



Ústavní soud České republiky  
Joštova 8  
660 83 Brno 2

①

<b>ÚSTAVNÍ SOUD ČR</b> Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 9 -12- 2010 <sup>3</sup>
	3 krát Přílohy: 
Čj.: viz číselný kód	Vyřizuje: 

Navrhovatel: skupina 45 poslanců, podepsaných pod tímto návrhem,  
jejímž jménem jedná poslanec Mgr. Bohuslav Sobotka

Další účastník: Parlament České republiky

Věc:

Návrh na zrušení zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,

event.

návrh na zrušení jednotlivých ustanovení zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 348/2010 Sb., a ustanovení zákona č. 348/2010 Sb.

(čl. 87 odst. 1 písm. a/ Ústavy České republiky,  
§ 64 odst. 1 písm. b/ zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu)

## Nepředchází

Vzhledem k naléhavosti věci, odůvodněné vstupem zákona č. 348/2010 Sb. v účinnost již dnem 1. ledna 2011, žádá navrhovatel Ústavní soud, aby podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, rozhodl o tomto návrhu přednostně.

Tříkrát



K11759410

## I.

Dne 8. prosince 2010 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 348/2010 Sb. mění platnou úpravu zejména změnou stávajících podmínek poskytování příspěvku fyzickým osobám – účastníkům stavebního spoření (dále též jen „státní podpora“) podle zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření (dále jen „zákon o stavebním spoření“), a zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“).

Obsahem zákona č. 348/2010 Sb. je realizace následujících opatření:

1. Zavádí se zvláštní sazba daně z příjmu fyzických osob ve výši 50 % z poskytnuté zálohy státní podpory, na niž vznikl účastníkům nárok v roce 2010 a která bude poukázána stavební spořitelně po 31. 12. 2010 (čl. III bod 4 zákona č. 348/2010 Sb.). Zdanění má být provedeno srážkou podle uvedené zvláštní sazby daně. Na zálohu státní podpory, na kterou vznikne účastníkům nárok v roce 2011 a která bude poskytnuta ze státního rozpočtu roku 2012, a na (zálohy) státní podpory poskytované v následujících letech, se již tato zvláštní sazba daně vztahovat nebude.
2. Snižuje se státní podpora stavebního spoření z dosavadních 15 % na 10 % z uspořené částky v příslušném kalendářním roce, a to s účinností od 1. 1. 2011 u všech smluv o stavebním spoření, tj. bez ohledu na datum uzavření smluv. Tzn. že se maximální výše roční zálohy státní podpory ze současných 3 000 Kč, resp. 4 500 Kč u smluv uzavřených do 31. 12. 2003, snižuje na maximální výši 2 000 Kč pro všechny smlouvy jednoho účastníka stavebního spoření (čl. I bod 3 zákona č. 348/2010 Sb.). Pro smlouvy uzavřené po 31. 12. 2003 se maximální limit základu zachovává ve výši 20 000 Kč, kdežto u smluv uzavřených do 31. 12. 2003 dochází ke zvýšení maximálního limitu základu z 18.000 Kč na 20.000 Kč (čl. II zákona č. 348/2010 Sb.).
3. Ruší se osvobození od daně z příjmů fyzických osob u úroků z vkladů ze stavebního spoření, včetně úroků ze záloh státní podpory (čl. III bod 1 zákona č. 348/2010 Sb.).
4. Pro kalendářní roky 2011 a 2012 se zvyšují limity pro tzv. ostatní činnosti stavebních spořitel (čl. I body 1 a 2 zákona č. 348/2010 Sb.), tj.
  - zvyšuje se podíl součtu cílových částek u smluv uzavřených stavební spořitelnou s právníky osobami na součtu cílových částek u smluv, u nichž dosud nevznikl nárok na úvěr ze stavebního spoření, z dosavadních 15 % na 25 %;
  - zvyšuje se limit součtu cílových částek pohledávek z úvěrů osobám, jejichž výrobky a poskytované služby jsou určeny pro uspokojování bytových potřeb a z úvěrů, které slouží k úhradě nákladů na řešení bytových potřeb i v případě, kdy účastníci nemají ještě nárok na poskytnutí úvěru ze stavebního spoření, z dosavadních 20 % na 30 %.

## II.

### Způsob vzniku návrhu zákona a jeho projednání a přijetí v legislativním procesu

1. Zákon č. 348 /2010 Sb. připravilo na základě Programového prohlášení vlády Ministerstvo financí (§ 24 zákona ČNR č. 2/1969 Sb.). Na základě souhlasu ministra spravedlnosti a předsedy Legislativní rady vlády byl návrh zákona dne 5. 8. 2010 rozeslán do zkráceného mezirezortního připomínkového řízení. Zásadní připomínky vznesly Úřad vlády ČR - odbor kompatibility a zmocněnec vlády pro lidská práva Michael Kocáb, Česká národní banka a Českomoravská konfederace odborových svazů. Nebylo vyhověno zásadním připomínkám Českomoravské konfederace odborových svazů a připomínkám Úřadu vlády ČR – zmocněnce vlády pro lidská práva, které se týkají retroaktivního účinku navrhované právní úpravy. Vzhledem k tomu, že nebyl odstraněn rozpor mezi předkladatelem a zmocněncem vlády pro lidská práva, byl materiál předložen na jednání vlády s rozporem. Přes tyto rozpory však zásadním připomínkám uvedených připomínkových míst nebylo na úrovni vlády vyhověno (viz níže v části IV tohoto podání).<sup>1</sup>

2. Vláda svým usnesením č. 669 ze dne 22. září 2010 návrh zákona schválila (pod původním názvem „návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti se změnou podmínek stavebního spojení“). Na základě tohoto usnesení vlády předseda vlády předložil návrh zákona Poslanecké sněmovně dne 4. října 2010 jako sněmovní tisk č. 116. Vláda podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „JŘPS“) navrhla, aby s tímto vládním návrhem zákona vyslovila Poslanecká sněmovna souhlas již v prvním čtení, tedy bez jeho projednání ve výborech a možnosti podávat pozměňovací návrhy (§ 90 odst. 5 až 7 JŘPS).

3. Poslaneckou sněmovnou byl návrh zákona projednán v prvním čtení dne 26. října 2010 (v první den 7. schůze Poslanecké sněmovny), přičemž skupina poslanců ČSSD podala proti návrhu na vyslovení souhlasu s návrhem zákona již v prvním čtení námitku podle § 90 odst. 3 JŘPS. Předseda poslaneckého klubu ČSSD Mgr. Bohuslav Sobotka vzhledem k velkému okruhu adresátů, na něž opatření obsažená v návrhu zákona dopadnou (nejméně 4 miliony občanů České republiky) k tomu v rozpravě mj. uvedl, že „*stojí za to, aby zde, v Poslanecké sněmovně, proběhla zevrubná diskuse ...*“. Z tohoto důvodu také dva opoziční poslanecké kluby (ČSSD a KSČM) podaly i námitku podle § 91 odst. 2 JŘPS proti návrhu na zkrácení lhůty pro projednání návrhu zákona ve výboru o více než 30 dnů.

4. Po obecné rozpravě Poslanecká sněmovna svým usnesením z téhož dne č. 102 přikázala návrh zákona k projednání rozpočtovému výboru. Dle rozeslané pozvánky na 7. schůzi rozpočtového výboru měl být v něm návrh zákona projednán dne 25. listopadu 2010.

5. Vláda však na vůli opozičních poslanců projednat návrh zákona řádně ve třech čteních a v době odpovídající jeho závažnosti, reagovala tak, že ještě téhož dne, kdy Poslanecká sněmovna rozhodla o jeho přikázání rozpočtovému výboru, vzala jej spolu s dalšími třemi návrhy zákonů (sněmovní tisky 120, 124 a 130) zpět svým usnesením č. 758 „o zpětvzetí některých vládních návrhů zákonů z dalšího projednávání v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky“.

---

<sup>1</sup> Vláda ještě před projednáním předloženého návrhu zákona rozhodla dne 15. 9. 2010 o odvolání M. Kocába z funkcí zmocněnce vlády pro lidská práva a předsedy Rady vlády ČR pro lidská práva.

6. Ihned po zpětvzetí těchto svých návrhů zákonů přijala vláda téhož dne (26. 10. 2010) usnesení č. 759 „o novém předložení některých vládních návrhů zákonů a o návrhu na vyhlášení stavu legislativní nouze“. Návrh zákona týkající se stavebního spojení byl Poslanecké sněmovně předložen dne 29. října 2010 jako sněmovní tisk č. 157. Uvedeným usnesením vláda současně požádala předsedkyni Poslanecké sněmovny, aby rozhodla, že vládou nově předkládané návrhy zákonů budou projednány ve zkráceném jednání v rámci stavu legislativní nouze (§ 99 JŘPS), a dále požádala předsedu Senátu, aby Senát projednal tyto vládní návrhy ve zkráceném jednání (§ 118 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu – dále jen „JŘS“).

Návrh zákona se přitom v oblasti stavebního spojení dotýkal nároků plynoucích z ochrany vlastnického práva, zaručené Listinou základních práv a svobod v čl. 11 odst. 1 a 5.

7. Předsedkyně Poslanecké sněmovny svým rozhodnutím č. 7 ze dne 29. října 2010 na základě uvedeného návrhu vlády vyhlásila podle § 99 odst. 1 JŘPS stav legislativní nouze na dobu od 1. listopadu 2010 do 15. listopadu 2010. V tomto rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny se s odkazem na dopis předsedy vlády Petra Nečase ze dne 27. října 2010 uvádí, že „*tuto žádost odůvodňuje předseda vlády hrozbou značných hospodářských škod*“.

8. Předsedkyně Poslanecké sněmovny svým navazujícím rozhodnutím č. 8 ze dne 29. října 2010 v souvislosti s vyhlášením stavu legislativní nouze rozhodla podle § 99 odst. 2 JŘPS, že uvedené vládní návrhy zákonů (pod čísly sněmovních tisků 155 – 158) budou projednány ve zkráceném jednání. Současně tímto rozhodnutím předsedkyně Poslanecké sněmovny přikázala podle § 99 odst. 3 JŘPS sněmovní tisk 157 rozpočtovému výboru k projednání a stanovila mu nepřekročitelnou lhůtu pro předložení usnesení do 2. listopadu 2010 do 12.00 hodin. Rozpočtový výbor hlasy vládních poslanců mj. doporučil Poslanecké sněmovně, aby návrh zákona projednala do pátku 5. listopadu do 16,00 hodin a aby jej schválila bez připomínek.

9. Ihned po zahájení jednání přerušené 7. schůze Poslanecké sněmovny dne 2. listopadu 2010 navrhla předsedkyně Poslanecké sněmovny s odkazem na § 99 odst. 4 JŘPS, aby Poslanecká sněmovna posoudila, zda stav legislativní nouze trvá. Proti tomuto postupu předsedkyně Poslanecké sněmovny namítalo několik opozičních poslanců, že jde o porušení JŘPS, neboť podle § 99 odst. 4 JŘPS Poslanecká sněmovna má posoudit trvání stavu legislativní nouze vždy „před projednáním návrhu pořadu schůze“, přičemž pořad probíhající 7. schůze Poslanecké sněmovny byl schválen již dne 26. října 2010 a sněmovní tisk č. 157 do něj nebyl (a ani nemohl být) zařazen.

Předseda poslaneckého klubu ČSSD poslanec Bohuslav Sobotka k tomu uvedl, že má-li být postup předsedkyně Poslanecké sněmovny chápán jako návrh na doplnění pořadu 7. schůze Poslanecké sněmovny ve smyslu § 54 odst. 6 JŘPS, pak jménem poslaneckých klubů ČSSD a KSČM proti tomuto návrhu podle téhož ustanovení JŘPS podává námitku.

Proti doplnění pořadu schůze Poslanecké sněmovny o nové body – uvedené vládní návrhy zákonů – se vedle stěžovatele v rozpravě vyslovili i další opoziční poslanci, zejména poslanci Vojtěch Filip, Michal Hašek a Pavel Kováčik.

10. Přes tyto námitky proti postupu předsedkyně Poslanecké sněmovny (která je poslankyní za vládní Občanskou demokratickou stranu), potažmo vládní většiny v Poslanecké sněmovně, bylo zjevné, že vládní většina nehodlá brát na zřetel práva opozice. Předsedkyně Poslanecké

sněmovny totiž vyhověla návrhu skupiny vládních poslanců na svolání tzv. mimořádné schůze Poslanecké sněmovny podle § 51 odst. 4 JŘPS tak, že tuto schůzi svolala na tentýž den, kdy byl tento návrh skupinou poslanců předložen, resp. svolala ji ústně přímo od předsednického stolu v jednacím sále Poslanecké sněmovny, a to v bezprecedentně krátké lhůtě: Ihned poté, co předseda poslaneckého klubu ODS poslanec Petr Tluchoř v rozpravě na plénu v 15,19 hod. oznámil, že předkládá návrh koaličních poslanců na svolání tzv. mimořádné schůze Poslanecké sněmovny a doporučil svolání této schůze na tentýž den od 16 hodin, předsedkyně Poslanecké sněmovny tomuto návrhu promptně vyhověla a 8. schůzi Poslanecké sněmovny na tuto dobu svolala. Mezi přerušáním 7. schůze a započítáním takto svolané 8. schůze Poslanecké sněmovny tak uplynula doba pouhých 40 minut.

Předsedkyně Poslanecké sněmovny tak opět nerespektovala zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který jí v § 51 odst. 6 ukládá vyzoomět o svolání každé schůze Poslanecké sněmovny všechny poslance nejméně 5 dnů předem. Přestože i na porušení tohoto ustanovení bylo z řad opozice poukázáno (viz vystoupení poslance Vojtěcha Filipa), nebrala vládní většina ohled na možnosti opozice, která tak nejenže neměla možnost se na tuto schůzi řádně připravit, ale někteří z opozičních poslanců tak neměli možnost se na ní ani dostavit. Pozvánka na 8. schůzi Poslanecké sněmovny byla organizačním odborem Kanceláře Poslanecké sněmovny rozeslána poslancům elektronickou cestou pouhých 7 minut před zahájením takto svolané schůze.

Na nedodržení lhůty podle § 51 odst. 6 JŘPS, určené k vyzoomění poslanců o svolání schůze Poslanecké sněmovny, reagoval předseda poslaneckého klubu ČSSD podle téhož ustanovení JŘPS podáním návrhu na odročení jednání do druhého dne, tj. do 3. listopadu 2010 od 9,00 hod., což odůvodnil tím, aby se všichni poslanci mohli na tuto schůzi řádným způsobem připravit. Tento návrh však přijat nebyl, neboť vládní většina v Poslanecké sněmovně hlasovala proti jeho přijetí (viz hlasování poř. č. 2).

Od podání návrhu zákona do zahájení jeho projednávání v Poslanecké sněmovně tak uplynuly pouhé čtyři dny včetně soboty a neděle, přičemž projednávání návrhu zákona již 2. listopadu 2010 nebylo pro opoziční poslance dostatečně předvídatelné. Zařazení nového bodu na pořad probíhající 7. schůze Poslanecké sněmovny nebylo pro překážku § 54 odst. 6 JŘPS možné a svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny s redukcí pětidenní lhůty dle § 51 odst. 6 JŘPS na méně než jeden den se zcela přičí zavedeným zvyklostem sněmovního jednání. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že jako poslanci Poslanecké sněmovny nedostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informované se k ní vyjádřit, zvláště přihlédnou-li se k tomu, že popsáním způsobem byl zařazen a projednán nejen návrh napadeného zákona, nýbrž ještě tři další návrhy zákonů.

11. Po zahájení 8. schůze Poslanecké sněmovny znovu v rozpravě vystoupili opoziční poslanci, kteří poukazovali na nenaplnění podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze, resp. na zneužití tohoto institutu vládní většinou v neprospěch práv politické menšiny.

Místopředseda Poslanecké sněmovny Lubomír Zaorálek k tomu uvedl: „*A dovolte mi, abych Sněmovně připomněl jednu věc, že tento případ vyhlášeného stavu legislativní nouze se liší od těch, které jsme tady měli v minulosti, a liší se zcela zásadním způsobem. Dovolte, abych vám připomněl, že když jsme ve stavu legislativní nouze schvalovali tzv. Janotův balíček, tak to schválení tehdy ve Sněmovně šlo poměrem 140 : 8 a podobně, když naposledy Ústavní soud posuzoval stav legislativní nouze a jeho oprávněnost při hlasování o platech soudců, ten náleží Ústavního soudu je ze 7. září roku 2010, tak tady se v tom nálezu*

připomíná, že hlasování ve Sněmovně proběhlo v poměru hlasů 180 : 2. To znamená je evidentní, že při rozhodování o stavech legislativní nouze existovala ve Sněmovně široká shoda na tom, že se prostě uznaly ty důvody, proč mimořádný režim projednávání zákonů zvolit. A to je samozřejmě pochopitelné, protože jsou situace, jako jsou povodně apod, kdy Sněmovna žádnou velkou debatu o tom ani nemá chuť konat a existuje široká shoda mezi opozicí a koalicí, že je možné zásadně zredukovat proces přijímání nějakých rozhodnutí zákonů, protože vidíme, že se na nás něco valí a že je tu skutečně nebezpečí z prodlení. (...) Zatímco v těch minulých situacích jsme měli shodu, že je dobré se s tím vypořádat rychle a že to bude třeba pro ekonomiku a republiku výhodné, tak tady o tom vedeme spor. Já si myslím, že proto také i z ústavního hlediska je nesmírně nebezpečné v takové situaci, kdy tu zdaleka není široká shoda, že něco hrozí, kdy si naopak můžeme myslet, že naopak reformou, která se provádí, se vytváří hrozba státu... (...) A to je debata, kterou my potřebujeme vést a na to nepotřebujeme legislativní nouzi. Ta totiž spíš zabrání tomu, aby se říkaly jiné názory, aby se říkaly alternativy, což je podle mě role parlamentu. (...) Nechceme, aby prostor na takovouto zásadní debatu se redukoval. Důsledky toho ponese příští roky.“

12. Předseda poslaneckého klubu ČSSD v rozpravě o pořadu 8. schůze Poslanecké sněmovny plenum upozornil na to, že tato komora již v rámci své 7. schůze projednala v 1. čtení návrh novely zákona o stavebním spoření a zákona o daních z příjmů (sněm. tisk č. 116), který byl po jeho zpětvzetí vládou ve shodném obsahu předložen znovu jako sněm. tisk 157, přičemž během jeho původního projednávání v Poslanecké sněmovně nikdo ze strany vlády nevyjádřil žádné obavy z toho, že by zde hrozily vážné hospodářské škody, pokud by tato novela nebyla schválena. Návrh zákona pod č. sněm. tisku 116 byl v Poslanecké sněmovně projednáván v řádném režimu, bylo řádně ukončeno jeho první čtení, a teprve poté vláda tento návrh zákona vzala zpět a znovu předložila jeho totožný text s odůvodněním, že se zde najednou objevily důvody k jeho projednání ve stavu legislativní nouze.

13. Předseda poslaneckého klubu ČSSD následně požádal o přestávku v jednání pléna v rozsahu dvou hodin za účelem porady poslaneckého klubu ČSSD. Ani této žádosti však v této situaci vládní většina nevyhověla, když v hlasování poř. č. 3 byla tato žádost zamítnuta.

14. Následně předložil předseda vládního poslaneckého klubu ODS poslanec Petr Tluchoř procedurální návrh, „aby Poslanecká sněmovna jednala a hlasovala o zákonech i po 19., 21. a nulté hodině zítřejšího dne“. Poslanecká sněmovna hlasy vládní většiny tento návrh v hlasování poř. č. 4 schválila.

15. Poté, co vládní většina potvrdila podle § 99 odst. 4 JŘPS trvání stavu legislativní nouze (hlasování poř. č. 5) a co schválila pořad 8. schůze PS (hlasování poř. č. 6), přistoupila Poslanecká sněmovna k projednávání jednotlivých bodů pořadu této schůze.

16. Při projednávání sněmovního tisku č. 157 předseda poslaneckého klubu ČSSD ve 2. čtení znovu Poslaneckou sněmovnu upozornil: „Za první bych chtěl konstatovat, že jsme již první čtení tohoto návrhu zákona absolvovali, a to v situaci, kdy ze strany vlády v té době nebyla žádná zmínka o tom, že naléhavost tohoto návrhu zákona je taková, že je nutno ho prajednat ve stavu legislativní nouze. My už první čtení absolvujeme během týdne podruhé. (...) Odkazuji tedy na vše, co jsem řekl v rámci rozpravy v prvním čtení, které jsme tady už jednou absolvovali, prostě proto, že se jedná o úplně stejný tisk, který nyní prajednáváme. Tam se změnilo jenom číslo, jinak obsah je stejný. Pokud vím, tak se tam nezměnilo ani jediné písmeno. Jediné, v čem je rozdíl oproti tomu, co tady bylo minulý týden, je to, že najednou je

tady stav legislativní nouze a najednou je nutné ten návrh zákona projednat ve stavu legislativní nouze. Zvláštní situace. (...) Já si myslím, že přesně na tomto návrhu zákona se ukazuje, k jakému zneužití stavu legislativní nouze tady dochází.“

17. V obecné rozpravě vystoupili čtyři poslanci, v podrobné dva. V podrobné rozpravě zpravodaj k návrhu zákona poslanec Alfréd Michalík navrhl jeho zamítnutí. Předseda poslaneckého klubu ČSSD k němu předložil pozměňovací návrhy se zdůvodněním: „navrhuji ze zákona vypustit to, co pokládám v tuto chvíli za protiústavní, a to je právě ona retroaktivní zpětná daň na státní příspěvek, který náleží občanům za úspory, které do systému stavebního spoření poslali v letošním roce“. V bezprostředně následujícím třetím čtení už probíhala jen hlasování o návrhu na zamítnutí, o pozměňovacích návrzích a o návrhu zákona jako celku. Návrh zákona byl ještě téhož dne zhruba ve 22,05 hodin v hlasování poř. č. 26 hlasy vládních poslanců schválen a dne 3. listopadu 2010 postoupen Senátu.

18. Téhož dne organizační výbor Senátu stanovil garančním výborem výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Ten projednal návrh zákona (senátní tisk 365) dne 11. listopadu 2010 a usnesením č. 385 jej hlasy vlády nakloněných senátorů doporučil schválit, přestože senátoři ČSSD v rozpravě výboru k návrhu zákona dle zápisu z jeho schůze „hovořili o neoprávněné retroaktivitě, o zásadním způsobem narušení důvěry občanů ve stát...“. Senát podrobil návrh zákona tzv. zkrácenému jednání podle § 118 JŘS. Ačkoli z čl. 46 odst. 1 Ústavy plyne třicetidenní lhůta na projednání návrhu zákona Senátem, předseda Senátu svolal podle § 118 odst. 3 JŘS schůzi tak, aby byla zahájena nejpozději do 10 dnů od postoupení návrhu zákona Senátu. Návrh zákona byl projednáván na 25. schůzi Senátu 12. listopadu 2010 jako bod č. 3.

19. Proti neúměrně rychlému projednávání návrhů zákonů včetně napadeného se při projednávání návrhu pořadu schůze Senátu vyslovil mj. místopředseda Senátu Petr Pithart: „Před týdnem jsem z tohoto místa mluvil o našem poněkud lehkomyšlném postoji k parlamentním procedurám, které někdy až příliš usnadňují rozhodování. Místo toho, aby přiměřeně ztěžovaly. Umožňují například, aby byl podán a vzápětí bez důvodného zdůvodnění a bez propočtů nákladů schválen nenápadný pozměňovací návrh, který je s to rozvrátit ekonomiku země a neúnosně zatížit miliony domácností. Odstranit hrozbu skokového nárůstu ceny elektřiny bohužel nelze tak udělat čistým férovým způsobem. Dnes si říkáme o možnost udělat takových a podobných chyb mnohem víc, totiž v tempu zkráceného jednání. My už ale takové chyby, jaké byly např. se sazbami dotací na výrobu energie z panelů, na úrodné půdě dělat nechceme. S takovým předsevzetím je nás zde zcela jistě 81 - dnes už ale o něco méně. Před námi jsou návrhy zákonů, které znamenají mimořádné vážné zásahy do sociálních poměrů lidí. My čtyři si předběžně myslíme, že některé z těchto zásahů jsou nutné, protože zadlužování veřejných rozpočtů musíme alespoň zpomalit, jiné však tak potřebné a účinné už nejsou. Další určitě dobré nejsou. Ještě jiné by bylo třeba udělat a poněkud jinak. Máme ale šanci spolehlivě rozpoznat, které jsou které? Máme, ale jen tehdy, když dnes neschválíme program této schůze a když návrhy zákonů projednáme v normálním režimu, tj. do 3. prosince. Nebudu se pouštět do sporů o tom, zda situace vyžaduje spěch nebo nevyžaduje. Situace s rostoucím veřejným dluhem je vážná, voliči ji jako vážnou uznali, nikoli však jednotlivé konkrétní způsoby, jak ji řešit. Riskujeme vážné chyby, a to dokonce, i kdyby celá vládní koncepce úspor byla v zásadě správná. Senátoři KDU-ČSL jsou připraveni některé návrhy vlády podpořit, jiné jsme rozhodnutí zamítnout a ještě jiné bychom navrhli pozměnit. K tomu ale nezbytně potřebujeme podrobně je prodebatovat. (...) Před zrychleným způsobem projednávání zákonů nás varuje mj. ne tak dávná zkušenost s jedním velkým a podobně závažným balíkem zákonů, který se projednával v Senátu nikoli sice ve stavu legislativní

nouze, avšak důkladné rozpravy v plénu. Balík byl tak velký, že dostal přezdívku batoh; Topolánkův batoh. Senát rozhodl většinou hlasů žádnou rozpravou se nezdržovat a návrhem zákona se nezabývat. Byl to v mé dlouhé, i když možná děravé paměti bod nejhlubšího úpadku Senátu za celou dobu jeho existence. Batoh prošel bez rozpravy obecné i podrobné, prošel ovšem i s takovými absurditami, jako byl nemocniční poplatek za novorozence v inkubátoru. Tento poplatek, a pak nedomyšlené poplatky vůbec položily reformu zdravotnictví na lopatky. Byla to smutná podívaná. Autor reformy to byl, kdo navrhl nezabývat se, a tak byl zároveň jejím otcem, a zároveň jejím hrobařem. Kdyby se o oněch novelizacích 49 zákonů vedla důkladná rozprava, není vyloučeno, že by reforma byla očištěna od největších chyb a mohlo by se s ní alespoň začít. Dáváme vám, vážené kolegyně a vážení kolegové, v úvahu, abychom předkládaný program schůze teď neschválili. Organizační výbor aby se znovu sešel a předseda Senátu či jeho zástupce aby se souhlasem tohoto výboru svolal schůzi v normálním termínu, tedy do 30 dnů ode dne, kdy byly návrhy zákonů Senátu postoupeny. Není pravda, že pokud nebudeme postupovat ve zkráceném jednání, nemohou navrhované změny zákonů vstoupit v platnost od prvního dne příštího roku. Mohou. Jen musí další kroky všichni ti, od kterých se budou očekávat, učinit je dříve, než v nejzazším závěru zákonné lhůty. Demokracie se začíná vyprazdňovat, když se z vlády většiny, korigované ochranou menšin a právy jednotlivce, stává pouhá vláda většiny. Ještě nějaký čas to vypadá, že se vlastně nic neděje. A pak se náhle setmí a lidé se nestačí divit.“

Předsedkyně Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury Jiřina Rippelová mj. řekla: „Pro neschválení pořadu dnešní schůze podle mého názoru existuje ještě jeden závažný důvod. Scházíme se totiž na konci - samém konci - volebního období třetiny senátorů, kdy již mandát vznikl třetině nové, jež jej však ještě nemůže plnohodnotně vykonávat. Právě proto, že nehrozí úplný rozvrat státu, případně to není důležitý zahraničně politický zájem, považuji za korektní tyto důležité a citlivé návrhy zákonů projednat až v novém složení Senátu, což nám lhůta, která končí až 3. prosince, umožňuje. Je vcelku zřejmé, že i pak bude k dispozici téměř celý prosinec na dokončení zákonodárského procesu a vyhlášení návrhu zákonů v nějaké podobě. Myslím si nicméně, že na takto schválené návrhy zákonů bude možné hledět jako na legitimnější, protože byly projednány maximálně korektním způsobem, ohleduplným vůči právům všech senátorů a jejich voličů.“

Pro návrh pořadu schůze i pro proceduru zkráceného jednání podle § 118 odst. 1 JŘS však v hlasováních poř. č. 2 a 3 hlasovalo 43 z přítomných 78 senátorů.

20. Po skončení obecné rozpravy byl návrh zákona v hlasování schválen ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, když pro hlasovalo 42 ze 76 přítomných senátorů. Podle § 108 JŘS se tak již nekonala podrobná rozprava a nebylo již možno podávat pozměňovací návrhy.

21. Návrh zákona byl dne 19. listopadu 2010 postoupen prezidentu republiky, který jej 26. listopadu 2010 podepsal. Zákon byl vyhlášen dne 8. prosince 2010 ve Sbírce zákonů pod číslem 348/2010 Sb. Účinnost celého zákona č. 348/2010 Sb. nastává podle jeho čl. IV dnem 1. ledna 2011.



### III.

#### Ústavní vady procesu přijetí zákona č. 348/2010 Sb.

Zákon č. 348/2010 Sb. byl podle názoru navrhovatelů přijat protiústavním způsobem, proto se tímto návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a z důvodů podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, domáhají jeho zrušení. Navrhovatelé spatřují ve shora popsaném průběhu projednávání a schvalování napadeného zákona porušení demokratických zásad zákonodárného procesu, plynoucích z pojmu demokratického právního státu založeného na úctě k základním právům a svobodám a dbajícího na ochranu menšiny při politickém rozhodování (čl. 1 odst. 1, čl. 6 Ústavy ČR).

Tyto zásady byly již opakovaně formulovány v řadě nálezů Ústavního soudu. Navrhovatelé považují za dostačující poukázat na bod 38 odůvodnění nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (vyhl. pod č. 37/2007 Sb.), který pojednává o významu parlamentního projednávání pro legitimitu zákona: *„Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskurzu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskurzu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informované 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. Zákonodárná procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“.* V případě napadeného zákona nepochybně o takové omezení základních práv provedené zákonem jde.

Ve světle těchto ústavních principů a hodnot je podle navrhovatelů třeba interpretovat ustanovení JŘPS a JŘS, která byla použita při projednávání návrhu napadeného zákona. Legislativní proces u zákona č. 348 /2010 Sb. totiž podle navrhovatelů narušoval tyto ústavní principy a hodnoty a) zneužitím institutu legislativní nouze, b) nepředvídatelným svoláním mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, c) odepřením práva hlasovat zvoleným senátorům, přičemž u všech těchto postupů lze konstatovat nedostatečné odůvodnění a rysy svévole.

**A) Legislativní nouze.** Jsou-li zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozí-li státu značné hospodářské škody, může vyhlásit předseda Poslanecké sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze, v němž se vládní návrh zákona může projednat ve zkráceném jednání. Odpadá první čtení, předseda Sněmovny sám přikáže návrh zákona výboru a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu. Sněmovna nejprve posoudí, zda jsou naplněny podmínky stavu legislativní nouze, a je-li tomu tak, projedná návrh zákona s tím, že může vypustit obecnou rozpravu druhého čtení a omezit řečnickou dobu na pět minut. Třetí čtení může bezprostředně navazovat na čtení druhé (§ 99 JŘPS). Vyhlášení legislativní nouze a zkrácené jednání bez splnění podmínky podle § 99 odst. 1 JŘPS by bylo nejen porušením zákona, ale kvůli časovému „presu“ i výrazným okleštěním ústavně chráněné svobody parlamentní rozpravy a práva poslance podávat pozměňovací návrhy, a tím jeho práva řádně vykonávat svou volenou funkci, jakož i rovnosti poslanců (vládní poslanci jsou ve zjevné výhodě).

Ústavní soud v nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10, vyhlášeném pod č. 269/2010 Sb., k institutu legislativní nouze uvedl: *„Nelze plně souhlasit s navrhovatelem, že by zákonodárce měl poměřovat naplnění předpokladů pro vyhlášení stavu legislativní nouze v podobě hrozící značné hospodářské škody s návrhem konkrétního zákona, který má hrozbu značných*

*hospodářských škod odvrátit. Rozhodnutí o tom, zda hrozí hospodářské škody, není rozhodováním o škodách v právním slova smyslu, ale vychází z úvah o širších politických konsekvencích. (...) V posuzované věci nelze přehlédnout, že při hlasování k potvrzení stavu legislativní nouze se pro vždy vyslovila výrazná majorita poslanců, že se během projednávání zákona v Poslanecké sněmovně ani v jejích výborech nezformovala výrazná menšina, jejíž práva by se mohla jevit jako zkrácená, a že i při hlasování ve třetím čtení i při hlasování po postoupení návrhu zákona Senátem byla pro výrazná většina poslanců. V tomto konkrétním případě tak Ústavní soud, máje na zřeteli i princip minimalizace zásahu, přikývl stanovisku Poslanecké sněmovny, že „návrh zákona projednala ve stavu legislativní nouze za dodržení zákonných podmínek.“ (body 17 a 18) Z názoru Ústavního soudu lze usuzovat, že chápe rozhodnutí o legislativní nouzi do značné míry jako rozhodnutí politické, varuje však před jeho využíváním jako nástroje ke krácení práv sněmovní menšiny. Nynější případ se od předchozího liší jednoznačně tím, že v tomto případě o oprávněnosti stavu legislativní nouze nepanoval konsensus napříč Poslaneckou sněmovnou.*

Podle názoru navrhovatelů by mělo rozhodnutí o vyhlášení stavu legislativní nouze a o jeho trvání projít třístupňovým testem proporcionality, který užívá Ústavní soud pro posuzování kolize ústavně chráněných hodnot (poprvé použit v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 46, sv. 2 Sb. n. u., vyhlášeném pod č. 214/1994 Sb., později mnohokrát<sup>2</sup>). Stav legislativní nouze a zkrácené jednání má bránit ohrožení základních práv a svobod občanů, ohrožení bezpečnosti státu nebo značným hospodářským škodám (legitimní cíl), což ale činí zásahem do výše uvedených práv sněmovní menšiny (narušená hodnota). Takový zásah je ústavně možný jen tehdy, je-li zároveň vhodný, potřebný a přiměřený.

V tomto případě lze mít závažné pochybnosti, zda vyhlášení stavu legislativní nouze a zkrácené jednání bylo způsobilé zabránit značným hospodářským škodám státu; vládě se, na rozdíl od dřívějších případů vyhlášení stavu legislativní nouze, nepodařilo přesvědčit opoziční poslance o nutnosti schválit dané změny související s přijímáním zákona o státním rozpočtu tak, aby nabyly účinnosti nejpozději 1. ledna 2011. Nepřesvědčila opozici, že deklarovaná úspora cca 6 miliard Kč, která představuje zhruba 0,5 % plánovaných rozpočtových výdajů, byla podstatou návrhu spíše než zásadní politická rozhodnutí o dotýkající se základních práv.

Na úrovni potřebnosti, tedy zjištění, zda skutečně šlo o minimální zásah do svobody parlamentní rozpravy a práv poslanců, nezbytný k dosažení sledovaného cíle bránění značným hospodářským škodám státu, je třeba vidět, že vláda měla k dispozici alternativní postup, především mohla takového cíle dosáhnout včasným předložením návrhu zákona. Z posloupnosti kroků vládní většiny lze ale dovozovat sledování paralelních politických cílů: nejprve neprojednání nepopulárního návrhu zákona na plénu Poslanecké sněmovny před obecními a senátními volbami a poté projednání návrhu zákona v Senátu ještě před zánikem mandátů senátorů zvolených před šesti lety. Tyto cíle, z nichž zvláště druhý efektivně brání účasti na rozhodování nově zvoleným senátorům, však za legitimní považovat nelze, a přitom vyhlášení stavu legislativní nouze se jeví jako mnohem vhodnější právě k naplnění naposled uvedeného cíle než k bránění značným hospodářským škodám. O potřebnosti vyhlášení stavu legislativní nouze pro bránění značným hospodářským škodám státu lze tedy mít značné pochybnosti.

<sup>2</sup> Kosař, D.: Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR, Jurisprudence 1/2008, str. 3-19.

Již u samotného vyhlášení stavu legislativní nouze a zkráceného jednání, odhlédneme-li od dalších jevů provázejících přijetí napadeného zákona, lze zpochybnit přiměřenost takového kroku. Zatímco míra rizika značných hospodářských škod je dosti sporná, míra okleštění svobody parlamentní rozpravy a práv poslanců je nesporná. Ve stavu legislativní nouze, která umožňuje schválení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně během jediného dne, poslanec nemůže řádně návrh zákona prostudovat a fundovaně se k němu vyjádřit. Nemá čas na přípravu kvalitních pozměňovacích návrhů. Nemůže konzultacemi s odborníky získat přesnější znalost o obsahu návrhu zákona a o jeho rozmanitých dopadech. Nemůže na parlamentní půdě zprostředkovat názory svých voličů a případně legitimních zájmových skupin, které mohou být na parlamentní půdě slyšeny jediné ústy poslanců. Kromě krácení práv poslance jsou krácena i práva občanů vyslechnout v adekvátní šíři argumenty pro a proti přijatému zákonu, který se dotýká základních práv (práva vlastnického).

**B) Mimořádná schůze.** Podle § 51 odst. 4 JŘPS svolá předseda Sněmovny schůzi, pokud o to požádá pětina poslanců; schůze musí být svolána do deseti dnů od doručení žádosti a jedná se na ní jen o bodech pořadu, které skupina poslanců navrhla (srov. § 54 odst. 7 JŘPS). Ustanovení § 51 odst. 6 JŘPS přitom zní: „(6) *O svolání schůze Sněmovny musí být poslanci vyrozuměni nejméně pět dnů předem. Nebyla-li tato lhůta dodržena, může poslanec navrhnout odročení jednání; o takovém návrhu rozhodne Sněmovna hlasováním bez rozpravy.*“ Zákon tak s nedodržením pětidenní lhůty spojuje jako následek jediné právo navrhnout odročení jednání, o němž pak rozhodne Sněmovna. Sněmovní většina tak mimořádnou schůzi prosadí i při nedodržení zákonné lhůty. Navrhovatelé jsou však přesvědčeni, že ustanovení § 51 odst. 6 JŘPS je třeba interpretovat s ohledem na ústavní principy a hodnoty a ve smyslu čl. 22 Listiny, podle kterého zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

Pětidenní lhůta v § 51 odst. 6 JŘPS slouží k tomu, aby se poslanci mohli seznámit s navrženým pořadem schůze a připravit na jeho body a aby se, v extrémním případě (např. plní-li právě své povinnosti poslance na pracovní cestě, ale projednávání návrhu napadeného zákona se rozhodně chtějí účastnit), vůbec o konání schůze dozvěděli. Zákon umožňuje se souhlasem Poslanecké sněmovny tuto lhůtu krátit, nepochybně v zájmu včasné a efektivní reakce na aktuální politickou situaci. Navrhovatelé by ale považovali za svévolné, pokud by byla pětidenní lhůta krácena bez uvedení důvodu, přičemž čím kratší je doba mezi svoláním schůze a jejím začátkem, tím závažnější důvody musí být pro takové zkrácení. Je třeba připomenout, že dne 2. listopadu 2010 byl interval mezi svoláním 8. schůze Poslanecké sněmovny (jejíž návrh pořadu obsahoval též projednání návrhu napadeného zákona ve všech čteních) ústním ohlášením od předsednického stolu a začátkem této schůze jen 40 minut (a vzhledem k rozeslání pozvánky elektronickou poštou jen 7 minut). Návrh na odročení byl zamítnut, přičemž na schůzi Poslanecké sněmovny nezazněl žádný argument či důvod, proč je tak rychlé svolání schůze potřebné.

I tento postup předsedkyně Poslanecké sněmovny a vládní většiny lze podrobit testu proporcionality. Opět tu máme kolizi práv či chráněných hodnot. Na jedné straně stojí zájem na urychleném projednání návrhu zákona z důvodu čelení značným hospodářským škodám, na druhé straně pak výše zmíněná svoboda parlamentní rozpravy, práva poslanců i občanů podílet se na správě veřejných věcí a nadto i, při extrémní krátkosti lhůty, právo poslance vůbec se zúčastnit schůze Poslanecké sněmovny.

V prvním kroku, v testu vhodnosti, lze odkázat na výše uvedené; připustíme-li, že přijetí zákona do 1. ledna 2011 brání hrozícím značným hospodářským škodám, rychlé svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny je způsobilým nástrojem k jejich odvrácení.

V testu potřebnosti ovšem podle navrhovatelů rychlé svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny již neobstojí. Téhož cíle by totiž bylo dosaženo i projednáním návrhu zákona 3., 4. nebo 5. listopadu 2010, aniž bylo potřebné svolávat mimořádnou schůzi za 40 minut. V této souvislosti je třeba připomenout, že předseda poslaneckého klubu ČSSD B. Sobotka navrhl odročení jednání do druhého dne, tj. do 3. listopadu 2010 od 9,00 hod., což odůvodnil tím, aby se všichni poslanci mohli na tuto schůzi řádným způsobem připravit. Tento návrh však přijat nebyl. Takový zásah, tedy projednání a schválení návrhu zákona na takto pochybně svolané schůzi, už je podle navrhovatelů svévolným pošlapáním politických práv opozičních poslanců podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a občanů podle čl. 21 odst. 1 Listiny. Takový spěch se jeví jako potřebný leda vzhledem k jinému možnému sledovanému cíli, a sice k projednání přijatého návrhu zákona v Senátu do 13. listopadu 2010, tedy do dne zániku mandátu senátorů zvolených před šesti lety. Jak již bylo řečeno, tento cíl, vylučující z účasti na rozhodování Senátu již zvolené senátory, navrhovatelé považují za nelegitimní.

Protože svolání a konání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny podle navrhovatelů jednoznačně selhává v testu potřebnosti, není nutné se již zabývat testem přiměřenosti. Je však třeba zdůraznit, že zásah do práv a chráněných hodnot je tu enormní. Zvláště poslancům, kteří byli řádně omluveni z jednání 7. schůze Poslanecké sněmovny dne 2. listopadu 2010, bylo pošlapáno jejich legitimní očekávání, že toho dne se dotčené čtyři návrhy zákonů včetně napadeného nebudou projednávat. Ale toto legitimní očekávání bylo dotčeno i u poslanců, kteří se již tak v časové tísní seznamovali s předloženými návrhy zákonů, konzultovali je a připravovali k nim pozměňovací návrhy. Svolání mimořádné schůze ve lhůtě 40 minut, odporující zvyklostem i smyslu § 51 odst. 6 JŘPS, tak výrazně zhoršilo dopady samotného vyhlášení stavu legislativní nouze a vedlo ve svém důsledku k tomu, že mezi předložením návrhu zákona a jeho schválením uplynuly jen 4 dny, z toho dva pracovní. Toto čtyřdenní projednávání návrhu zákona navíc ještě na začátku čtvrtého dne nebylo předvídatelné.

Na okraj je třeba poznamenat, že opoziční poslanci nikterak nezavdávali příčinu k vládními představiteli artikulovaným obavám (srov. i výrok prezidenta republiky dne 4. listopadu 2010: „*Prostě, když někdo chce dělat obstrukce, tak existuje režim legislativní nouze.*“),<sup>3</sup> že se uchýlí k obstrukci, tedy ke zdržování či znemožňování parlamentního jednání. Navrhovatelé ani jiní opoziční poslanci se neuchylovali ke zdržování sněmovního jednání dlouhým řečením ani předkládáním desítek procedurálních návrhů; je třeba připomenout, že předseda klubu ČSSD Bohuslav Sobotka sám navrhoval odročení jednání jen do 9. hodiny ranní následujícího dne. S tímto umírněným chováním opozice v Poslanecké sněmovně (a i později v Senátu) kontrastuje chování dnešních vládních představitelů, zejména poslance Petra Nečase, koncem ledna a v únoru 2010; dne 29. ledna 2010 od 9,30 do 10,00 hodin přednášel návrhy na vyřazení bodů z pořadu schůze a požadoval, aby se o jeho návrzích hlasovalo jednotlivě (viz stenoprotokol 67. schůze Poslanecké sněmovny). O jeho téměř čtyřiceti návrzích se pak hlasovalo přes půl hodiny. Dne 26. února 2010 tentýž poslanec přednesl (již poněkolikáté) dlouhou řeč, která trvala dvě a čtvrt hodiny a zjevně prozrazovala jeho obstrukční úmysl (viz stenoprotokol 74. schůze Poslanecké sněmovny). Případná obava z obstrukci dnešní opozice nebyla tak ničím podložená.

<sup>3</sup> Viz např. <http://www.novinky.cz/domaci/215928-ustavni-stiznost-cssd-znamena-konec-demokracie-rika-klaus.html>.

**C) Odepření práva hlasovat zvoleným senátorům.** Kvůli užití zkráceného jednání podle § 118 JŘS na návrh vlády a rozhodnutí senátní většiny nepřipustit odročení a čerpání zbylých 21 dnů z třicetidenní lhůty podle čl. 46 odst. 1 Ústavy byl návrh napadeného zákona projednán v Senátu již 12. listopadu 2010, tedy v mezidobí mezi senátními volbami, v nichž vznikl mandát nových senátorů, a okamžikem zániku mandátu senátorů zvolených před šesti lety. Přestože se v minulých funkčních obdobích v takových mezidobích obvykle jedna schůze Senátu konala (jen v letech 1998 a 2004 žádná) a podle praxe i nauky nově zvolení senátoři na takové schůzi nemohou hlasovat, navrhovatelé se domnívají, že konání již druhé schůze Senátu v daném mezidobí, navíc 12. listopadu 2010, tedy v předposlední den mandátu senátorů zvolených v roce 2004, již vykazuje rysy svévole vládní většiny, která má upřít nově zvoleným senátorům právo hlasovat, popřípadě zajistit hlasování v posledním možném okamžiku, kdy má vládní tábor v Senátu většinu.

Zkrácené jednání podle § 118 JŘS je totiž třeba vnímat v kontextu výše zmíněných vad legislativního procesu napadeného zákona. Nebýt kumulace nestandardních postupů vládní většiny, tedy vyhlášení stavu legislativní nouze bez konsensu a přesvědčivého odůvodnění, svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny s drastickým krácením pětidenní lhůty a projednání návrhu zákona bez obecné rozpravy ve večerních hodinách jediného dne, nebylo by možno návrh zákona projednat v Senátu před zánikem mandátu senátorů zvolených v roce 2004. Ze sekvence kroků vlády a vládní většiny v Poslanecké sněmovně a Senátu se jeví jako cíl znemožnit řádné projednání návrhu na schůzi Senátu, které by se již mohli účastnit nově zvolení senátoři, popř. na níž už by vládní tábor neměl většinu. Tento postup ale zasahuje do ústavního práva senátora vykonávat svůj mandát, který vzniká již zvolením.

Toto právo senátora je v této konstelaci nutno poměřovat s protichůdnými ústavními hodnotami, jimiž jsou jednak možnost Senátu vyjádřit se k návrhu zákona v Ústavou stanovené třicetidenní lhůtě, jednak zájem na nezpochybnitelnosti usnesení Senátu případným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o neplatnosti volby. Dosavadní praxe jedině schůze Senátu v daném mezidobí, na níž jsou projednávány návrhy zákonů, u nichž uplyne třicetidenní lhůta před první schůzí nového funkčního období, je v tomto ohledu rozumným a vyváženým řešením této kolize. Projednání návrhu napadeného zákona na 25. schůzi Senátu 12. listopadu 2010 však je zásahem do práva senátora na nerušený výkon jeho mandátu, aniž jsou *prima facie* patrné rozumné důvody pro takový postup. Jediným deklarovaným legitimním cílem opět může být bránění značným hospodářským škodám, které údajně hrozily, pokud by zákon nenabyl účinnosti nejpozději 1. ledna 2011. Je však třeba testovat dodržení principu proporcionality při tomto zásahu do práva nově zvolených senátorů na nerušený výkon jeho mandátu.

Na rovině vhodnosti lze připustit, že projednání návrhu napadeného zákona podle § 118 JŘS již 12. listopadu 2010 je způsobilé urychlit legislativní proces. Již v testu potřebnosti však takto urychlené senátní projednávání návrhu napadeného zákona selhává, jak konstatoval místopředseda Senátu Petr Pithart na začátku inkriminované schůze: „*Není pravda, že pokud nebudeme postupovat ve zkráceném jednání, nemohou navrhované změny zákonů vstoupit v platnost od prvního dne příštího roku. Mohou. Jen musí další kroky všichni ti, od kterých se budou očekávat, učinit je dříve, než v nejzazším závěru zákonné lhůty. Demokracie se začíná vyprazdňovat, když se z vlády většiny, korigované ochranou menšin a právy jednotlivce, stává pouhá vláda většiny.*“ Je třeba dát místopředsedovi Senátu za pravdu. Třicetidenní lhůta Senátu na projednání návrhu napadeného zákona končila 3. prosince 2010. Tehdy by se již mohli projednávání zúčastnit nově zvolení senátoři a mohla proběhnout řádná

rozprava, na niž by se mohli připravit. Pokud by Senát návrh zákona zamítl nebo vrátil s pozměňovacími návrhy až 3. prosince 2010, Poslanecká sněmovna by o něm v řádném režimu (tj. nebýt stavu legislativní nouze) znovu mohla jednat po deseti dnech (§ 97 odst. 3 nebo 4 JŘPS), tj. již v týdnu od 13. prosince 2010. Vzhledem k již citovanému předchozímu veřejnému vyjádření prezidenta republiky ze 4. listopadu 2010 se přitom jevílo případné užití jeho veta podle čl. 50 Ústavy jako nepravděpodobné a očekávání, že bude napadený zákon prezidentem brzy podepsán se naplnilo, když ten tak učinil týden poté, co mu byl postoupen.<sup>4</sup> Vyhlášení zákona ještě před koncem roku by tak nestálo nic v cestě ani v případě jeho projednání Senátem a poté i Poslaneckou sněmovnou o několik dnů později, což by umožnilo Senátu naplnění jeho úlohy a opozici efektivní uplatnění jejích práv v zákonodárném procesu.

Způsob projednání a přijetí napadeného zákona v Senátu je tak nepřiměřeným zásahem do práva senátorů zvolených v roce 2010 na výkon jejich mandátu podle čl. 21 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny; senátor může vykonávat svůj mandát až složením slibu, ale záměrné a svévolné posunutí zásadního politického rozhodnutí proti parlamentním zvyklostem před okamžik možného složení slibu nešetří podstatu a smysl takového omezení výkonu senátorova mandátu. V důsledku takto uměle zachované vládní senátní většiny bylo usnadněno schválení už po obecné rozpravě (§ 108 odst. 2 JŘS), a tak opoziční senátoři nemohli podávat pozměňovací návrhy.

Navrhovatelé proto jakožto opoziční poslanci Poslanecké sněmovny Parlamentu považují za svou povinnost artikulovat své pochybnosti o ústavní konformitě nebo přesvědčení o protiústavnosti zákona či způsobu přijetí zákona před Ústavním soudem. Protože Ústavní soud nemůže jednat bez návrhu, je podle názoru navrhovatelů součástí kontrolní úlohy opozice, aby v případě vážných pochybností o ústavnosti rozhodnutí parlamentní většiny svým návrhem podle § 64 odst. 1 zákona o Ústavním soudu otevřela cestu k projednávání věci Ústavním soudem a tím i k přenesení sporné otázky do ústavněprávního diskursu. Nejen politický diskurs v parlamentu, ale i tento diskurs ústavněprávní je pro soudobý demokratický právní stát podstatný. Je pak na Ústavním soudu, jak o takovém návrhu po zvážení přednesených argumentů pro a proti rozhodne.

Ostatně sám Ústavní soud již výslovně konstatoval, že selžou-li pojistky ústavně konformního výkonu legislativního procesu (jimiž jsou podle něj postupně předseda Poslanecké sněmovny, resp. předsedající její schůze, Senát a prezident republiky), „*může přijít ke slovu Ústavní soud, je-li osloven řádným návrhem podaným aktivně legitimovaným navrhovatelem, neboť § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavnímu soudu ukládá, aby při rozhodování o souladu zákona s ústavním pořádkem mimo jiné zjišťoval, zda byl napadený zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem. Toto ustanovení ukládá Ústavnímu soudu posuzovat ústavnost legislativní procedury s vyvozením derogačních závěrů, což již v minulosti Ústavní soud využil - viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 5/02. V tomto nálezu Ústavní soud mimo jiné uvedl: "V zákonodárném procesu vystupuje 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), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.*" (nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, č. 30, sv. 44 Sb. n. u., vyhlášený pod č. 37/2007 Sb., body 57 až 60).

<sup>4</sup> Prezidentovi republiky byl zákon postoupen k podepsání 19. listopadu 2010 a ten jej podepsal již 26. 11. 2010.

Navrhovatelé ve způsobu přijetí napadaného zákona shledávají právě zmiňované selhání garantů dodržování pravidel parlamentní procedury, neboť v pořadí první a třetí z nich (tj. předsedkyně Poslanecké sněmovny a prezident republiky) zasáhnout nechtěli a druhý (Senát) v důsledku níže rozvedeného urychlení legislativního procesu zasáhnout nemohl. Navrhuje se proto zrušení zákona č. 348/2010 Sb., neboť byl Parlamentem přijat zejména v rozporu s:

- čl. 1 odst. 1 Ústavy – 1) porušení postulátu úcty k právům člověka a občana, vyžadující, aby omezení základních práv a svobod byla výsledkem řádného demokratického diskursu; 2) porušení principu právní jistoty jako součásti principu právního státu pro krácení možnosti se s novou právní úpravou a jejími důvody seznámit;
- čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 1 Listiny – porušení demokratické zásady vlády pro lid, státní moci sloužící všem občanům, tím, že bylo razantně kráceno právo občanů seznámit se s důvody politického rozhodnutí, jakož i právo toto rozhodnutí oslovováním svých volených zástupců ovlivnit;
- čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny – došlo k zásahu do volné soutěže politických stran, k níž nedílně patří i možnost hlásat názory a uplatňovat návrhy v řádném parlamentním diskursu; ustanovení jednacích řádů nebyla vykládána v souladu s čl. 22 Listiny;
- čl. 6 Ústavy – porušení zásady ochrany menšiny jak sněmovní, tak senátní, tak mezi občany; poslanci menšiny nemohli řádně vykonávat svůj mandát zvláště v situaci nepředvídatelného svolání schůze, některým senátorům bylo upřeno právo účastnit se a hlasovat a hlas občanů oponujících napadenému zákonu nemohl být cestou řádného parlamentního diskursu artikulován;
- čl. 26 Ústavy a čl. 21 odst. 4 Listiny – poslancům i senátorům byl ztížen efektivní výkon jejich mandátu; nadto bylo zasaženo do práva na nerušený výkon veřejné funkce poslance zejména nepředvídatelným svoláním schůze, na kterou se nemohl připravit a do práva na nerušený výkon veřejné funkce nově zvolených senátorů, kterým bylo bez legitimního důvodu nepřiměřeným urychlením jednání Senátu upřeno právo jednání se účastnit a o návrhu zákona hlasovat;
- čl. 4 odst. 4 Listiny – 1) nebylo šetřeno podstaty a smyslu zákonných omezení práv poslanců a senátorů podle čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny; 2) způsob přijetí zákona znemožňuje občanům posoudit, zda bylo šetřeno podstaty a smyslu jejich Listinou garantovaných základních práv a
- čl. 21 odst. 1 Listiny – 1) omezení práva občanů kvůli nedostatku času podílet se na správě věcí veřejných, zejména oslovováním poslanců či účinným využitím petičního či shromažďovacího práva, nebo práva na stávkou; 2) omezení práva občanů zvolených do Poslanecké sněmovny a Senátu podílet se na správě věcí veřejných efektivní účastí na svobodné parlamentní diskusi a možností řádně připravit a podat pozměňovací návrhy.

#### IV.

##### Jednotlivá ustanovení

zákona č. 348/2010 Sb., zákona o daních z příjmů a zákona o stavebním spoření odporující ústavnímu pořádku a mezinárodním smlouvám, jimiž je ČR vázána

**A. Zvláštní sazba daně z příjmu ve výši 50 % z „příspěvku fyzickým osobám, na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010“**

Zákon č. 348 /2010 Sb. ve své části druhé (čl. III) novelizoval zákon o daních z příjmů, tak, že:

1. Do § 36 zákona o daních z příjmů byl doplněn nový odstavec 8 tohoto znění:

„(8) Příspěvek fyzickým osobám podle zákona upravujícího stavební spoření a státní podporu stavebního spoření<sup>4a)</sup>, na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010, podléhá dani vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně ve výši 50 %.“

2. Současně bylo změněno ustanovení § 4 odst. 1 písm. s) zákona o daních z příjmů takto:

„(1) Od daně jsou osvobozeny

s) příspěvek fyzickým osobám poskytovaný podle zákona upravujícího stavební spoření a státní podporu stavebního spoření<sup>4a)</sup>, s výjimkou příspěvku, na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010,“.

(Ustanovení § 4 odst. 1 písm. s/ ve znění účinném do 31. 12. 2010 stanovilo, že od daně jsou osvobozeny „úroky z vkladů ze stavebního spoření, včetně úroků ze státní podpory podle zvláštního zákona,<sup>4a)</sup>“, přičemž poznámka pod čarou 4a) odkazuje na zákon o stavebním spoření).

3. V této souvislosti pak byl rovněž doplněn § 8 odst. 2 zákona o nové písm. c), které zní:

„(2) Za příjmy z kapitálového majetku se dále považují

c) příspěvek fyzickým osobám podle zákona upravujícího stavební spoření a státní podporu stavebního spoření<sup>4a)</sup>, na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010.“

4. Konečně legislativními úpravami souvisejícími s doplněním § 8 odst. 2 zákona o daních z příjmů byly také doplněny jeho odstavce 3 a 4 o odkaz na nové ustanovení odst. 2 písm. c).

**B. Zpětné snížení příspěvku snížením maximální výše ročních záloh státní podpory ze 4 500 Kč u smluv uzavřených do 31. 12. 2003, resp. ze 3 000 Kč u smluv uzavřených do 31. 12. 2010 na maximální výši 2 000 Kč pro všechny smlouvy**

1. Ustanovením čl. I bod 3 zákona č. 348 /2010 Sb. byla v § 10 odst. 2 zákona o stavebním spoření snížena výše zálohy státní podpory stavebního spoření z 15 % na 10% z uspořené částky v příslušném kalendářním roce. Zároveň zůstal zachován maximální limit základu, z něhož se výše zálohy státní podpory počítá, a to ve výši 20 000 Kč. Tím došlo ke snížení maximální výše zálohy státní podpory v kalendářním roce na 2 000,- Kč.

2. Současně však čl. II zákona č. 348 /2010 Sb. stanoví: „Ustanovení § 10 zákona č. 96/1993 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použije na smlouvu o stavebním spoření bez ohledu na datum, kdy byla smlouva uzavřena. Tím nejsou dotčeny nároky na státní podporu vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Tímto přechodným ustanovením došlo k tomu, že pro smlouvy stavebním spoření uzavřené po 31. 12. 2003 se limit základu 20.000 Kč nemění (což platí i pro smlouvy uzavírané po účinnosti zákona č. 348 /2010 Sb.), kdežto pro smlouvy o uzavřené do 31. 12. 2003 dochází ke zvýšení limitu z 18.000 Kč na 20.000 Kč.

K 1. lednu 2011 lze tedy rozlišit smlouvy uzavřené počínaje 1. lednem 2011 („nové smlouvy“), smlouvy uzavřené mezi 1. lednem 2004 a 31. prosincem 2010 (na ty připadá záloha státní podpory až 3.000 Kč ročně) a smlouvy uzavřené před 1. lednem 2004 (na ty



případá záloha státní podpory až 4.500 Kč ročně).<sup>5</sup> Zákon o stavebním spoření nově počínaje 1. lednem 2011 určil pro všechny tři skupiny smluv novou výši ročních záloh státní podpory, přičemž záloha státní podpory v nové výši až 2000 Kč se bude připisovat teprve za částku naspořenou účastníkem v roce 2011.

## V.

**Rozpor zákonných ustanovení uvedených v části IV. tohoto návrhu s ústavním pořádkem a s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách**

### A. Nepřípustná zpětná působnost zákona odporující demokratickému právnímu státu

1. Stavební spoření je v § 1 zákona o stavebním spoření definováno jako účelové spoření spočívající v přijímání vkladů od účastníků stavebního spoření, v poskytování úvěrů účastníkům stavebního spoření a v poskytování „příspěvku fyzickým osobám“, které jsou účastníky stavebního spoření (zákon pro příspěvek zavádí legislativní zkratku „státní podpora“). Podle § 10 odst. 1 zákona o stavebním spoření státní podpora (tj. příspěvek) přísluší účastníkovi, pokud jím je fyzická osoba, při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně a poskytuje se ze státního rozpočtu České republiky formou ročních záloh.

Podle § 11 odst. 1 zákona o stavebním spoření „na připsání roční zálohy státní podpory na účet má nárok účastník, pokud jím je fyzická osoba, podle skutečně uspořené částky v příslušném kalendářním roce“. Nárokem je zde v souladu s právní teorií nutno chápat „dospělé“ relativní subjektivní právo, tedy právo žalovatelné před soudem.<sup>6</sup> Takovým dospělým právem je při splnění podmínek podle zákona o stavebním spoření i subjektivní právo účastníka smlouvy o stavebním spoření na připsání a poté i na výplatu příspěvku. Subjektivní právo účastníka smlouvy na připsání příspěvku ve formě zálohy státní podpory za příslušný kalendářní rok se stává nárokem – při splnění zákonných podmínek – v okamžiku, kdy účastník složí patřičnou peněžní částku na účet určený smlouvou o stavební spoření. Jde tedy ve své podstatě o nárok účastníka na to, aby byla k tomuto datu na jeho účtě připsána odpovídající výše roční zálohy státní podpory, tj. příspěvku (§ 11 odst. 1 zákona), resp. aby byly na jeho účtě evidovány připsané zálohy státní podpory do doby jejich vyplacení, tj. vyplacení příspěvku (§ 12 odst. 1 zákona). Nárok na samotnou výplatu příspěvku (záloh státní podpory) pak vzniká účastníkovi při splnění některé ze dvou alternativních podmínek stanovených v § 12 odst. 2 zákona o stavebním spoření.

Z konstrukce zákona o stavebním spoření tudíž vyplývá, že již uzavřením smlouvy o stavebním spoření vznikne účastníkovi stavebního spoření nárok na předem stanovenou, celou částku státní podpory, která mu bude vyplacena, pokud splní všechny podmínky, které zákon stanoví. To lze dovodit např. z § 5 odst. 9 zákona, z něž plyne, že již v okamžiku uzavření smlouvy o stavebním spoření je stanovena „cílová částka“, jejíž součástí je i celková částka státní podpory. Celý zákon o stavebním spoření je pak postaven na principu, že příspěvek je účastníkovi postupně připisován, resp. poskytován formou „ročních záloh státní podpory“ (např. § 5 odst. 9, § 10 odst. 1 až 3, § 11 odst. 1 až 4, § 12, § 13 odst. 1), a nikoli, že by se každoročně určovalo, jaká bude částka příspěvku (státní podpory) podle aktuálního záměru

<sup>5</sup> Dále se „starými smlouvami“ rozumějí všechny smlouvy uzavřené do 31. prosince 2010.

<sup>6</sup> Srov. např. Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A. Teorie práva, ASPI, Praha 2004 (2. vydání), str. 123-124.

zákonodárce.<sup>7</sup> Stavební spoření je totiž ze své podstaty zákonem o stavením spoření založeno jako dlouhodobý právní vztah (viz např. délka tzv. vázací lhůty pro výplatu záloh státní podpory podle § 12 odst. 2, délka lhůt, které jsou stanoveny pro povinnosti stavebních spořitelů podle § 13 odst. 4) a účastník stavebního spoření při jeho uzavírání musí mít jistotu, že se podmínky pro jeho trvání ze strany stavební spořitelny, a tím spíše ze strany státu, nebudou v krátké době (natož náhle) měnit.

2. Zákonem č. 348/2010 Sb. však došlo ke zkrácení příspěvku (státní podpory) zdaněním jeho části, tj. zdaněním částek jeho záloh, jakož i jeho snížením (snížením záloh), a to nejen s účinkem pro smlouvy uzavřené v budoucnu po účinnosti tohoto zákona, ale i ve vztahu k právním nárokům na příspěvek (státní podporu) vzešlým ze smluv uzavřených před jeho účinností, tj. uzavřených před 1. lednem 2011. To ostatně vyplývá *expressis verbis* již z dikce napadených ustanovení, které se vztahují na „příspěvek...na který vznikl nárok v roce 2010 ...“, resp. na „smlouvu o stavebním spoření bez ohledu na datum, kdy byla smlouva uzavřena“.

3. Touto úpravou se snížila nejen výše záloh státní podpory připisovaných od roku 2010, ale vůbec se zpětně změnily i podmínky a celková výše příspěvku (státní podpory), na jehož výplatu v předem určené výši vznikl právní nárok při splnění podmínek stanovených zákonem v době uzavření smlouvy, tj. zejména při uspoření určité částky v příslušném roce. Zákon č. 348/2010 Sb., napadená ustanovení zákona o daních z příjmů a zákona o stavebním spoření tak působí do minulosti. Zdaněním části příspěvku (zálohy na státní podpory za rok 2010) a jeho snížením ve vztahu ke smlouvám uzavřeným do 31. 12. 2010 totiž došlo i ke změně celkové částky státní podpory, která je určitelná již v okamžiku uzavření smlouvy o stavebním spoření a po splnění zákonných podmínek také nárokovatelná.

4. Pravou retroaktivitou (pravou zpětnou působností) je situace, kdy se právním skutečností, které se plně sebehly v minulosti, přiřadí podle nového práva jiné právní následky, než jim přiřazovalo staré právo, event. podle starého práva právně nevýznamná skutečnost (která se plně sebehla v minulosti) se stane skutečností právně významnou podle práva nového. Jinými slovy podle nové právní normy se posuzují právní skutečnosti či právní vztahy, které vznikly dříve, než tato nová právní norma nabyla účinnosti, resp. nová právní norma mění právní následky, které podle práva nastaly přede dnem její účinnosti.

Nepravá retroaktivita oproti tomu pouze do budoucnosti (od účinnosti nové normy) mění práva a povinnosti spojená s již vzniklými právními vztahy. Nové právo mění nebo ruší existující právní vztahy.

Právní teorie i praxe považují pravou retroaktivitu zásadně za nepřípustnou, neboť je v rozporu s principy právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, které plynou z pojmu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Pravou retroaktivitu lze připustit jen zcela výjimečně (viz níže). Oproti tomu nepravá retroaktivita je standardním a v praxi převažujícím způsobem řešení konfliktu časové působnosti právních norem a proto se zásadně připouští. Jejím základním problémem je ale zásah nového práva do tzv. nabytých práv (*iura quesita*), resp.

<sup>7</sup> Ostatně i výklad gramatický je tu v plné shodě s výkladem systematickým a teleologickým: Účastníkovi se neposkytují roční „příspěvky“, ale jediný „příspěvek“ (§ 1 písm. c/) formou jeho „ročních záloh“ (§ 10 odst. 1). Proto je zavádějící a nejasná nová dikce § 4 odst. 1 písm. s), § 8 odst. 2 a § 36 odst. 8 zákona o daních z příjmů, když hovoří o „příspěvku, na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010“, neboť toto znění nerespektuje koncepci příspěvku podle zákona o stavebním spoření.

do oprávněných (legitimních) očekávání účastníků právních vztahů. I ona proto může představovat protiústavní zásah do základních práv a svobod jednotlivce.

5. Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (č. 13, sv. 7 Sb. n. u., vyhlášený pod č. 63/1997 Sb.) stanovil základní hlediska posuzování ústavnosti retroaktivní právní úpravy. Konstatoval, že „*k základním principům vymezujícím kategorii právního státu patří princip ochrany důvěry občanů v právo a s tím související princip zákazu zpětné účinnosti právních norem. ... Pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že lex posterior ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti legis prioris, popřípadě vyvolává nebo spjuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností.*“<sup>8</sup>

Pro vztah mezi pravou a nepravou retroaktivitou Ústavní soud vymezil tuto zásadu:

„*Obecně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita, tj. od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy, vzniklé podle zrušené právní normy, řídí právní normou novou. Vznik právních vztahů, existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů již před přijetím nové normy vznikly, jakož i vykonané právní úkony, se řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita). Aplikuje se tedy princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání.*“<sup>9</sup>

K přípustnosti pravé a nepravé retroaktivity pak Ústavní soud v cit. nálezu dále uvedl:

„*Z principu ochrany důvěry občanů v právo vyplývá, že princip nepřipustnosti retroaktivity nelze vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. (...) U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti.*

<sup>8</sup> Uvedený právní názor Ústavní soud potvrdil i v řadě dalších rozhodnutí - viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/08 ze dne 7. 4. 2009 (č. 151/2009 Sb.), stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st 27/09 ze dne 28. 4. 2009 (č. 136/2009 Sb.) aj.

<sup>9</sup> V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (vyhl. pod č. 63/1997 Sb.) Ústavní soud dále uvedl: „*Z řady defmíc za autoritativní lze považovat definici E. Tilsche, jenž pravou a nepravou retroaktivitu vymezoval následovně: "Pravé zpětné působení nového zákona jest tu jen tehdy, když působí i pro dobu minulou...Nepravé zpětné působení ...tu jest, když nový zákon nařizuje, že ho má být užito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona anebo od doby ještě pozdější."* (E. Tilsch, *Občanské právo. Obecná část, Praha 1925, s. 75-78*)

Pravá retroaktivita pak "zahrnuje v podstatě dvě odlišné situace", a to za prvé "stav, že nová úprava dávala vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila", a za druhé "novela může měnit právní vztahy vzniklé podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona". (L. Tichý, *K časové působnosti novely občanského zákoníku, Právník, č. 12, 1984, s. 1104*)

Pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že lex posterior ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti legis prioris, popřípadě vyvolává nebo spjuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností. V případě retroaktivity nepravé: "nový zákon sice nezakládá právních následků pro minulost, avšak buď povyšuje minulé skutečnosti za podmínku budoucího právního následku (prostá vylučnost) nebo modifikuje pro budoucnost právní následky podle dřívějších zákonů založené ...Nepravé zpětné působení zákona pouze znamená, že nový zákon zachycuje (právně kvalifikuje) minulé skutečnosti nebo že se dotýká (modifikuje, ruší) existujících právních následků, t.j. na skutkové podstaty je založivší váže pro budoucnost jiná práva a jiné povinnosti než zákonodárství dosavadní. Jde zde tudíž o zásah nového zákona jednak do předchozích skutečností, jednak do t.zv. práv nabytých." (A. Procházka, *Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. Sv. III, Brno 1934, s. 800.*)"

Pravou retroaktivitu „lze ospravedlniti nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost byla pocíťována“. (A. Procházka, *Retroaktivita zákonů*. In: *Slovník veřejného práva*. Sv. III, Brno 1934, s. 800.) (...)) Obdobný názor nacházíme i v současné právní teorii: „Obecně platí, že od zásady zákazu retroaktivity se lze odchýlit zcela výjimečně, a to výslovným pozitivním ustanovením. Jak je patrné z historie, důvodem k takovým postupům byla situace, kdy by se právní jistota dostala do příkrého rozporu s jistotou sociální a s právním vědomím, jak tomu bylo v ČSR v případech retribučních dekretů. Zpětnou působnost zákona na občanskoprávní poměry by bylo možno odůvodnit též veřejným pořádkem (*ordre public*), především jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány v důsledku určité mezní situace přerodu hodnot ve společnosti.“ (L. Tichý, *op. cit.*, s. 1102.)

Kritériem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé retroaktivity je legislativní zásada „ochrany oprávněné důvěry v stálost právního řádu“. (A. Procházka, *Základy práva intertemporálního*, Brno 1928, s. 111.) O oprávněné důvěře nelze uvažovat za předpokladu, když právní subjekt s retroaktivní regulací musí, resp. musel počítat. Příkladem takovéto situace je působení právní normy stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky: „V našem právním řádě můžeme ospravedlniti odkazem na předchozí vládnoucí mravní přesvědčení, např. zpětnou platnost lichevních zákonů (...).“ (A. Procházka, *Retroaktivita zákonů*. In: *Slovník veřejného práva*. Sv. III, Brno 1934, s. 800.)“.

Zákaz retroaktivity právních norem pro oblast práva trestního je výslovně upraven v čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, jeho působení pro další odvětví práva nutno dovodit z čl. 1 Ústavy. Problematiky zákazu zpětné účinnosti se ve své judikatuře dotkl Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 78/92 (Sbírka usnesení a nálezů ÚS, 1992, č. 16) i Ústavní soud České republiky, a to v nálezu sp. zn. IV. ÚS 215/94 (Sbírka nálezů a usnesení ÚS, 3, 227n). V prvním z uvedených nálezů Ústavní soud České a Slovenské Federativní Republiky konstatoval, že principy právního státu vyžadují u každého možného případu retroaktivity jeho výslovné vyjádření v ústavě nebo v zákoně s cílem vyloučit možnost retroaktivní interpretace zákona a zároveň vyžadují v zákoně vyřešit s retroaktivitou spjaté důsledky tak, aby nabytá práva byla řádně chráněna. Nepřípustnost retroaktivity, resp. retroaktivního výkladu zdůraznil v druhém z uvedených rozhodnutí i Ústavní soud České republiky: „Ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo. Tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu.“

6. Jakkoliv je tedy nepravá retroaktivita zásadně přípustná, může se i ona stát ústavně nepřípustnou tehdy, pokud se nová právní úprava aplikovaná na staré právní vztahy zásadním způsobem dotkne právní situace subjektů práv a právních povinností. Pokud by tomu tak bylo, musel by zákonodárce zvolit tzv. proaktivitu starého zákona, tj. situaci, kdy na právní vztahy vzniklé za platnosti starého práva se plně aplikuje staré právo i poté, co bylo zrušeno.

Pro hodnocení ústavní konformity nepravé retroaktivity vymezil Ústavní soud v cit. nálezu tyto principy: „Zrušení staré a přijetí nové právní úpravy je nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Dochází k tomu v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva a svobody. Posuzování tohoto konfliktu hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu by mělo vést k závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav. Proporcionalitu lze přitom charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima příkazující v případě omezení

základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporalitv tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap.

Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy tedy z hlediska ústavního není věcí nahodilou nebo věcí libovůle. Je věcí zvažování v kolizi stajících ústavněprávních principů. V této souvislosti právní teorie na adresu nepravé retroaktivity konstatuje, že tato je "zásadně přípustná; i ona může ale být ústavněprávně nepřipustnou, jestli je tím zasaženo do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje, resp. nedosahuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva." (B. Pieroth, Rückwirkung und Übergangsrecht. Verfassungsrechtliche Massstäbe für intertemporale Gesetzgebung, Berlin 1981, s. 380 - 381.)

Při posuzování souladu napadeného ustanovení, jež působí s účinky nepravé retroaktivity, s ústavními zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy nutno zvažovat intenzitu veřejného zájmu (v daném případě na úspěšném provedení „velké“ privatizace – pozn. navrhovatele) s mírou zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo (v daném případě s mírou ochrany „dobromyslných“ nájemců nebytových prostor a majetku bývalých státních podniků – pozn. navrhovatele).“.

7. V obecné části důvodové zprávy k návrhu zákona se ke zhodnocení jeho souladu s ústavním pořádkem uvádí:

„Návrh zákona obsahuje ustanovení měnící podmínky stavebního spoření i pro účastníky, kteří uzavřeli smlouvu před nabytím účinnosti zákona. Nové podmínky však budou účinné až po nabytí účinnosti zákona. Jedná se zde o tzv. nepravou retroaktivitu, která je v demokratickém státě přípustným řešením. Návrhem zákona je však dotčena ústavní zásada ochrany oprávněného očekávání v rámci již existujících právních vztahů, která vyplývá z ústavního deklarování České republiky jako demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky). Uvedené opatření však na druhé straně sleduje oprávněný zájem státu na ozdravení veřejných financí ve prospěch celé společnosti, tj. je navrženo ve veřejném zájmu. Skutečnost, zda navržené opatření je při kolizi uvedených ústavních principů v souladu s ústavním pořádkem, je třeba poměřovat z hlediska proporcionality ve vztahu k oběma ústavním zásadám. V tomto ohledu jsou dotčena ustanovení směřující k dosažení deklarováného účelu ústavně konformní.“.

Navrhovatelům je známo, že z pověření Ministerstva financí byl členem Katedry teorie práva a právních učení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze doc. JUDr. Zdeňkem Kühnem, Ph.D., LL.M. zpracován právní posudek ze dne 15. 10. 2007 pod názvem „Právní analýza novelizace úpravy stavebního spoření z hlediska intertemporálních problémů“. Jde patrně o jeden z podkladů, z nichž Ministerstvo financí při přípravě návrhu zákona vycházelo, ačkoli se jeho závěry důsledně neřídilo. I když se ani navrhovatelé neztotožňují se všemi závěry tohoto posudku, zastávají spolu s jeho autorem shodný názor, že taková novela zákona o stavebním spoření, která by vstoupila v účinnost k 1. lednu a současně by změnila výši nebo podmínky pro vyplacení příspěvku (státní podpory) za předchozí kalendářní rok, by byla jednoznačně protiústavní (bod 16. posudku).

8. I v připomínkovém řízení byl shledán nesoulad s ústavním pořádkem u ustanovení § 36 odst. 8 zákona o daních z příjmů a ustanovení souvisejících několika připomínkovými místy:

1) Zmocněnec vlády pro lidská práva ve svých připomínkách uvedl:

„Ustanovení je podle našeho názoru případem nepřipustné pravé retroaktivity. Pokud nárok na příspěvek vznikl v roce 2010, je nutno na něj uplatnit pravidla platná v roce 2010 a nikoliv v roce 2011. Jedná se totiž o příjem, na nějž vznikl nárok v roce 2010, byť bude vyplacen (a to ve formě záloh) až v roce 2011. Nárok na státní podporu vzniká podle zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření (...) ve znění pozdějších předpisů (§ 10 odst. 1 a 2, § 11 odst. 1), uplynutím doby kalendářního roku, za který je podpora připisována. Z toho vyplývá, že nárok na podporu vzniká s koncem příslušného kalendářního roku, tj. v tomto případě 31. 12. 2010. Z hlediska právní jistoty je proto nutné, aby osoba, které tento nárok vznikl, znala v době jeho vzniku veškeré podmínky pro jeho vznik, výši, přiznání atd., neboť jde o majetkovou hodnotu, která je jí přiznávána a která tudíž podléhá ústavně zaručené ochraně vlastnictví (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Veškeré podmínky přiznávání, nakládání a zacházení s podporou, se ovšem musí řídit právní úpravou platnou v době přiznání podpory, tj. v roce 2010, za který je podpora přiznávána, nikoliv v roce 2011, kdy je vyplácena. Jelikož se podpora přiznává za kalendářní rok ze sumy uspořené za tento rok, je tato suma konkrétně známa až se skončením tohoto roku a tudíž z toho logicky vyplývá, že reálně může být výše podpory vypočtena a roční záloha připsána až v roce následujícím (podle § 11 zákona). Právní nárok na ní ovšem vzniká právě uspořením dané částky na účet stavebního spoření, které musí proběhnout v daném kalendářním roce, aby mohlo být pro účely podpory posuzováno.

V roce 2010 rovněž z právního hlediska vzniká daňový vztah – je určen subjekt daně (účastník stavebního spoření), vzniká objekt daně (nárok na přiznání státní podpory) a proto by se i vzájemná práva a povinnosti měly řídit pravidly platnými v roce 2010. Pravidla platná v roce 2011 totiž již součástí tohoto vztahu nejsou, byť tento vztah v roce 2011 nadále pokračuje, avšak je pouze realizován na základě již platných pravidel (§ 11 zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření ...ve znění pozdějších předpisů), tj. dochází k vyplacení zálohy na podporu stavebního spořitelně a následně k jejímu připsání na účet účastníka. K rozhodným skutečnostem dochází ale právě v roce 2010. Na tom nic nemění ani fakt, že splatnost daně, tj. její splnění jako další součást daňového vztahu, nastává až v roce 2011. Toto ostatně potvrzuje jak § 57 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků, tak i § 3 nového daňového řádu, který říká: „Daňová povinnost vzniká okamžikem, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně, nebo skutečnosti tuto povinnost zakládající.“<sup>10</sup> Předmětem daně je právě státní podpora, na jejíž přiznání ovšem vznikl nárok již v roce 2010 a která byla v tomto roce i přiznána, čímž došlo k předmětné skutečnosti, přičemž její vyplacení v roce 2011 v tomto směru nehraje roli, neboť již v roce 2010 bylo jasné, že se příjmy účastníka spoření zvětší o tuto částku a účastník měl důvěru v tehdy platnou právní úpravu, která nepředpokládala žádné zdanění podpory.<sup>11</sup> Daňová povinnost vzniká spolu se vznikem příjmu, který je jejím předmětem, a k tomu zde dochází právě v roce 2010.<sup>12</sup> Tato daňová povinnost proto musí podléhat pravidlům platným v roce 2010.

Pokud se tedy podle úpravy platné od 1. 1. 2011 zdaní státní podpora stavebního spoření za rok 2010, která je příjmem za zdanitelné období 2010, půjde o případ, kdy „právní norma reglementuje i nároky z právního vztahu vzešlé před její účinností, tedy o případ pravé retroaktivity, která je neslučitelná s principem právní jistoty a demokratickým právním státem dle čl. 1 Ústavy.“<sup>13</sup> Právní úprava, která v roce 2011 nově zdaní příjem za rok 2010, vytváří u subjektu povinnost zdanit tyto příjmy, ač v době jejich vzniku tento nebyl spojován s daňovou povinností a tudíž se subjekt (účastník

<sup>10</sup> V důvodové zprávě je daňová povinnost charakterizována jako „povinnost tvořená souborem povinností spočívajících v právech a povinnostech daňového subjektu spočítat si, přiznat a ve stanovené lhůtě zaplatit daň, popřípadě strpět její vymožení... Jinak řečeno, jde o právo a povinnost zjistit základ daně, daň, nárok nebo ztrátu a provést úhradu.“

<sup>11</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu sp. zn. 1. ÚS 1611/07 ze dne 2. 12. 2008.

<sup>12</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008 č.j., 2 Aps 5/2007-144.

<sup>13</sup> Viz např. náleží pléna Ústavního soudu ze dne 12. 7. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 3/94 (164/1994 Sb.), náleží pléna Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (107/1996 Sb.), náleží pléna Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (63/1997 Sb.) či náleží pléna Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01.

stavebního spoření) mohl oprávněně spoléhat na to, že státní podpora za rok 2010 zůstane plně jeho ústavně chráněným vlastnictvím a nebude zdaněna. Takovouto pravou retroaktivitu zákona lze z ústavního hlediska odůvodnit pouze v případě, že by vycházela a kodifikovala pouze určité obecně akceptovatelné sociální chování a myšlení, které nemohlo být uzákoněno v době vzniku a je v souladu s obecným principem spravedlnosti. Rozhodně ovšem důvodem nečinnosti zákonodárce nemůže být momentální politická situace spočívající v politické síle určitého názoru v zákonodárných orgánech.<sup>14</sup> Proto je takováto pravá retroaktivita v demokratickém právním řádu nepřipustná.

Stejně jako ostatní prvky úpravy (snížení výše podpory, zdanění úroků z vkladů ze stavebního spoření) uplatní až při přiznávání podpory v roce 2011, mohou se nové podmínky zdanění samotné podpory uplatnit až na podporu přiznanou v roce, kdy bude nová úprava platná a účinná, tj. v roce 2011 a nikoliv v roce 2010. Z těchto důvodů požadujeme dané ustanovení vypustit.“

## 2) Česká bankovní asociace ve svých připomínkách uvedla:

„Nesouhlasíme s retroaktivními změnami u stávajících klientů, které mohou narušit důvěru v bankovní depozitní systém. Konkrétně (...) zásadně nesouhlasíme s navrženým jednorázovým zdaněním státní podpory, na kterou vznikne nárok v roce 2010 a která bude poukázána v roce 2011, zvláště sazbou daně ve výši 50%. Jedná se o nesystémový zásah, který může i u střadatelů běžných bank vyvolat obavu o budoucí stav jejich úspor a vést k nejistotě (obavy o další jednorázová zdanění jejich vkladů u bank, když např. bude mít stát potřebu vyrovnat rozpočet; další podnět k nedůvěře v další dlouhodobé finanční produkty dosud spojené s určitým státem podporovaným zvýhodněním, jako je penzijní přípojištění).“

## 3) Asociace českých stavebních spořitelů ve svých připomínkách uvedla:

„Stavební spořitelny berou na vědomí vůli státu uspořít výdaje státního rozpočtu i prostřednictvím snížení státního příspěvku na stavební spoření. V souvislosti s předloženým návrhem zákona však považují za sváji povinnost v obecné rovině upozornit na následující aspekty a rizika: Retroaktivní snížení státní podpory nemá zcela jasnou právní podporu. K dané problematice existují dva právní názory, z nichž jeden takový přístup odmítá a druhý připouští. Stavební spořitelny disponují dvěma právními posudky z nezávislých zdrojů, které jsou připraveny dát k dispozici pro potřeby předkladatele. Uvedené změny budou mít významně negativní dopad na klienty s již poskytnutými překlenovacími úvěry (zvýšení splátkové povinnosti klienta, prodloužení doby splatnosti, nárůst rizikovosti již poskytnutých překlenovacích úvěrů). Změna tak postihuje velmi významně účastníky stavebního spoření, kteří prokazatelně investovali peníze do bydlení, a to částkou, která zpravidla několikanásobně převyšuje průměrný klientský vklad. (...)

V českém právním řádu neexistuje státní podpora, která by podléhala zdanění. Opatření má navíc retroaktivní charakter (v době podstatné pro vznik nároku na státní podporu za rok 2010 nebylo opatření o zdanění známo).“

## 4) Českomoravská konfederace odborových svazů ve svých připomínkách uvedla:

„Zcela nepřijatelné je pro nás uvažované zdanění státního příspěvku, na který vznikl nárok v roce 2010 a připsaného na účty klientů stavebních spořitelů v roce 2011 sazbou daně ve výši 50 % za stávající situace, kdy nejvyšší sazba daně z příjmů fyzických osob je nastavena na 15 % i v případě nejvyšších ročních příjmů poplatníků této daně. Kromě toho z hlediska očekávání klientů se v případě Článku III, bodu 2 návrhu z věcného pohledu jedná o retroaktivitu.“

9. Na protiústavní zpětnou působnost napadených ustanovení bylo poukazováno i při projednávání návrhu zákona na půdě obou komor Parlamentu.

V Poslanecké sněmovně předseda poslaneckého klubu ČSSD Bohuslav Sobotka mj. řekl: „Přirozeně, já uznávám právo vlády provést zásah ve veřejném zájmu, ale jsem

<sup>14</sup> Viz nálezný pléna Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01.

přesvědčen o tom, že pro charakter takového zásahu a jeho rozsah musí existovat nějaká omezení. Prostě vláda si v demokratickém právním státě nemůže dovolit úplně všechno, co si usmyslí, jenom díky tomu, že má většinu a že je schopna schvalovat zákony. Prostě existují tady určitá omezení, přes která by žádná rozumná vláda jít neměla. A ten návrh, který je součástí této věci, to znamená zpětné zdanění podpory za letošní rok, které má být provedeno v příštím roce, je podle mého názoru překročením oné meze, které by si žádná slušná vláda vůči občanovi a daňovému poplatníkovi prostě dovolit neměla.

Já nevím, jaké zoufalství přivedlo ministra financí k tomu, že se rozhodl jít touto cestou. Podobně zoufalý je i zásah do stávajících platných smluv, ale to nejhorší, co se mohlo stát, je, že byla pošlapána důvěra občana v to, že vláda nebude uplatňovat retroaktivní zpětné daně. To se teď poprvé v historii České republiky může stát. Já bych před tím chtěl velmi varovat, protože to je cesta do pekel. Uplatňovat vůči občanům retroaktivní zpětné daně, to je podle mě cesta do pekel, kterou by se tato vláda vydávat neměla.

(...) Je zvláštní, že v tuto chvíli jste popřeli veškeré liberální či konzervativní principy a jenom v zájmu toho, abyste si ulehčili rozpočtovou situaci, tak okradete občany formou absolutně mimořádné zpětné daně o státní podporu, která jim náleží za letošní rok. Náleží jim za letošní rok na základě platných zákonů a platných smluv. (...) My s tímto návrhem skutečně souhlasit nemůžeme, zejména proto, že nejenže má negativní hospodářské důsledky, ale také poškozují důvěru občanů ve stát. A já se obávám, že k těm škodě dojde nevratným způsobem ... pokud teď vláda takovýmto negativním způsobem zasáhne do důvěry občanů v to, že stát je schopen respektovat alespoň určitá pravidla.“

V Senátu v rozpravě k návrhu zákona upozornil na jeho nepřipustnou retroaktivitu např. předseda výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu senátor Jan Hajda: „touto novelou je dotčena ústavní zásada ochrany oprávněného očekávání v rámci již existujících právních vztahů, která vyplývá z ústavního deklarování ČR jako demokratického právního státu - článek 1, odst. 1 Ústavy ČR“. Před zpětnou působností zákona varovali i mnozí další senátoři.

Předsedkyně Stálé komise Senátu pro Ústavu ČR a parlamentní procedury Jiřina Rippelová mj. řekla: „...tato novela obsahuje ne jeden, ale několik retroaktivních prvků. Příznávají to i sami předkladatelé. Mýlí se však v jednom. Že se jedná pouze o retroaktivitu nepravou. Ale ve skutečnosti dochází k zásahům do již vzniklých práv a nároků zpětně, a nikoli jen „pro futuro“. Stavební spoření vzniká v každém jednotlivém případě na základě smlouvy, kterou svobodně a v rovném postavení uzavírají dvě strany. Jedná se o smlouvu dlouhodobou, která obsahuje ujednání o výnosech, které jsou garantovány při splnění stanovených podmínek. Obsahuje také ujednání o nároku na účelově určený úvěr. Opět po splnění smluvních podmínek. Stát se stal ze svého svobodného rozhodnutí jakýmsi vedlejším účastníkem, resp. garantem části obsahu těchto smluv, zejména ujednání o možných výnosech. Tímto krokem na sebe vzal dobrovolně závazek respektovat zásady smluvního práva, především zásadu „pacta sunt servanda“. V této situaci nemůže stát rozhodovat ze svého vrchnostenského postavení, ale jako partner či garant smluv má závazek naplnění těchto smluv ze své strany dostát. Stát tedy může měnit obsah svého závazku, ale pouze u nových smluv. Pokud by tak chtěl činit u smluv existujících, potom by tyto musely obsahovat ustanovení o možné změně podmínek v době trvání smlouvy. Tak ale tomu není. Povinnost státu dostát v zájmu právní jistoty svým závazkům má samozřejmě širší rozměr. Kdo jiný, než tvůrce práva by měl jít sám příkladem při jeho dodržování. A to z toho důvodu, aby právní normy netvořil a neměnil dle své okamžité potřeby, ovšem na úkor ostatních subjektů práva.

Lze skutečně měřit právní stát, jistotu a legitimní očekávání pouze z účetních hledisek? A i kdyby ano, lze důvodně pochybovat o tom, že finanční zájem státu bude mít větší váhu, než



*zájem na realizaci doslova milionu smluv, kterými si velká většina lidí řeší základní lidskou potřebu, a to je potřeba bydlení. I kdyby však finanční zájem státu měl z ústavního hlediska převážet nad úhelnými kameny právního státu v České republice, ztráta důvěry ve slovo a závazek státu jako smluvního partnera bude nenapravitelná. V České republice stát svým finančním závazkům v uplynulých více než 50 letech vždy dostal. To je výrazně déle, než v mnoha evropských zemích. Nejsme zatím zemí znehodnocování úspor cestou pádící inflace pádu bank bez zajištění jejich individuálních klientů. Ačkoli to stálo stát nemalé prostředky, své úloze garanta v poslední instanci vždycky dostal. (...) Ztráta důvěry bude cenou za porušení principu zákazu retroaktivity. Důvěra je vždy získávána dlouho, ale ztracena může být velmi rychle. A tato situace nyní hrozí. Zdanění státního příspěvku za letošní rok sazbou 50 % ze stavebního spoření, to je retroaktivní opatření, které vede ke snížení stávajících ročních státních příspěvků ke spořené částce. Zajména v případě prvních dvou zásahů se jedná o zjevný zásah se zpětnou účinností. Protože mnoho lidí si přece ukládalo ještě letos své vklady v domnění, že získají stanovený státní příspěvek. A teprve nyní se mají dovědět, že bude poloviční. Mnoho lidí sjednávalo své smlouvy na dobu pěti i více let a prováděli si propočty ohledně své budoucnosti, které zahrnovaly také státní příspěvky a nezdaněné úroky. Ostatně tomu odpovídají i propočty stavebních spořitelén, které každému zájemci připraví na míru jeho potřebám. Nyní dochází k situaci, kdy bude třeba spořit déle. Jedná se tedy o zásah do smlouvou podloženého legitimního očekávání určitého vývaje, budou-li ze strany spořicí osoby ujednání smlouvy dodržena.*

*Na závěr mi dovoluete zmínit se o jednom nálezu Ústavního soudu. Je to nález pléna Ústavního soudu 27/2009, kdy ... Ústavní soud ve věci zrušení sněmovních voleb ... zaujal velmi konkrétní a nekompromisní stanovisko k retroaktivitě, která vede ke změně pravidel uprostřed hry. Ústavní soud uvedl sice v jiných okolnostech, ale pravidlo s obecnou platností. Takové obcházení základních ústavních principů považuje Ústavní soud za neslučitelné s principem zákazu retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo. Ústavní soud dodal, volně řečeno, že porušení pravidel právního státu by bylo možné jako krajní možnost akceptovat, pokud by šlo o ochranu tzv. materiálního jádra ústavy.*

*Předložený návrh přitom není ničím jiným, než gigantickou změnou pravidel uprostřed hry. Navrhovatelé se ale mýlí v tom, že k ospravedlnění porušení zásad právního státu stačí proporcionální posouzení a upřednostnění zájmu státu na úspore cestou nedodržení svých smluvních závazků. A tento zájem s ochranou tzv. materiálního jádra ústavy rozhodně nesouvisí. A na úplný závěr, již to, že předložený návrh zákona nebyl projednán v Legislativní radě vlády, ale stanovisko za ni zpracoval pouze předseda, pravděpodobně by jednání Legislativní rady vlády vedlo ke kontroverzním záměrům, a proto bylo možná najen z časových důvodů obejito.“.*

10. Vůči starým smlouvám, uzavřeným před 1. lednem 2011, tak zákon č. 348/2010 Sb. vykazuje pravé retroaktivní účinky, neboť nejenže zasahuje do právních úkonů uskutečněných v minulosti (do uzavřených smluv), ale mění i právní (zákonné) nároky vzniklé a vymahatelné na základě těchto právních úkonů již před účinností tohoto zákona. Přínejmenším do doby přijetí zákona č. 348/2010 Sb. byly smlouvy zakládající tyto nároky uzavírány jejich účastníky v dobré víře založené na oprávněném spoléhání se na zákon, podle něhož za smlouvy uzavřené do 31. 12. 2003 případně účastníkovi roční záloha státní podpory ve výši až 4.500,- Kč a za smlouvy uzavřené od 1. 1. 2004 do 31. 12. 2010 až 3.000,- Kč.

11. Nadto tímto retroaktivním opatřením došlo k disproporčnímu snížení státní podpory jednotlivým účastníkům stavebního spoření v závislosti na datu uzavření smlouvy. Zatímco účastníkům, kteří uzavřeli smlouvu do 31. 12. 2003 bude od 1. ledna 2011 krácena roční

záloha státní podpory až o 56 % (pokles z 4.500 na 2.000 Kč), bude pro účastníky, kteří smlouvu uzavřeli po 31. 12. 2003 představovat rozsah krácení této zálohy jen 33 % (pokles z 3.000 na 2.000 Kč). K takové diferenciaci mezi účastníky stavebního spoření však není žádný rozumný důvod. Pokud by mělo toto opatření dopadnout stejně tíživě na všechny účastníky stavebního spoření, musela by maximální výše roční zálohy státní podpory pro smlouvy uzavřené do 31. 12. 2003 ve srovnání se smlouvami uzavřenými po tomto datu klesnout nikoli na 2.000 Kč, ale při 33 % poklesu na 3.000,- Kč. Toto disproporční působení je přitom ještě umocněno zpětným zdaněním zálohy státní podpory za rok 2010 (tedy zdaněním části příspěvku) zvláštní sazbou daně ve výši 50 % (viz shora ad III.), takže za rok 2010 bude účastníkům se smlouvou uzavřenou do 31. 12. 2003 krácena záloha státní podpory o 2.250 Kč, kdežto účastníkům se smlouvou uzavřenou po 31. 12. 2003 jen o 1.000 Kč.

12. Zákon č. 348/2010 Sb. dále zakládá nerovnost i v rámci té skupiny účastníků stavebního spoření, kteří smlouvu o stavebním spoření uzavřeli do 31. 12. 2003 a mají tak nárok na zálohu státní podpory až do výše 4.500 Kč za rok. Pokud totiž takový účastník vložil částku nutnou pro připsání maximální výše zálohy státní podpory (tj. 18.000,- Kč) např. již do 30. 4. 2010, splnil zákonnou dobu stavebního spoření pro výplatu záloh státní podpory (§ 12 odst. 2 zákona o stavební spoření) a k tomuto datu smlouvu ukončil, pak mu byly ještě v průběhu roku 2010 vyplaceny tyto zálohy v původně stanovené výši, tj. za rok 2010 ve výši 4.500 Kč. Ostatním takovým účastníkům starých smluv, kteří však smlouvu ukončili později nebo ve spoření dále pokračují, bude záloha státní podpory za rok 2010 připsána v dubnu 2011, avšak již ve snížené výši. Vznikají tak dvě skupiny účastníků, kterým při stejné výši jejich vkladů bude za stejné období připsána, resp. vyplacena rozdílná výše státní podpory.

13. Navrhovatelé proto znovu připomínají judikaturu Ústavního soudu, podle něhož „*při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality ... sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy*“ (viz shora bod 5.). Jakkoliv má Parlament obecně širokou možnost úvahy *de lege ferenda*, platí že „*rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy ... z hlediska ústavního není věcí nahodilou nebo věcí libovůle*“, ale je „*věcí zvažování v kolizi stojících ústavněprávních principů*.“ Aby tedy zákonodárce mohl změnit výši vyplácené státní podpory i pro smlouvy platné v době zákonodárcova zásahu, je nutno – slovy Ústavního soudu - aby „*význam zákonodárných přání pro veřejnost*“ převyšoval „*zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva*“, resp. důvěru jedince v trvající existenci právní normy.

14. Důvody pro zavedení opatření v oblasti stavebního spoření, obsažených v zákoně č. 348/2010 Sb., shrnuje důvodová zpráva k návrhu zákona takto:

„*Cílem navrhované právní úpravy je*

- *snížit zatížení státního rozpočtu v souvislosti s výplatou státní podpory, která plně nevede k podpoře financování bytových potřeb a čerpá prostředky všech daňových poplatníků ve prospěch pouze části obyvatel, a to cestou snížení výdajů státního rozpočtu na straně jedné, a zvýšením příjmů na straně druhé;*
- *narovnat podmínky pro zdanění úrokových příjmů z vkladů ve stavebním spoření s podmínkami pro zdanění obdobného typu příjmů z jiných bankovních vkladových produktů.*“

Důvodová zpráva ve své obecné části neobsahuje zhodnocení předpokládaného hospodářského a finančního dosahu navrhované úpravy, odkazuje zde jen na přílohu -

„Závěrečnou zprávu z RIA“, tedy na veřejně obtížně dostupný vládní materiál (materiál není dostupný ani v elektronické podobě na internetových stránkách Poslanecké sněmovny). Ve své zvláštní části důvodová zpráva dopady na státní rozpočet na rok 2011 nevyčísľuje, a pouze pro roky následující uvádí: „Pro státní rozpočet roku 2012 se očekává snížení výdajů z plánovaných cca 11,4 mld. Kč na cca 6,5 mld. Kč. Na této úrovni by se výdaje v souvislosti s poskytováním státní podpory měly stabilizovat i pro další roky.“. Podle předkládací zprávy Ministerstva financí pro jednání vlády mají opatření v oblasti stavebního spoření přinést „snížení zátěže pro státní rozpočet roku 2011 ve výši 6 mld. Kč, pro státní rozpočet roku 2012 pak v rozmezí 6,5 až 8,5 mld. Kč podle konkrétní reakce účastníků stavebního spoření“. Prognózy úspor pro rok 2012 se tedy v těchto zprávách rozcházejí nejméně o 1,6 mld. Kč, což nesevědí právě o důkladnosti vládních analýz.

Navrhovatelé obecně nezpochybňují oprávnění vlády a Parlamentu navrhopvat, resp. přijímat opatření ke stabilizaci státního rozpočtu směřující ke snížování jeho deficitu. Úvážení těchto orgánů při volbě opatření jdoucích tímto směrem však v demokratickém právním státě nesmí být nikdy svévolné, ale musí brát vždy ohled na ochranu základních práv a svobod člověka a občana i na mezinárodní závazky státu (čl. 1 Ústavy ČR). Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že tyto základní ústavní hodnoty vláda ani parlamentní většina nebrala se vší vážností na zřetel.

Navrhovatelé jsou dále toho názoru, že ani v případě nepřijetí zákona č. 348/2010 Sb. by vláda nebyla reálně krácena v možnostech využití ostatních nástrojů, které má k dispozici k „ozdravení“ státního rozpočtu. Opět si však ulehčila úlohu a potřebné zdroje úspor hledala nejprve na straně krácení transferů poskytovaných fyzickým osobám na základě jejich nároků.

15. Přitom důvěra účastníků smluv o stavebním spoření v trvalí existenci jejich práv je bezesporu utvářena též předchozí legislativní zkušeností. Tato zkušenost svědčí o tom, že zákonodárce při změnách zákona o stavebním spoření dosud vždy zachovával dvojí režim, tj. odlišnou úpravu pro nové a staré smlouvy (tedy proaktivitu) – viz zejména ustanovení čl. II bod 2 zákona č. 423/2003 Sb., které stanoví, že „právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a práva a povinnosti z nich vyplývající se posuzují podle dosavadních právních předpisů“.

Účastníci smluv, které byly uzavřeny před vyhlášením zákona č. 348/2010 Sb. (tj. do dne 8. 12. 2010) proto mohli nejen při sjednání, ale i při trvání svých smluv důvodně spoléhat na to, že principiální zákonodárce zvolí i při další případné novele režim proaktivity. Legitimně tedy očekávali zachování výše příspěvku, který jim v závislosti na době uzavření smlouvy náleží, tzn. očekávali i zachování výše jeho státem poskytovaných ročních záloh. Podle dosavadního přístupu zákonodárce platí závěr, že účastník smlouvy může legitimně očekávat, že stát kvůli negativnímu vývoji výdajů státního rozpočtu sice může připsovanou či vyplácenou částku zálohy státní podpory snížit, avšak jen pro nové (budoucí) smlouvy. Může též legitimně očekávat, že státem poskytovaná záloha příspěvku na staré smlouvy bude poskytována v dosavadní výši (ať 4.500 Kč nebo 3.000 Kč) nejméně po dobu platnosti dané smlouvy.

16. Při zvažování v kolizi se nacházejících hodnot a principů nutno brát zřetel i na celkový finanční dopad nové úpravy na staré smlouvy a jejich účastníky. Navrhovatelé jsou toho názoru, že vláda ani Parlament nebraly zřetel ani na reálnou schopnost stávajících účastníků

vyvázat se bez dalších sankcí v době od platnosti zákona č. 348/2010 Sb. do jeho účinnosti ze stavebního spoření, přestane-li toto být pro ně po nové právní úpravě výhodné (např. v důsledku toho, že zejména u smluv s vyšší cílovou částkou se výrazně prodlouží délka spoření). Na výplatu záloh státní podpory má totiž nárok jen ten účastník, který splnil některou z podmínek podle § 12 odst. 2 zákona o stavební spoření, jejichž součástí je vždy dodržení tzv. vázací doby v délce 6 let ode dne uzavření smlouvy: Příspěvek bude vyplacen jen pokud účastník po tuto dobu nenakládal s uspořenou částkou, nebo v této době uzavřel smlouvu o úvěru ze stavebního spoření a použil uspořenou částku, peněžní prostředky z tohoto úvěru a zálohy státní podpory na bytové potřeby. V ostatních případech nemá účastník na výplatu záloh státní podpory (příspěvku) nárok a stavební spořitelna je povinna zálohy státní podpory, evidované na účtu účastníka, vrátit Ministerstvu financí, a to do 2 měsíců ode dne, kdy zjistí, že účastník ztratil na výplatu záloh státní podpory nárok (§ 12 odst. 3 zákona).

Předčasným ukončením smlouvy o stavebním spoření nemusí být znevýhodněn jen ten účastník, který tak činí před uplynutím tzv. vázací doby, ale i účastníci, kteří ještě nenaspořili sjednanou cílovou částku. Výši cílové částky sjednané ve smlouvě totiž odpovídá také výše poplatku (vstupní úhrady) za její uzavření. U některých smluv dosahuje tento poplatek až 1,8 % cílové částky. Dospoření do výše sjednané cílové částky je přitom podmínkou pro získání dodatečného úrokového zvýhodnění ve výši 1 % cílové částky a úrokového zvýhodnění ve výši 100 % připsaných úroků. Pokud tedy spoření s cílovou částkou např. 500.000 Kč, ročními vklady 18.000 Kč a základním úročením 2 % p. a. trvá od roku 2003 a bylo by ještě v roce 2010 při naspořených cca 180.000 Kč ukončeno, ztráta účastníka by činila cca 15.000 Kč na úrokovém a dodatečném úrokovém zvýhodnění a dalších nejméně cca 5.000 Kč uhrazených na poplatek ve výši 1,8 % z částky 320.000 Kč (tj. z rozdílu mezi sjednanou cílovou částkou a částkou skutečně naspořenou).

17. Vláda ani Parlament dále nezhodnotily ani dopad na ty účastníky, kteří na základě smluv uzavřených před účinností zákona č. 348/2010 Sb. čerpají úvěr ze stavebního spoření - pro ně v důsledku novelou retroaktivně krácené výše státní podpory dochází zejména k prodloužení doby splácení úvěru, resp. ke zvýšení dlužné částky. Vláda ani zákonodárce tak vůbec nezvažovaly šetrnější přístup k účastníkům starých smluv, při němž by jim např. po určitou zákonem rozumně omezenou přechodnou dobu bylo garantováno poskytování záloh státní podpory v původní výši s tím, že budou-li po stanoveném datu chtít ve spoření pokračovat, dojde na základě nepravé retroaktivity ke změně (snížení) celkové částky státní podpory v souladu s novou maximální výší jejich záloh podle nové právní úpravy.

18. Intenzita zásahu státu do právních nároků účastníků smluv o stavebním spoření, uzavřených do vyhlášení zákona č. 348/2010 Sb., je ještě zvýšena velmi krátkou dobou, kterou měli tito účastníci k dispozici pro svou reakci na státem náhle uskutečněné změny v systému stavebního spoření. Účastník stavebního spoření by se nepochybně rozhodoval o svých záměrech jinak, pokud by zákon zavádějící zásadní změny ve stavebním spoření byl přijat počátkem roku, kdy ještě neuložil své finanční prostředky do stavebního spoření, a jinak se může rozhodovat na konci roku, tedy poté, co v průběhu roku své finanční prostředky již do stavebního spoření investoval a legitimně proto očekává zákonem garantovaný výnos.

Na časový aspekt zásadní změny legislativních podmínek sektoru stavebního spoření upozorňuje i zmiňovaná „Závěrečná zpráva z RIA“, v níž se uvádí, že „*dodržení zásady legitimního očekávání bude pak ovlivněno tím, zda budou účastníci o takové změně v dostatečném předstihu informováni, aby mohli adekvátně reagovat.*“

Česká bankovní asociace k tomu v připomínkovém řízení uvedla: „...nemáme za vhodné ustanovení uplatňovat retroaktivně snížení státní podpory i na stávající smlouvy, kde klienti nemohli tuto změnu předvídat. Klienti si mnohdy sjednávají stavební spoření na pobočkách banky, kde jim bylo doporučováno jako dlouhodobý a bezpečný způsob ukládání části vkladů za účelem případné budoucí investice do nemovitosti s možností využití úvěru ze stavebního spoření. Nespokojenost klientů se tak odrazí i v důvěře v bankovní poradce na přepážkách“.

Jestliže byl tedy zákon č. 348/2010 Sb. vládou předložen teprve 29. 10. 2010, jestliže byl schválen Parlamentem teprve v listopadu 2010, nadto ve stavu legislativní nouze postupem blíže popsáním shora ad II., a jestliže byl vyhlášen ve Sbírce zákonů teprve dne 8. prosince 2010, přičemž jeho účinnost byla stanovena již k 1. lednu 2011, zahrnovala doba mezi jeho předložením Parlamentu a vstupem v účinnost pouhé dva měsíce, přičemž doba mezi jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů a vstupem v účinnost představuje necelý měsíc. To rozhodně není doba přiměřená pro možnost adekvátní reakce pro více než 4 miliony účastníků stavebního spoření, kteří tak byli doslova v řádu několika týdnů postaveni před „hotovou věc“, tedy že jejich vzniklé majetkové nároky budou státem v krátké době zkráceny. Takové jednání je ovšem typické spíše pro autoritářský režim, pro nějž jsou občané jen objekty jeho manipulace, nikoli pro spořádaný demokratický stát, který naopak všem svým občanům slouží (čl. 2 odst. 3 Ústavy).

V minulosti dosud nenastala obdobná situace, ve které by takřka na konci kalendářního roku a v tak krátkém časovém období (s nedostatečnou legisvakancí) došlo ke změně právní úpravy (ke snížení státní podpory) v neprospěch jejího příjemce – fyzické osoby. Ani účastníci, u kterých trvá smlouva déle než 5, resp. 6 let, nemohou vzhledem ke krátké legisvakanci smlouvu vypovědět, aniž by se jim zpětně snížil příspěvek (snížením zálohy státní podpory) a aniž by úroky z něj za rok 2010 nepodléhaly v lednu 2011 zdanění, neboť výpovědní doba u těchto smluv je zpravidla tříměsíční. To platí i o částkách uspořené v roce 2010, neboť ani tyto částky nemohou již poplatníci včas vybrat, a případně s nimi jinak naložit.

Přitom jsou lidé mnohdy politickými činiteli státu nabádáni, aby se nezadlužovali a spořili. Má jim být „odměnou“ za jejich odpovědné chování znehodnocování jejich úspor? Mají se obávat, že za nedlouho stát opět překvapivě např. státní podporu zruší vůbec, neuzná nároky na její vyplacení nebo ji znovu výrazně daňově zatíží, a jejich úspory tak budou déle vázány ve stavebních spořitelnách bez možnosti jejich bezsankčního převodu na efektivnější formy spoření či investic? Jak mají občané věřit politickým činitelům náhle prosazujícím taková překvapivá opatření, když ti jim nejsou schopni či ochotni své konkrétní záměry předem jasně vyjavit ani v roce, kdy se konají volby do obou komor Parlamentu?

19. Navrhovatelé chtějí s této souvislosti poukázat i na významný nález Ústavního soudu z 10. 9. 2009 (vyhl. pod č. 318/2009 Sb.) vydaný v řízení sp. zn. Pl. ÚS 27/09, v němž na základě zjištěných retroaktivních účinků právního předpisu neváhal Ústavní soud přistoupit i ke zrušení ústavního zákona. Porušení principu zákazu retroaktivity shledal v případě ústavních zákonů č. 69/1998 Sb. a č. 195/2009 Sb. v tom, že „Byly jimi ... se zpětnou účinností stanoveny podmínky uplatnění volebního práva (aktivního i pasivního). Se zpětnými účinky byly změněny předpoklady, na základě znalosti kterých bylo voliči rozhodováno ve volbách do Poslanecké sněmovny.“. Přijetí úst. zákona č. 195/2009 Sb. bylo proto označeno

jako „neslučitelné s principem zákazu retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo a práva svobodně volit, tj. – kromě jiného – práva volit se znalostí podmínek utváření z voleb vzešlých demokratických orgánů veřejné moci, včetně znalosti jejich volebního období...“. Porušení uvedených ústavních principů plynoucích z čl. 1 odst. 1 Ústavy Ústavní soud považoval za zásah do podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu v čl. 9 odst. 2 Ústavy, protože ústavní zákon zrušil (viz i nosné důvody, VI/c).

Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že retroaktivní účinky napadeného zákona č. 348/2010 Sb. jsou s ústavním zákonem č. 195/2009 Sb. plně srovnatelné. Zákonem č. 348/2010 Sb. byly totiž podobně se zpětnou účinností stanoveny podmínky uplatnění základního práva (tentokrát práva vlastnického), se zpětnými účinky byly změněny předpoklady, na základě znalosti kterých se jednotlivci (účastníci stavebního spoření) rozhodovali při uzavírání smluv o stavebním spoření. Zákon v rozporu se zákazem retroaktivity ve spojení s principy ochrany oprávněné důvěry jednotlivců v právo a ochrany vlastnického práva, zasáhl do jejich majetkových práv (nároků) založených se znalostí podmínek pro jejich utváření, včetně znalosti jejich konkrétního rozsahu (období a výše nárokovatelného plnění).

## **B. Retroaktivní zásah do vlastnického práva (majetkových nároků) odporující ústavnímu pořádku a mezinárodním smlouvám**

1. Jak účastníci stavebního spoření (fyzické osoby), tak stavební spořitelny (právnícké osoby) jsou v souvislosti se zásahem do nároků na garantovanou výši příspěvku (státní podpory) dotčeni zejména v právu na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a podle Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhl. pod č. 209/1992 Sb.). Čl. 11 Listiny stanoví: „Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu.“. Čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě stanoví: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“.

Ústavní soud k tomu uvedl: „...v nálezu sp. zn. I. ÚS 642/03 ... Ústavní soud zejména zdůraznil (resp. zopakoval), že právo garantované čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) na tzv. legitimní očekávání je podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (srov. např. rozhodnutí ve věcech *Beyeler proti Itálii*, 1996, *Zwierzynski proti Polsku*, 1996, *Broniowski proti Polsku*, 2002 aj.), stejně jako Ústavního soudu (např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02, *Sbírka nálezů a usnesení*, svazek 32, nález č. 35, vyhlášen pod č. 278/2004 Sb.; sp. zn. IV. ÚS 525/02, *Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu*, svazek 31, nález č. 131) integrální součástí ochrany majetkových práv. Pojem „majetek“ obsažený v první části čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě má totiž autonomní rozsah, který není omezen na vlastnictví hmotného jmění a nezávisí na formální kvalifikaci vnitrostátního práva (viz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Broniowski proti Polsku* 2002). Může zahrnovat jak „existující majetek“, tak majetkové hodnoty včetně pohledávek na jejichž základě stěžovatel může tvrdit, že na jejich splnění má přinejmenším „legitimní očekávání“ (ésperance légitime/legitimate expectation).“<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Nález ze dne 5. 8. 2004 sp. zn. I. ÚS 77/03, č. 108, sv. 34 Sb. n. u.

V cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/02 přitom šlo o případ, kdy „k nabytí majetku nedošlo jen v důsledku svévolného postupu zákonodárce, který změnil pravidla den před uplynutím zmíněné jednorroční lhůty“.

Ústavní soud k tomu dále dovodil: „Je proto důležité posoudit, zda okolnosti případu ve svém souhrnu činily stěžovatele nositelem hmotného zájmu (neomezeného na hmotné statky) chráněného čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1, a to s ohledem na relevantní právní a skutkové prvky, bez ohledu na formální zařazení nároku podle domácího práva (...). Právo domáhat se legitimního majetkového nároku spadá pod ochranu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a pochopitelně také pod ochranu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod...“.<sup>16</sup>

Později Ústavní soud k této argumentaci ještě dodal: *S ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy jsou obecné soudy povinny zohlednit i právní názor ESLP. Avšak Ústavní soud konstatuje, že princip ochrany legitimního očekávání je pevně svázán s principy právního státu, a plyne tedy z čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud považuje za vhodné připomenout, že sociální filozofie došla k závěru, že jsou-li nejisté hranice legitimních očekávání založených na zákonu, je nejistá i svoboda (srov. např. Rawls, J., Teorie spravedlnosti, Praha, Victoria Publishing, 1995, str. 145). Ochrana legitimního očekávání je integrální součástí vlády práva.*<sup>17</sup>

Ochranu „legitimnímu očekávání uspokojení nároku“ poskytl Ústavní soud i v řadě dalších nálezů. Ústavní soud v nich mj. výslovně uvedl, že legitimní očekávání nepůsobí bezprostředně mezi subjekty soukromého práva, „*nýbrž je to ústavně garantované základní právo, které působí ve vztahu stěžovatele vůči státní moci, tj. soudu, janz zavazuje povinnost poskytovat ochranu takovému legitimnímu očekávání, a to cestou interpretace a aplikace příslušných norem jednoduchého práva.*“<sup>18</sup>

2. Jak již zmíněno, legitimním očekáváním v majetkové oblasti ve vztahu k legislativě se zabývá i Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Vedle rozhodnutí, na něž odkazuje Ústavní soud, je to např. rozhodnutí ve věci Draon proti Francii ze dne 6. 10. 2005, zabývající se právě problematikou legitimního očekávání v oblasti majetkových práv ve vztahu k legislativním změnám. ESLP v něm uvedl:

„*Majetkem*“ může být „*skutečný majetek*“ nebo majetková hodnota, zahrnující za jasné definovaných okolností pohledávky. Aby mohla být pohledávka považována za „majetkovou hodnotu“ spadající pod rozsah čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě, musí stěžovatel prokázat, že má dostatečný základ ve vnitrostátním právu, například když existuje ustálená judikatura domácích soudů, která potvrzuje tento nárok. Teprve když toto úspěšně prokáže, může vstoupit do hry pojem „legitimní očekávání“. (...) V řadě případů Soud zjistil, že stěžovatelé neměli legitimní očekávání tam, kde nemohlo být řečeno, že měli vymahatelnou pohledávku, která byla rozumně podložená. Judikatura soudu nehloubá nad existencí „skutečného sporu“ nebo „žalovatelného nároku“ jako kritéria pro rozhodnutí, zda existuje „legitimní očekávání“ chráněné čl. 1 Protokolu č. 1. Podle stanoviska soudu, je-li majetkový zájem podstatou práva, může být považován za majetkovou hodnotu jen za předpokladu, že existuje dostatečný základ ve vnitrostátním právu, například pokud existuje ustálená judikatura domácích soudů, která ho potvrzuje (viz Kopecký proti Slovensku)“.

<sup>16</sup> Usnesení ze dne 22. 10. 2003 sp. zn. I. ÚS 360/03 Sb. n. u.

<sup>17</sup> Nález ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. IV. ÚS 167/05, č. 94, sv. 37 Sb. n. u.

<sup>18</sup> Viz např. nález ze dne 14. 7. 2004 sp. zn. I. ÚS 185/04.

ESLP při aplikaci čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě zkoumá, zda zásah do vlastnického práva sledoval legitimní cíl, tedy zda existoval „veřejný zájem“ na zásahu a zda zásah byl v souladu se zásadou přiměřenosti. ESLP uvedl, že pojem „veřejný zájem“ je nutně široký: „*Obzvláště rozhodnutí přijmout zákony zabavující majetek budou obvykle obsahovat zohlednění politických, hospodářských a sociálních otázek. Soud, jelikož shledává jako přirozené, že míra uvážení ponechaná zákonodárci k uskutečňování sociální a hospodářské politiky by měla být široká, bude respektovat posouzení zákonodárce týkající se toho, co je „veřejný zájem“, pokud takové posouzení nebude zjevně postrádat rozumné opodstatnění (viz Pressos Compania Naviera S. A. a další...; a Broniowski proti Polsku, § 149).*“.

Pokud jde o přiměřenost zásahu ESLP uvádí: „*Zásah do práva pokojně užívat majetek musí zachovávat spravedlivou rovnováhu mezi požadavky obecného zájmu společnosti a požadavky na ochranu základních práv jednotlivce (viz, mezi jinými, Sporrang a Lönnroth proti Švédsku, rozhodnutí ze dne 23. 9. 1982). Zájem na dosažení této rovnováhy se odráží ve struktuře čl. 1 Protokolu č. 1 jako celku, včetně druhé věty, která má být chápána ve světle obecné zásady formulované v první větě. Obzvláště musí existovat rozumný vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem, který má být uskutečněn jakýmkoliv způsobem, který zbavuje jednotlivce majetku (viz Pressos Compania Naviera S. A. a další, § 38)*“.<sup>19</sup>

3. Podle názoru navrhovatelů by mělo rozhodnutí o použití vládou, resp. parlamentní většinou prosazených opatření v systému stavebního spoření, zaměřených k úspoře prostředků státního rozpočtu za účelem snížení jeho deficitu, projít třístupňovým testem proporcionality, který užívá Ústavní soud pro posuzování kolize ústavně chráněných hodnot.

Na úrovni potřebnosti, tedy zjištění, zda skutečně šlo o minimální zásah do vlastnického práva, nezbytný k dosažení sledovaného cíle bránění značným hospodářským škodám státu (důvod vyhlášení stavu legislativní nouze), je třeba vidět, že vláda měla k dispozici alternativní postup, především mohla takového cíle dosáhnout včasným předložením návrhu zákona. Z posloupnosti kroků vládní většiny lze ale dovozovat sledování paralelních politických cílů: nejprve neprojednání nepopulárního návrhu zákona na plénu Poslanecké sněmovny před obecními a senátními volbami a poté projednání návrhu zákona v Senátu ještě před zánikem mandátů senátorů zvolených před šesti lety. Tyto cíle, z nichž zvláště druhý efektivně brání účasti na rozhodování nově zvoleným senátorům, však za legitimní považovat nelze, a přitom vyhlášení stavu legislativní nouze se jeví jako mnohem vhodnější právě k naplňování naposled uvedeného cíle než k bránění značným hospodářským škodám. O potřebnosti vyhlášení stavu legislativní nouze, resp. schválení navrženého zákona vůbec pro bránění značným hospodářským škodám státu lze tedy mít značné pochybnosti.

I případě, že by znak potřebnosti byl chápán ve smyslu nezbytnosti neodkladných úspor na výdajové straně státního rozpočtu vzhledem k úsilí o snižování jeho deficitu, zpochybnit lze zejména přiměřenost takového kroku. Zatímco míra rizika značných hospodářských škod

<sup>19</sup> ESLP uvedl: „*Soud nemůže uznat argument vlády, že byla respektována zásada přiměřenosti.... Stěžovatelé jsou bezpochyby oprávněni užívat příspěvky, které poskytuje systém, který je nyní v platnosti, ale tato částka z něho vyplývající je podstatně nižší než částka, která měla být hrazena podle dřívějších norem..., a je zcela zřejmě neadekvátní.... Takový radikální zásah do práva stěžovatelů porušil spravedlivou rovnováhu, která má být dodržena mezi požadavky obecného zájmu na jedné straně a právem pokojně užívat majetek na straně druhé.*“.



je dosti sporná, míra zpochybnění majetkových nároků dotčených účastníků stavebního spoření je nepochybná. Jak plyne z výše uvedeného, je zásah státu do majetkových nároků účastníků stavebního spoření, vzniklých do 31. 12. 2010 zcela nepřiměřený z hlediska použitých prostředků ve vztahu mezi omezením do vlastnického práva a sledovaným cílem (veřejným zájmem).

### C. Svévole zákonodárce při ukládání daní

1. Opatření zavádějící 50 % zvláštní sazbu daně na část příspěvku (zálohu státní podpory za rok 2010) vykazuje vedle pravé retroaktivity rovněž rysy zjevné svévole při stanovení daňové povinnosti. Podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze daně ukládat jen na základě zákona. Tím, že Listina žádnou limitní výši přípustného daňového zatížení neuvádí, ponechává relativně široký prostor pro úvahu obyčejného zákonodárce.

Jak ovšem konstatoval již Ústavní soud ČSFR, není prostor zákonodárcovy úvahy nad vyšší sazby daně zcela bez hranic. V nálezu z 8. 10. 1992 (sp. zn. Pl. ÚS 22/92) prohlásil, že „ani svrchovanost státu nezakládá pro stát možnost ukládání libovolných daní, třeba by se tak stalo na základě zákona” a že „v oblasti daňové je třeba požadovat, aby zákonodárny orgán podložil svoje rozhodnutí objektivními a racionálními kritérii”. Podle něj „v zásadě nelze vyloučit, aby zákonodárce stanovil diferencované daně podle zásady, že výkonnější subjekt bude odvádět vyšší daně. Není však možno postupovat opačně a více zatížit hospodářsky a sociálně slabší subjekty. Je věcí státu, aby v zájmu zajištění svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat libovolně.”.

Jak bylo již výše řečeno, důvodová zpráva k návrhu napadeného zákona uvádí, že jeho cílem je „narovnat podmínky pro zdanění úrokových příjmů z vkladů ve stavebním spoření s podmínkami pro zdanění obdobného typu příjmů z jiných bankovních vkladových produktů”. Tomuto cíli se však skutečný účinek zdanění zálohy státní podpory za rok 2010 zcela vymyká. Navrhovatelé mají na to, že zvláštní sazba daně ve výši 50 % byla vládou, resp. Parlamentem stanovena zcela svévolně, aniž by vláda, resp. zákonodárce blíže objasnil, proč zavádí právě takto vysokou sazbu, nesrovnatelnou s jakoukoli jinou daňovou sazbou.

Přitom již v připomínkovém řízení Asociace českých stavebních spořitelén uvedla: „Bude-li přesto navrhovaná změna uplatněna, doporučujeme (při posuzování ekonomických dopadů abstrahujeme od možných právních důsledků), aby zavedení daně bylo provedeno s ohledem na současnou praxi. Navrhujeme:

- Var. 1: sazba 22 % (odpovídá zdanění hrubě mzdy v ČR)
- Var. 2: sazba 33 % (odpovídá snížení státního příspěvku ze 3000 Kč na 2000, jak je navržena novelou zákona)

Navrhované řešení (obě varianty) významně snižuje míru rizika rychlého a nadměrného odlivu vkladů, který představuje nejvýznamnější systémové riziko celé novely.”.

Navrhovatelé tyto výhrady sdílejí. Zásah státu se jim jeví nepřiměřený také proto, že zrušením daňového osvobození úroků z vkladů a záloh příspěvku dojde od 1. 1. 2011 k jejich zdanění běžnou 15 % sazbou daně z příjmu, kdežto záloha příspěvku za rok 2010 má být zdaněna zvláštní sazbou 50%. Pro účastníky smluv o stavebním spoření uzavřených do konce roku 2010 je nadto výše zálohy příspěvku za tento rok disproporčně stanovena i v důsledku plošného retroaktivního snížení příspěvků (snížením záloh) pro všechny smlouvy od 1. 1.

2011 (viz níže část IV), což ještě prohlubuje svévoli při stanovení zvláštní sazby daně pro zálohy na příspěvky za rok 2010.

2. Navrhovatelé znovu poukazují i na časový aspekt náhle zavedeného zdanění: stěží lze najít v naší minulosti obdobnou situaci, ve které by takřka na konci kalendářního roku a v tak krátkém časovém období (s nedostatečnou legisvakancí) došlo ke změně právní úpravy (k zavedení daně) v neprospěch poplatníka – fyzické osoby. Ani poplatníci, u kterých trvá smlouva o stavebním spoření déle než 5, resp. 6 let, tak nemohou vzhledem ke krátké legisvakanci smlouvu vypovědět, aniž by příspěvek a úroky za rok 2010 nepodléhaly v lednu 2011 zdanění, neboť výpovědní doba u těchto smluv je zpravidla tříměsíční. To platí i o částkách uspořené v roce 2010, neboť ani tyto částky nemohou již poplatníci včas vybrat, a případně s nimi jinak naložit, aniž by byli zatíženi daňovým břemenem, s nímž nepočítali.

#### **D. Porušení ochrany majetku (investic) a práva podnikat ve vztahu k vlastníkům stavebních spořitelén**

Zákon č. 348/2010 Sb. nezasahuje jen do práv účastníků starých smluv – klientů stavebních spořitelén, ale i do práv vlastníků stavebních spořitelén. U těchto subjektů se nová právní úprava velmi pravděpodobně nepříznivě promítne v celkovém poklesu objemu vkladů ze stavebního spoření, což může vést až k destabilizaci tohoto oboru podnikání a ke zmaření investic vynaložených stavebními spořitelénami v dobré víře v relativní stabilitu právní úpravy. Tím může být ve své podstatě dotčeno jejich právo podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

V řadě stavebních spořitelén mají přitom vlastnický podíl též cizozemští investoři, jejichž práva jsou chráněna příslušnými mezinárodními smlouvami o podpoře a ochraně investic. Závěrečná zpráva z RIA k možné reakci akcionářů stavebních spořitelén uvádí:

*„Standardní součástí mezinárodních dohod o podpoře a ochraně investic je ustanovení, které zaručuje investicím investorů druhé smluvní strany „řádné a spravedlivé zacházení“ (fair and equitable treatment). Prvkem tohoto řádného a spravedlivého zacházení je ochrana tzv. „legitimního očekávání“ (legitimate expectations) investora. Ochrana uvedeného legitimního očekávání znamená, že se smluvní strana (Česká republika) zavazuje k dodržování stability a konzistence obecného právního rámce na svém území. Ve svém důsledku to znamená, že za porušení uvedeného legitimního očekávání mohou být považovány nejen změny administrativních postupů, ale i změny v oblasti legislativy, pokud představují zásadní změny právního investičního prostředí oproti stavu, za jakého byla investice realizována.*

*Pokud by došlo k zásadní změně podmínek, za kterých zahraniční investoři realizovali svoje investice v oblasti stavebního spoření, existuje tedy obecné riziko, že tito investoři zahájí proti České republice arbitrážní spory podle dohod o podpoře a ochraně investic z důvodu porušení závazků převzatých Českou republikou v uvedených dohodách. Vzhledem ke skutečnosti, že většina stavebních spořitelén operujících na českém trhu má zahraniční vlastníky, je identifikované riziko pro v tomto materiálu navrhované změny v obecné rovině relevantní. Toto riziko bude výrazně vyšší, pokud budou mít změny podmínek zásadní nepříznivé dopady na stavební spořitelny (investice zahraničních investorů) nebo dokonce povedou až k likvidaci stavebního spoření jako takového, tedy i stavebních spořitelén. Pokud by došlo v důsledku navrhovaných změn k likvidaci sektoru stavebního spoření a zániku podnikání v této oblasti, bylo by porušeno ještě ustanovení o vyvlastnění, rovněž obsažené v dohodách o ochraně investic.*

V připomínkovém řízení Ministerstvo průmyslu a obchodu uvedlo, že „*vnímá rizika, uváděná v Závěrečné zprávě z RIA, jako velmi vysoká*“. Česká národní banka doporučila, že „*MF by mělo zvážit takové nastavení parametrů a harmonogramu změn, aby případně*

ukončování tzv. přespořených smluv o stavebním spoření bylo rozloženo do delšího časového období, tak, aby se sektor stavebního spoření nedostal do likviditních problémů“. Česká bankovní asociace uvedla: „Považujeme ... za potřebné a pro transparentnost a vypočitatelnost politiky státu žádoucí jasně vyjádřit dlouhodobý a cílový záměr (vlády, státu) směrem ke stavebnímu spoření, t.j. jeho zachování (a v jaké podobě) nebo např. utlumení či ukončení.“. Na tuto připomínku Ministerstvo financí reagovalo takto: „Komplexní pohled na produkt stavebního spoření bude součástí budoucí koncepční úpravy, ke které předkladatel přistoupí později. V rámci ní proběhne také odborná diskuse se zástupci trhu, zejména Českou bankovní asociací a Asociací českých stavebních spořitelů.“. Stabilitu systému stavebního spoření tedy patrně nelze očekávat ani pro nejbližší roky, což může ovlivnit i rozhodování investorů.

Mezinárodní smlouvy o ochraně a podpoře investic standardně obsahují:

1) závazek spravedlivého a rovného zacházení se zahraničními investicemi, který spočívá v záruce, že legitimní očekávání zahraničních investorů v zachování stabilního podnikatelského prostředí nebude narušováno; takovým narušením může být jakékoli nepředvídatelné a nesystémové opatření, které podstatně ohrozí, popř. zlikviduje předmět jejich investice; ochrana legitimního očekávání umožňuje zahraničním investorům v rozumném čase plánovat jejich obchodní aktivity v daném státě;

2) závazek poskytnout zahraničním investicím plnou ochranu a bezpečnost, který spočívá v povinnosti státu zacházet se zahraničními investicemi s řádnou péčí, což zahrnuje zákaz jakýchkoli svévolných zásahů do zahraničních investic;

3) závazek zdržet se i tzv. nepřímého (faktického) vyvlastnění zahraničních investic, který spočívá v zákazu směřovaného vůči státu jakkoliv (i nepřímo) efektivně odejmout prospěch z investice; takovým vyvlastněním je každé opatření, které nezabírá majetek přímo, ale jež účinně zahraničnímu investorovi neutralizuje prospěch plynoucí z vlastnictví (z užívání majetku či prospěchu z něj); takovým opatřením může být i zdanění nebo vytvoření takových podmínek na trhu, které působí proti očekávanému prospěchu z investice.<sup>20</sup>

## E. Shrnutí

Napadená zákonná úprava je podle navrhovatelů protiústavní. Jak snížení příspěvku zpětným zdaněním jeho části (zálohy za rok 2010) zvláštní sazbou daně z příjmu ve výši 50 %, tak jeho snížení pro smlouvy o stavebním spoření uzavřené do 31. 12. 2010 snížením jeho záloh od 1. 1. 2011, vykazuje znaky pravé retroaktivity a současně odporuje i legitimnímu očekávání účastníků stavebního spoření. Toto očekávání se opírá i o dosavadní praxi zákonodárce, který dosud respektoval vzniklé majetkové nároky na poskytnutí určitých majetkových plnění v závislosti na době uzavření smlouvy o stavebním spoření. Zákonodárce zvolil nepřiměřené prostředky (včetně sazby zpětného zdanění a rozsahu snížení příspěvku) k prosazení veřejného zájmu na snížení deficitu státního rozpočtu, čímž nerespektoval spravedlivou rovnováhu mezi takovýmto zájmem a omezením základních práv jednotlivců.

Napadená zákonná úprava tak porušuje právo vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod) ve spojení se zákazem zpětné působnosti zákonů, vyplývajícího

<sup>20</sup> Srov. např. Dohodu mezi ČSFR a Rakouskou republikou o podpoře a ochraně investic (č. 454/1991 Sb.), Dohodu mezi ČSFR a Švýcarskou konfederací o podpoře a vzájemné ochraně investic (č. 459/1991 Sb.), Dohodu mezi ČSFR a Spolkovou republikou Německo o podpoře a vzájemné ochraně investic (č. 573/1992 Sb.).

z pojmu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), a to v intenzitě dotýkající se podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy).

Tím, že napadená úprava nerespektuje i závazky z mezinárodních smluv o ochraně investic, současně porušuje i čl. 1 odst. 2 Ústavy, který zavazuje Českou republiku k dodržování závazků, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

## VI.

Vzhledem ke shora uvedenému v částech II a III navrhovatelé navrhují, aby Ústavní soud rozhodl nálezem takto:

Zákon č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení nálezu.

Nevyhoví-li Ústavní soud tomuto návrhu, pak navrhovatelé s ohledem ke shora uvedenému v částech IV a V navrhují, aby Ústavní soud rozhodl nálezem takto:

1. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. s) ve slovech „s výjimkou příspěvku, na který vznikl nárok v roce 2010 a který byl poukázán stavební spořitelně po 31. prosinci 2010,“ ustanovení § 8 odst. 2 písm. c), ustanovení § 8 odst. 3 a 4 ve slovech „a c)“ a ustanovení § 36 odst. 8 zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 348/2010 Sb., se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.
2. Čl. II zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

V Praze dne 8. prosince 2010

Bohuslav Sobotka, v. r.  
Stanislav Křeček, v. r.  
Jeroným Tejc, v. r.  
Lubomír Zaorálek, v. r.  
Jan Chvojka, v. r.  
Miroslav Váňa, v. r.  
Karel Černý, v. r.  
Vladimíra Lesenská, v. r.  
Ladislav Šinec, v. r.  
Milada Emmerová, v. r.  
Jiří Petřů, v. r.  
Alfréd Michalík, v. r.  
Václav Zemek, v. r.  
Jaroslav Krákora, v. r.  
Jaroslav Vandas, v. r.

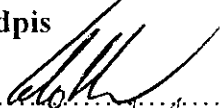
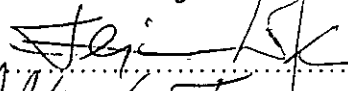
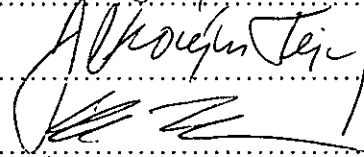
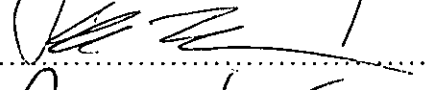
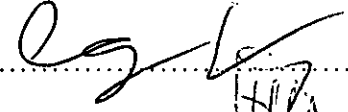
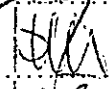
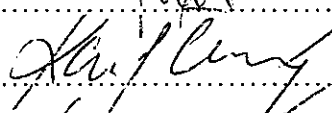
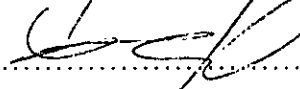
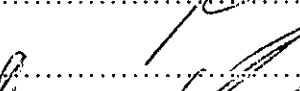
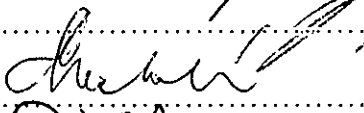
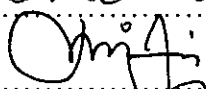
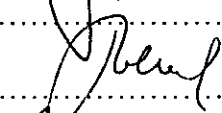
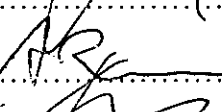
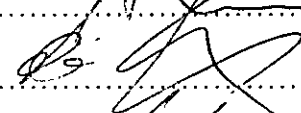
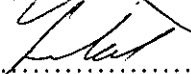
Václav Neubauer, v. r.  
Jan Babor, v. r.  
Vlasta Bohdalová, v. r.  
Adam Rykala, v. r.  
Miroslava Strnadlová, v. r.  
Roman Váňa, v. r.  
Jiří Šlégr, v. r.  
Jiří Zemánek, v. r.  
Pavel Holík, v. r.  
Cyril Zapletal, v. r.  
Josef Novotný, v. r.  
Richard Dojejš, v. r.  
František Novosad, v. r.  
Václav Klučka, v. r.  
Jan Látka, v. r.

Roman Sklenák, v. r.  
Jiří Koskuba, v. r.  
Vítězslav Jandák, v. r.  
Pavel Ploc, v. r.  
Ladislav Velebný, v. r.  
Hana Orgoníková, v. r.  
Ladislav Skopal, v. r.  
Václav Votava, v. r.  
Jaroslav Foldyna, v. r.  
Milan Urban, v. r.  
František Bublan, v. r.  
Martin Pecina, v. r.  
Ivan Ohlídál, v. r.  
Pavel Antonín, v. r.  
Josef Tancoš, v. r.

Podpisová listina č. 1

k návrhu skupiny poslanců na zahájení řízení před Ústavním soudem  
podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky  
a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,  
ve věci

- návrhu na zrušení zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,
- event. návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 348/2010 Sb., a ustanovení zákona č. 348/2010 Sb.

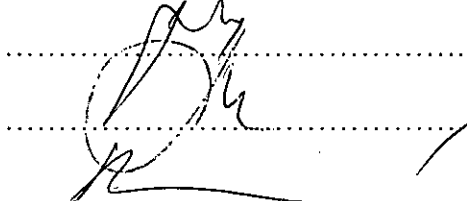
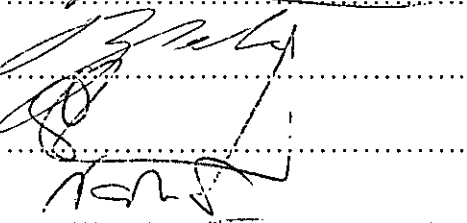
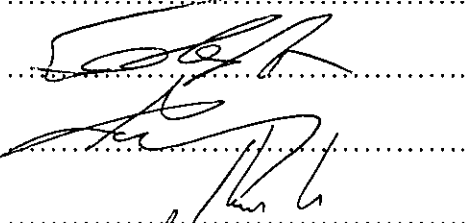
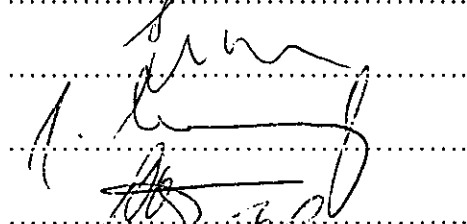
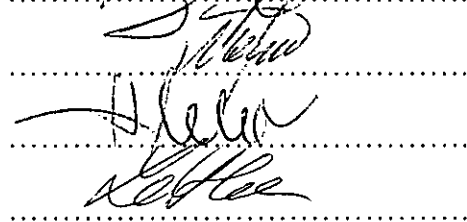


Jméno a příjmení poslance	Podpis
1. BOHUSLAV SOBOTA	
2. Stanislav Krčáček	
3. Jeroným TEJC	
4. Lubomír ZAVRŽEK	
5. JAN CHVOJKA	
6. Miroslav Věna	
7. Karel Černý	
8. Vladimír Kesensthal	
9. ŠTĚPÁN LADISLAV	
10. EMMEROVÁ MILADA	
11. PETRŮ JIŘÍ	
12. MICHALÍK ALFŘED	
13. VÁCLAV ZEMEK	
14. JAROSLAV KRÁČKA	
15. Jaroslav Vacela	

V Praze dne 8. prosince 2010

Podpisová listina č. 2

k návrhu skupiny poslanců na zahájení řízení před Ústavním soudem  
podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky  
a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,  
ve věci

- návrhu na zrušení zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,
- event. návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 348/2010 Sb., a ustanovení zákona č. 348/2010 Sb.

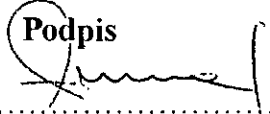
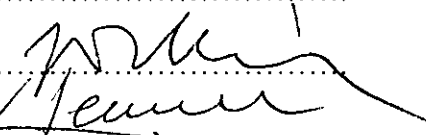
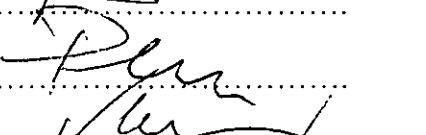
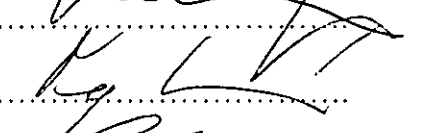
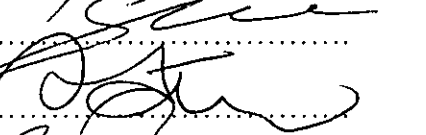
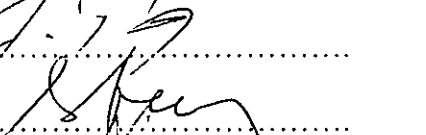

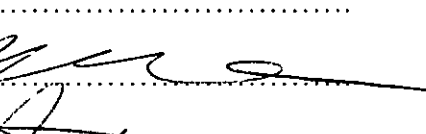
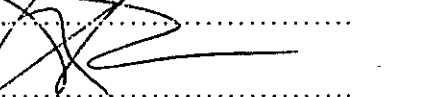


Jméno a příjmení poslance	Podpis
16. VACLAV NEUBAUER	
17. Jan Šalov	
18. VLASTA ROHDALOVÁ	
19. ADAM RYKALA	
20. MIKOLAJ STRYDOMCZAK	
21. ROMAN JÁNA	
22. JIŘÍ ŠLÉGR	
23. Jiří Zemánek	
24. PAVEL HOLÍK	
25. CYRIL ZAPLETAL	
26. NOVOTNÝ Jozef	
27. Richard Polesný	
28. NOVOSAB FR.	
29. VĚCER VLUCKA	
30. JÁN LAŤKA	

V Praze dne 8. prosince 2010

### Podpisová listina č. 3

k návrhu skupiny poslanců na zahájení řízení před Ústavním soudem  
podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky  
a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu,  
ve věci

- návrhu na zrušení zákona č. 348/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,
- event. návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 348/2010 Sb., a ustanovení zákona č. 348/2010 Sb.

Jméno a příjmení poslance	Podpis
31. ZORAN SELEVAK	
32. JIŘÍ KOŠKUDA	
33. VILÉMEK JANOŠEK	
34. PAVEL PLOČ	
35. LADISLAV VELEBNÝ	
36. HANA ORGANSKOVÁ	
37. LADISLAV ŠKOPČEK	
38. VĀCLAV VOTAVA	
39. JAN FOLKYNEC	
40. MILAN LIRMAN	
41. FRANTIŠEK BURČAN	
42. MARTIN PEČINA	
43. IVAN DOKIČEK	
44. PAVEL ANTONIČEK	
45. JOSEF TRÁVNÍČEK	

V Praze dne 8. prosince 2010