadě proporcionality uvedl: „Úcta k právům a svobodám jedince je nepochybně jedním z oněch principů právního státu, jak má na mysli Preambule Ústavy, z něhož lze dovodit jedno ze základních pravidel fungování státní moci, kterým je zásada proporcionality (přiměřenosti) a zákaz zneužití práva, jak ostatně v řadě nálezů dovodil Ústavní soud [srov. nálezu ze dne 13. srpna 2002 sp.zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)]. Tato zásada vychází z premisy, že k zásahu do základních práv či svobod, i když to jejich ústavní úprava nepředpokládá, může dojít v případě jejich vzájemné kolize nebo v případě kolize s jinou ústavně chráněnou hodnotou, jež nemá povahu základního práva a svobody /veřejný statek/. Vždy však je v těchto případech třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je již zmíněná zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři principy, respektive kritéria posuzování přípustnosti zásahu. První z nich je princip způsobnosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná princip potřeby, dle něhož je povoleno použití pouze

¹⁴ Bod 19-22 nálezu č. 130/2014 Sb. o ústavnosti části zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách.

nejšetrnějšího - ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám - z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), podle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. V tomto bodě se vychází ze zvážení empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva; systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného; hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot).“¹⁵

Navrhovatel považuje § 3, 4 a 6 zákona za neústavní pro velkou intenzitou postižení malých poplatníků. V uvedených ustanovení jsou definovány novou evidencí zatížení poplatníci, evidované tržby a rozhodný příjem. V § 6 odst. 1 písm. a) bod 2 a písm. b) bod 2 zákona je sice vyloučen z evidence ojedinělý příjem z hlediska obvykle přijímaných tržeb, ale tato výluka pokrývá např. to, že podnikatel prodá jednorázově své opotřebované vybavení, ale nikoliv to, když vykonává své podnikání jen jako doplňkovou činnost, takže jde o příjmy z vlastního podnikání, které však uskutečňuje občas.

Zákon měl stanovit limity, aby nezatěžoval velmi malé poplatníky, kteří mohou být významní v poskytování doplňkových služeb a výrobků pro místní trh, ale v zásadě z hlediska daňového nejsou nijak významní pro výběr daní. Správa daní musí být i rozumná. Pokud však zákon zatěžuje novou povinností někoho, kdo má příjem např. do 100 000 Kč ročně, stejně jako Agrofert, je takový formálně rovný přístup fakticky nerovným z hlediska zatížení velmi malých podnikatelů, vůči kterým může být likvidační. Zákonodárce mohl zvolit i jiné kritérium než celkový příjem podléhající dani z příjmů. Například počet plateb za tržby měsíčně. Jsou totiž i důchodci, kteří si ojediněle přivydělávají prodejem rukodělných či zemědělských výrobků na místních jarmarcích nebo prodejem pod víchou. Nejsou nijak významní z hlediska daňových příjmů státu, ale jsou významní z hlediska místních zvyklostí. Že jsou ještě ekonomicky činní, byť v malém, je může lidsky uspokojovat. Chtít po takovýchto jedincích zakoupení elektronické pokladny je daňově zbytečné, lidsky hloupé a ve svém důsledku i protiprávní, jelikož základním právním principem je to, že právo má být rozumné. Takový tlak na tyto jedince může vést k tomu, že podnikání zanechají, jelikož nové povinnosti budou vnímat jako likvidační, či se přesunou do šedé ekonomiky.

Navrhovatel je přesvědčen, že neústavnost napadených ustanovení plyne i z materiálně podstatně tvrdšího dopadu na malé poplatníky daně z příjmů, když evidence tržeb zatěžuje stejně velké i malé subjekty. Formální rovnost zde může vést k materiální nerovnosti, což je materiálním narušením ústavního práva na podnikání dle čl. 21 odst. 1 Listiny. Též je narušeno právo na vlastnictví dle čl. 11 Listiny, jelikož každý daňový zásah, kam spadají i byrokraticko-administrativní povinnosti spojené se správou daně, je zásah do vlastnického práva osob.

¹⁵ Bod 50 odůvodnění nálezu č. 187/2015 Sb. (Pl.ÚS 24/14).

4. Zatížení daňového poplatníka dalšími náklady, negativní synergický efekt s kontrolním hlášením – porušení čl. 21 odst. 1 Listiny

V neposlední řadě je třeba zohlednit i to, že daňový poplatník s celým chodem své firmy má značné finanční náklady na jeho vedení. Byrokratický systém, který neustále zavádí nové povinnosti pro daňového poplatníka, nové formuláře, kontrolní hlášení DPH, elektronické pokladny a jiné přitěžující povinnosti neadekvátně časově, ale i finančně zatěžuje podnikatele. Podnikatelé musí investovat finanční prostředky do moderní počítačové sítě, aby byli on-line propojeni na finanční úřad k podávání daňových přiznání, evidenci tržeb, kontrolních a jiných hlášení. Z obavy před sankcemi za nesprávný postup ve velmi složité daňové správě pověřují touto činností specializované osoby, jako například účetní a daňové firmy, což představuje další náklady.

Navrhovatel uvádí, že z hlediska materiální zátěže pro malé a střední podnikatele není možné posuzovat zákon izolovaně, ale v souvislosti se stále rostoucím hromadným zatížením podnikatelské činnosti např. i v souvislosti se zavedením kontrolních hlášení dle § 100 odst. 1 a ustanovení § 101c-101i zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty ve znění zákona č. 360/2014 Sb.

Vytváří se situace, kdy každá jednotlivá povinnost nemusí být porušením ústavních práv. Ovšem ve svém souhrnu vytváří pro malé a střední podnikatele rdousící efekt, který je narušením práva na podnikání zakotvené v čl. 21 odst. 1 Listiny. Lapidárně řečeno: „*Tisíckrát nic, umořilo vola.*“. Tímto vládní většinou umožňovaným volem jsou malí podnikatelé.

I při akceptaci daňových zájmů státu je nutné přihlížet, zda zvolené prostředky daňové regulace jsou úměrné cílům. Cíl nesvětí prostředky. Stát mohl zvolit například systém kontrolních hlášení DPH i k získání údajů pro správu daně z příjmů. Zavedení evidence tržeb v zásadě v brzkém časovém období po zavedení kontrolních hlášení je byrokratickým zatížením podnikatelů nad rozumnou míru, když by řadu údajů pro správu daně z příjmů mohl stát čerpat z kontrolních hlášení a dalších informací získaných v rámci správy daně z přidané hodnoty či spotřební daně. Přitom DPH částečně respektuje materiální rozdíl mezi malými a ostatními podnikateli, když velmi malé subjekty nezatěžuje daní z přidané hodnoty. Zatímco evidence tržeb takový rozdíl nečiní.

5. Rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 4 odst. 1, 2 a 4 Listiny – evidence tržeb a ochrana soukromí

V rámci evidence tržeb jsou poplatníci daně z příjmů povinni sdělovat správci daně důvěrné informace, které mohou být zneužity. Finanční úřad bude mít možnost z evidence tržeb získat databázi údajů osobní povahy. Finanční správa, respektive technický správce této databáze pro finanční správu, pak bude spravovat databázi, která musí být chráněna před neoprávněným shromažďováním nebo jiným zneužíváním těchto údajů. V řadě případů budou shromažďovaná data spravovat různé firmy pro finanční správu. Tato data mohou být zneužita pracovníky finanční správy, ale i dalšími externími pracovníky, jako správci serverů. Evidenci tržeb budou muset vést i advokáti a jiné osoby, které vykonávají služby, jež mohou být citlivé povahy.

Navrhovatel uvádí, že povinnost mlčenlivosti jednotlivých pracovníků finančního úřadu není zárukou toho, že nashromážděná data se nedostanou do rukou neoprávněných osob. Shromažďování takovýchto dat, v zákoně neurčitě definovaném rozsahu, představuje neproporcionální zásah do práv vymezených Listinou základních práv a svobod. Tento zásah lze navíc považovat jako porušující podstatné náležitosti demokratického právního státu, k nimž lze přiřadit i zásadu proporcionality ve smyslu článku 4 odst. 4 Listiny základních

práv a svobod. Shromažďování údajů představuje zásah do soukromého života. Je pak nutné počítat s rizikem nezákonného zneužití uchovávaných údajů.

Z čl. 10 odst. 3 Listiny plyne právo každého na ochranu soukromí včetně ochrany před neoprávněným shromažďováním osobních údajů. Z tohoto subjektivního práva plyne objektivní požadavek na právní řád. Ani zákonodárce nemůže libovolně zákonem pokrýt jakékoli shromažďování údajů, ale i při jejich zákonném umožnění musí být poměřována legitimita, nezbytnost a rozumnost takového shromažďování a proporcionalita zájmů na shromažďování takovýchto údajů ve srovnání s ochranou soukromí. Jakékoliv shromažďování osobních údajů, byť zákonem dovolené, v sobě totiž nese nebezpečí jejich zneužití. Preventivně je tedy lepší tyto údaje neshromažďovat, aby nedošlo ke zneužití, s výjimkou zcela zásadního veřejného zájmu na jejich shromáždění. Přitom veřejný zájem nemá apriorní přednost před ochranou osobních údajů, ale musí to být odůvodněno legitimním cílem a prostředky v demokratickém státě přípustnými a obvyklými.

Snaha zabránit daňovým únikům je ve veřejném zájmu, ale automaticky nemůže sama o sobě odůvodňovat rozsáhlé narušení práva na soukromí, kam patří i ochrana osobních údajů. Vždy se musí zjišťovat legitimitu, nezbytnost a přiměřenost takového opatření a to i při přijímání zákona a při případném následném posuzování jeho ústavnosti. Část výkonné moci totiž získává významnou sumu informací a nelze vyloučit jejich zneužití. Pokud by se takové zjišťování legitimacy shromažďování informací neuplatňovalo, stalo by se ústavní právo na soukromí jen deklaratorní s tím, že by mohlo být cestou obyčejného zákona fakticky vytunelováno.

Ústavní soud konstatoval, že *"jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je princip přiměřenosti, který zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva."*¹⁶

Navrhovatel má za to, že možný rozsah poskytovaných informací nemůže být odůvodněn formálně deklarovanou snahou omezit daňové uniky. Je podstatně odlišné pro ohrožení práva na soukromí, jestli určité informace může konkrétní finanční úřad ověřit v jednotlivém případě kontrolou u konkrétního subjektu, anebo jsou skrze vzájemně propojenou databázi dostupné on-line v celostátním měřítku. Vzpomeňme na zabezpečení databáze diplomacie USA. Přesto jsou tajné depeše USA veřejně dostupné na WikiLeaks.

Přiměřenost musí být zjišťována i z pohledu zatížení určitou povinností v porovnání s možnými pozitivními přínosy. Je nesmyslné, aby obsahem evidence tržeb byla každá platba u jakéhokoliv subjektu. Hranice, od kdy by měl stát rozumný a legitimní důvod požadovat hlášení o platbách, je zcela určitě dána v závislosti na velikosti příjmu daného subjektu. Navrhovatel je přesvědčen, že v kombinaci zatížení malých poplatníků stejně jako velkých a narušení práva na soukromí plošným shromažďováním údajů, je zavedení evidence tržeb neústavní z důvodu absence legitimního zájmu na sběr takového množství údajů, které narušuje ústavní právo na soukromí. Napadený zákon umožňuje výkonné moci zavést stav, kdy stát shromažďuje množství informací, které se někdy, na někoho a ve prospěch někoho mohou hodit. Takto postupují tajné služby totalitního státu, takto nemohou jednat orgány státu

¹⁶ Nález ze dne 12. března 2008, sp.zn. Pl. ÚS 83/06 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.).

demokratického. To vše v situaci, kdy ministr financí veřejně prohlašuje, že chce stát řídit jako firmu, tedy autoritativně s cílem dosažení největšího zisku.

6. Rozpor § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 5 Listiny – výhrada zákona pro ukládání daňových povinností, bezbřehé zmocnění pro výjimky stanovené nařízením vlády.

Vláda skrze zákon dosáhla přenesení obsahu a rozsahu stanovených povinností na výkonnou moc formou podzákonného prováděcího právního předpisu (nařízení vlády). Aniž návrh příslušných nařízení předložila spolu se zákonem, jak ji ukládá jednacím řád Poslanecké sněmovny,¹⁷ neboť nařízení vlády stanoví tržby ve zjednodušené evidenci a vyloučení z evidence,¹⁸ včetně vyloučení dočasného, by mělo být účinné ke dni účinnosti zákona. Tím došlo k nedůvodnému obcházení pravidel řádného legislativního procesu a preventivní kontroly ústavnosti a zákonnosti prováděcích právních předpisů výkonné moci v rámci zákonodárního procesu, čímž je porušen princip republiky jako demokratického právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Předložen byl spolu s návrhem zákona jen návrh vyhlášky Ministerstva financí o tvorbě kódu poplatníka bezpečnostního kódu dle § 19 odst. 3 zákona (tisk Poslanecké sněmovny 513).

Navrhovatel poukazuje na čl. 11 odst. 5 Listiny, který stanoví, že daně a poplatky je možno ukládat jen na základě zákona. Toto ustanovení nelze vykládat v užším slova smyslu pouze tak, že zákon stanoví daň a daňovou sazbu, ale je nutné užít rozšiřující výklad tak, že zákonodárce má přímo upravit všechny základní a podstatné daňové povinnosti, včetně povinností spojené se správou daně a kontrolou daní a případné jiné postupy v obecně stanovených případech (výjimky).

§ 10 odst. 2 zákona umožňuje vládě nařízením stanovit tržby evidované ve zjednodušeném režimu. § 12 odst. 4 zákona umožňuje vládě stanovit tržby zcela vyloučené z evidence. § 37 odst. 3 umožňuje vládě nařízením činit dočasné výjimky, ničím neurčené. Přitom v našem historickém kontextu dočasnost může trvat i více než 20 let, jak ukázal pobyt sovětských vojsk 1968-91. Navrhovatel je přesvědčen, že příslušná odlišná úprava v oblasti daní musí být stanovena zákonem, neboť samotná vláda argumentovala, že přijetí zákona je opatřením směřujícím k výběru daní. Pokud je uvedený důvod přijetí zákona jiný než daňový výběr, pak vláda zamlčela jaký. Výjimky z povinností stanovených v daňové regulaci musí být dány zákonem, nebo musí být příslušné zákonné zmocnění mnohem podrobnější. Daň totiž může být nástrojem regulace trhu a významně může zasáhnout konkurenci. Navrhovatel považuje za nežádoucí takový stav, kdy zákonodárce prakticky umožnil vládě pružně z evidence daní vyvést jen některé tržby z neprůhledných motivů. Nelze připustit stav, aby vláda libovolně měnila administrativní zatížení tržeb např. dle požadavků Agrofertu či jiného oligarchického uskupení.

Základní ústavní zásadou demokratického režimu po listopadu 1989 je, že povinnosti lze uložit jen zákonem.¹⁹ V Listině je uvedena méně přísná formulace, kdy lze povinnost uložit i na základě zákona.²⁰ Navrhovatel uvádí, že Listina i Ústava mají ústavní sílu a v tomto případě by se mělo užít ustanovení Ústavy jako předpisu mladšího (platnost 1992, účinnost 1993), zatímco Listina je platná a účinná od roku 1991, byť šlo o součást právního řádu

¹⁷ § 86 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹⁸ § 10 odst. 2, § 12 odst. 4, § 37 odst. 3 zákona o evidenci tržeb.

¹⁹ Čl. 2 odst. 4 Ústavy.

²⁰ Čl. 4 odst. 1 Listiny.

československého, avšak recipovaného do ústavního pořádku České republiky.²¹ Navrhovatel odkazuje na právní zvyklost v oblasti recepce práva, kdy v roce 1918 provedená recepce rakouského a uherského práva byla vykládána tak, že se přebírá právní předpis s celou svou historií, tedy i původním rokem platnosti, a nikoliv pouhý text právního předpisu s tím, že by snad šlo o nový předpis vzniklý spolu s recepční normou 28. 10. 1918. Navíc výkladové stanovisko, že Listina má přednost před Ústavou jako speciální právní předpis pro oblast práv a svobod je akceptovatelné v případě, že půjde o ochranu individuálních práv a tento výklad bude pro osobu výhodnější.²² Znění Listiny lze akceptovat např. pro stanovení povinností obecně závaznými vyhláškami, které jsou vydávány jakožto originární právní předpisy demokraticky zvoleným tělesem – zastupitelstvem - v rámci zákonem stanové působnosti územní samosprávy. Navíc i Listina stanoví, že meze základních práv a svobod může určit jen zákon (daně narušují vlastnické právo),²³ přičemž čl. 3 odst. 1 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. uvozující Listinu do ústavního řádu československého počítal s tím, že ústavy mohou přijmout výhodnější úpravu pro osoby v oblasti základních práva a svobod. Tento zákon byl sice dekonstitucionalizován Ústavou, ale nikoliv zrušen.

Nelze připustit, aby výkonná moc zcela úmyslně obcházela zákonodárný proces tím, že si skrze momentální vládní většinu nechá v zákoně odsouhlasit zmocnění pro stanovení konkrétní regulace týkající se ústavního práva pouhým nařízením. Takové zákonné ustanovení je zmocňovacím zákonem, který práva zákonodárce přenáší na výkonnou moc. Zmocňovací zákony stály u konce demokracie – Německo 1933,²⁴ pomnichovské Československo prosinec 1938,²⁵ když fakticky likvidovaly moc parlamentu. Zmocňovací zákon si lze v mimořádné době představit, ale muselo by jít o zmocnění ústavodárce, ne pouhého zákonodárce. Parlament je sice jediným orgánem moci zákonodárné,²⁶ ale není jejím vlastníkem. Je jeho povinností z ústavy vykonávat zákonodárnou činnost a nesmí ji pouhým obyčejným zákonem přenést na jiného. I kdyby ústavodárce přijal možnost zmocňovacích zákonů, muselo by jít o ústavní zmocňovací normu, jen za přísných podmínek a pro dobu mimořádnou. Rozhodně ne pro dobu běžného fungování státu, pokud takový stát má být ještě nazýván parlamentní demokracií. I nejvýznamnější československý konstitucionalista, který se zmocňovacím zákonem zabýval, Jaroslav Krejčí odsoudil v době meziválečného Československa praxi zmocňovacích zákonů bez ústavního zmocnění.²⁷

Ústavní soud v nálezu Pl.ÚS 13/12 již odmítl možnost nahrazení normotvorby zákonodárcem pouhým nařízením vlády jako neústavní. Ústavní soudu uvedl: „*Principu dělby moci naopak odpovídá, že ústavní rozhraničení pravomoci stanoví limity jak orgánům moci výkonné, tak moci zákonodárné (sp.zn. Pl. ÚS 52/03, N 152/35 SbNU 117). Z pojmu právního státu, jenž nachází své ústavní zakotvení v čl. 1 Ústavy, vyplývá totiž princip, že ani zákonodárce ani exekutiva nemůže s formami práva, tj. s prameny práva, nakládat libovolně, nýbrž se musí řídit hledisky ústavodárce, jakož i hledisky dalšími, zejména transparentnosti, přístupnosti a jasnosti (sp.zn. Pl. ÚS 24/99, N 73/18 SbNU 135). Uvedené zásadní stanovisko přitom rozhodně není v tuzemském konstitucionalismu ničím novým. Již v počátcích budování*

²¹ Čl. 3 a 112 odst. 1 Ústavy.

²² ZDENĚK KOUDELKA, VOJTĚCH ŠIMÍČEK. K právní povaze Listiny základních práv a svobod. *Právník* č. 2/1996, s. 175-182.

²³ Čl. 4 odst. 1 Listiny.

²⁴ Zákon pro nápravu nouze národa a Říše z 24. 3. 1933, Reichsgesetzblatt č. 25/1933.

²⁵ Ústavní zákon č. 330/1938 Sb. o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů a o mimořádné moci nařizovací.

²⁶ Čl. 15 odst. 1 Ústavy.

²⁷ JAROSLAV KREJČÍ. *Moc nařizovací a její meze*. Praha 1923, 32 s. *Nařízení contra legem*. Praha 1927, 73 s. *Zmocňovací zákon a ústavní soud*. Praha 1939, 102 s. Nález československého Ústavního soudu ze 7. 11. 1922, č. 284/1922 Úředního listu.

demokratické republiky v tuzemsku bylo konstatováno, že zákonodárny akt obsahující v pravdě delegaci zákonodárné moci na vládu by měnil ústavní listinu tím, že by k ní připojil dosud neobsaženou výhradu, že moc zákonodárnou vykonává Národní shromáždění jen potud, pokud ji nedelegovalo na vládu (srov. nález Ústavního soudu Československé republiky č. j. Úst 120/22-2/10 ze dne 7. listopadu 1922 in Úřední list republiky Československé 1922: 284, 5605-5608). Z toho tedy plyne, že ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy musí být vydáno oprávněným subjektem, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu, a musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard, musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení. Nařízení vlády tedy podobně jako jiný podzákonný předpis, může toliko podrobněji konkretizovat problematiku, upravenou v základních rysech již samotným zákonem.²⁸

Nelze akceptovat postoj, že vynechání zákonodárce je flexibilnější. Podstatou zákonodárné činnosti je i to, že přijímání zákonů nemá být unáhlené a že je pro ně nutno získat souhlas parlamentu jako demokraticky zvoleného tělesa lidem, coby zdroje veškeré moci ve státě.²⁹ Takový postup je ochranou před zneužitím moci. Vláda se fakticky vrací k praktikám před listopadem 1989, kdy řada povinností i výjimek z nich byla stanovena mimo zákon pouhými podzákonnými právními předpisy či dokonce jen interními akty. Taková praxe byla po zásluze kritizována jako praxe hluboce protidemokratická a nerespektující zásady tvorby práva v právním státě.

Skutečnost, že § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona fakticky převádí určení rozsahu evidovaných tržeb na vládu, je v rozporu s ústavní direktivou stanovící, že povinnosti musí být ukládány zákonem, na základě zákona a meze základních práv musí být stanoveny jen zákonem, a se zásadou, že daně a poplatky stanoví zákon.

Důkaz:

Tisk Poslanecké sněmovny 513, vládní návrh zákona o evidenci tržeb s přílohami. Dostupný <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=513&CT1=0>

7. Absence podpisu předsedy Poslanecké sněmovny – rozpor s čl. 51 Ústavy

Zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády.³⁰ Toto ústavní pravidlo nezná možnost přenesení této pravomoci předsedy Poslanecké sněmovny na jiného. Ústava nezná pozici místopředsedy Poslanecké sněmovny. Místopředseda Poslanecké sněmovny je ustanoven na základě obvyčejného zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.³¹ Obyčejný zákon nemůže na jiný subjekt přenést pravomoc, kterou ústava svěřuje určitému subjektu, pokud tak sama nestanoví, jako v případě přenesení práva prezidenta sjednávat mezinárodní smlouvy na vládu,³² či alespoň k tomu obvyčejnému zákonu nedává ústavní zmocnění, jako v případě možnosti přenést některou působnost Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud.³³ Ústava ani formou zmocnění pro obvyčejný zákon nezná přenesení pravomoci a působnosti předsedy Poslanecké sněmovny podepisovat zákona na jiného.

Napadený zákona nebyl podepsán předsedou Poslanecké sněmovny, ale místopředsedkyní Jermanovou. Pokud byl zákon podepsán místopředsedkyní, došlo k tomu v rozporu s ústavou

²⁸ Bod 22-24 odůvodnění nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 13/12.

²⁹ Čl. 2 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

³⁰ Čl. 51 Ústavy č. 1/1993 Sb.

³¹ § 30-31 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

³² Čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy.

³³ Čl. 87 odst. 3 Ústavy.

a takový podpis nemůže nahradit ústavně vyžadovaný podpis předsedy Poslanecké sněmovny. Řádně nepodepsaný zákon neměl být vyhlášen ve Sbírce zákonů. Předseda Poslanecké sněmovny sice nemá právo veta a lze připustit, že by zákon mohl být vyhlášen bez jeho podpisu, ale jen tehdy, kdyby odmítal zákon podepsat nebo funkce nebyla obsazena např. pro úmrtí. Pokud však je funkce řádně obsazena, předseda Poslanecké sněmovny je ochoten zákon podepsat, pak jeho podpis nemůže např. pro krátkodobou zahraniční cestu či z jiného důvodu nahradit místopředsdkyně Poslanecké sněmovny.

Nepodepsání zákona uplatnil již roku 1991 vůči lustračnímu zákonu předseda československého Federálního shromáždění Alexander Dubček, který nepodepsal zákon³⁴ z důvodu politického nesouhlasu, nikoliv nemoci či jiného důvodu nemožnosti výkonu funkce, byť neměl právo veta. Místo něj jej podepsal místopředseda Federálního shromáždění Rudolf Battěk. Ovšem to byla jiná ústavní situace, kdy Federální shromáždění bylo nejvyšším orgánem veškeré státní moci,³⁵ nikoliv jen zákonodárné, i jiná situace materiální, kdy A. Dubček odmítal podepsat lustrační zákon ze zásadních důvodů trvale.

Od 1993 je u nás forma vlády parlamentní republiky s dělbou moci a Parlament je jen nejvyšším orgánem moci zákonodárné, nikoliv veškeré státní moci. Proto může a zároveň musí každý orgán a funkcionář rozhodovat v ústavně daných oblastech. V jiných oblastech si rozhodování nemůže přivlastnit ani obyčejným zákonem, výjimky musí stanovit přímo ústavní pořádek.³⁶ Této základní ústavní změny si byla Poslanecká sněmovna vědoma, a proto v roce 1993 odmítla projednávat návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek, což není zákonodárná činnost, ještě před faktickým zřízením Ústavního soudu,³⁷ byť ji to umožňoval tehdy platný zákon o obcích jako nástupci České národní rady. Poslanecká sněmovna tehdy správně chápala, že nemůže užít pravomoc na základě obyčejného zákona, jestliže nová

³⁴ Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky

³⁵ Čl. 29 odst. 1 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

³⁶ Příkladem jiné než zákonodárné činnosti je možnost zřízení vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny podle čl. 30 Ústavy. Tento příklad vynikne ve srovnání s Ústavou Slovenské republiky č. 460/1992 Sb., která podobné ústavní zmocnění pro zřízení vyšetřovací komise neobsahovala, proto Ústavní soud SR prohlásil zřizování vyšetřovacích komisí Národní rady SR na základě § 55a zákona č. 44/1989 Sb., o jednacím řádu Slovenské národní rady ve znění zákona č. 268/1991 Sb., který pocházel ještě z období formy vlády shromážděním, kdy Slovenská národní rada byla nejvyšším orgánem státní moci Slovenské republiky, za neústavní (náleze Ústavního soudu SR č. 8/1995 Zbierky nálezov a uznesení Ústavního soudu SR, zveřejněný pod č. 2/1996 Z.z. Slovenské republiky). Patří sem i kontrolní činnost Poslanecké sněmovny vůči vládě (vyslovování důvěry a nedůvěry, právo interpelace a právo citační). Zmíněné nezákonodárné činnosti ovšem nevykonává Parlament jako celek, ale pouze jedna z komor - Poslanecká sněmovna. Maximálně bychom mohli připustit, že Parlament nebo jeho orgány mohou být činné v nezákonodárné oblasti bez výslovného ústavního oprávnění, ale nemohou přijímat rozhodnutí. Zrušení obecně závazné vyhlášky je však rozhodnutím ve věci. (K podstatě rozhodnutí jako zvláštnímu aktu realizace pravomoci - ne každé oprávnění se realizuje rozhodnutím - viz náleze Ústavního soudu č. 91/1994 Sb., který odlišil právo prezidenta podat návrh na zrušení zákona Ústavnímu soudu od rozhodnutí, k němuž by byla potřeba kontrasignace předsedy vlády.) Již i náš Ústavní soud v nálezu o platnosti zvolení Dagmar Lastovecké senátorkou se ztotožnil s argumentem České strany sociálně demokratické, že Parlament je pouze nejvyšším orgánem moci zákonodárné, nikoliv veškeré, a přísluší mu - s ústavními výjimkami - rozhodovat především normativní formou, nikoliv individuálními právními akty (náleze č. 70/1999 Sb., námi sledovaná otázka je však řešena jen v plném textu odůvodnění nálezu čj. I.ÚS 526/98, dále je výslovně potvrzena v nálezu č. 107/1999 Sb. ve věci návrhu městského obvodu Ústí nad Labem-Neštěmice na zrušení části zákona č. 367/1990 Sb., o obcích). Obdobný názor VLADIMÍR SLÁDEČEK: Ještě k problematice obecně závazných vyhlášek a jejich přezkoumání Ústavním soudem, Právní rádce 2/1998, s. 76, který však připouští i kompromis, kdy Poslanecká sněmovna by mohla rušit obecně závazné vyhlášky pro nezákonnost, nikoliv pro rozpor s ústavním pořádkem, tento kompromis však nemá pozitivně právní podklad. Blíže viz ZDENĚK KOUDELKA. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání 2008, s. 176-181.

³⁷ Viz návrh přednosty Okresního úřadu Žďár nad Sázavou proti městu Žďár nad Sázavou - náleze č. 4/1993-94 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, respektive oznámení Poslanecké sněmovny přednostovi Okresního úřadu Žďár nad Sázavou z 22. 4. 1993.

ústava tu samou pravomoc svěřuje jinému orgánu – Ústavnímu soudu. Tedy ani místopředsedkyně Poslanecké sněmovny nemůže užít pravomoc na základě obyčejného zákona, kterou ústava dává jinému.

Navrhovatel zde odkazuje i na nález Ústavního soudu č. 107/2000 Sb., kterým byly výslovně zrušeny části zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, které umožňovaly Poslanecké sněmovně coby nástupkyni České národní rady rušit samosprávná usnesení zastupitelstev obcí. Ústavní soud však též konstatoval, že tato ustanovení podle výkladového pravidla, že norma vyšší právní síly má přednost před nižší, byla nepoužitelná již od r. 1993. Podstata věci byla obdobná jako v tomto případě. Tedy, že když ústava stanoví určité rozdělení státní moci a pravomocí, není možné, aby parlament jako orgán moci zákonodárné bez ústavního zmocnění jen na základě obyčejného zákona si přivlastnil pravomoc vlastní jiným orgánům – v daném případě soudům (posuzování zákonnosti rozhodnutí orgánu územní samosprávy). Jestliže si tedy určitou pravomoc a působnost nemůže přivlastnit Poslanecká sněmovna jako celek, nemůže tak učinit ani její místopředsedkyně.

8. Návrh

S ohledem na výše uvedené navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nález:

Zrušuje se zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.

Eventuálně navrhuje: **Zrušuje se § 3, § 4, § 6, § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.**

Advokát Zdeněk Koudelka