

Výjezdní seminář z obchodního práva

Obchodněprávní judikatura včera, dnes... a zítra?

13. – 15. dubna 2018

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 26/16.

Jan Papajanovský

4. ročník PF UK

Resumé

Příspěvek shrnuje nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/16, kterým soudci na začátku roku 2018 zasáhli do kontroverzního zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb. V příspěvku jsou nejprve analyzována podání navrhovatelů i obhájců zákona, a následně je proveden rozbor samotného posouzení Ústavního soudu (zvláště pro procesní i věcnou část přezkumu). Na závěr pak následuje stručná kapitola, v rámci které je nález kriticky zhodnocen.

1. Úvod a cíl práce

Poslanecká sněmovna schválila na začátku roku 2016 po bouřlivé diskuzi vládní návrh zákona o evidenci tržeb (dále jen „zákon“ nebo „zákon o EET“), který následně po projednání Senátem a podpisu prezidenta vstoupil dne 13. 4. 2016 v platnost jako zákon č. 112/2016 Sb.¹ Cílem tohoto zákona, navrženého levicovou vládou ANO, ČSSD a KDU-ČSL, bylo dle slov navrhovatele „... získání informací, které zabezpečí lepší správu daní (zejména daní z příjmů a daně z přidané hodnoty).“²

Proti návrhu zákona se od začátku zvedla vlna odporu, v jejímž čele stáli opoziční poslanci z ODS a TOP 09. Vzhledem k tomu, že vládní koalice disponovala pohodlnou většinou hlasů nutných pro schválení zákona, uchýlila se opozice k obstrukcím ve snaze zabránit projednání zákona ve 3. čtení. Obstrukce trvaly od konce listopadu 2015 do začátku února 2016, kdy Poslanecká sněmovna na návrh tehdejšího předsedy Jana Hamáčka rozhodla o ukončení rozpravy, do které bylo v té době stále přihlášeno 14 poslanců z klubu TOP 09 a Starostů.³

Proti tomuto postupu podali někteří poslanci, kterým bylo v rozpravě odepřeno slovo, ústavní stížnosti. O těch Ústavní soud rozhodl na konci května 2016 jako o procesně nepřípustné snaze, „jak obejít ústavně předvídaný systém přezkumu ústavnosti přijatých zákonů, který pak zahrnuje i přezkum ústavnosti legislativní procedury“.⁴

Na začátku června 2016 tak 41 poslanců podalo již procesně správný návrh na zrušení zákona, ve kterém namítali jak protiústavnost postupu vedoucího k přijetí zákona, tak věcný rozpor některých zákonných ustanovení s ústavním pořádkem. O tomto návrhu rozhodl Ústavní soud 12. prosince 2017 nálezem spisová značka Pl. ÚS 26/16, ve kterém návrhu částečně vyhověl a částečně jej zamítl.

¹ Tisk č. 513 z 8. volebního období Poslanecké sněmovny, dostupný online zde:

<http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=7&T=513>

² Důvodová zpráva k zákonu č. 112/2016 Sb., dostupná online zde:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=513&ct1=0>

³ Stenoprotokol z 37. schůze Poslanecké sněmovny v 8. volebním období konané dne 10. 2. 2016, dostupný online zde: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/037schuz/s037158.htm>

⁴ SEDLÁČKOVÁ, Miroslava. Ústavní soud odmítl ústavní stížnosti sedmi poslanců proti procedurálním rozhodnutím a postupu předsedy Poslanecké sněmovny při projednávání zákona o elektronické evidenci tržeb. In: *Ústavní soud* [online]. Brno, 2016 [cit. 2018-04-08]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-ustavni-stiznosti-sedmi-poslancu-proti-proceduralnim-rozhodnutim-a-po/>

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat rozhodnutí Ústavního soudu a argumenty v něm obsažené zejména s ohledem na důsledky, které z něj plynou pro přijímání obdobné legislativy v budoucnu.

2. Argumentace navrhovatelů a repliky

Ústavní soud se při přezkumu ústavnosti zákona řídí § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, kdy zkoumá:

- a) zda byl zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (procesní přezkum ústavnosti),
- b) soulad zákona s ústavním pořádkem (věcný přezkum ústavnosti).

Argumentace navrhovatelů, vyjádření Poslanecké sněmovny spolu s vyjádřením vlády a následně i vlastní posouzení Ústavního soudu tradičně tuto strukturu kopírují, držet se jí proto dále bude i autor tohoto příspěvku.

2.1 Procesní přezkum ústavnosti

Skupina 41 poslanců ve svém návrhu na zrušení zákona namítá, že při přijímání zákona došlo k tak závažným procesním pochybením, že tyto zakládají neústavnost celého zákona. Jádrem pochybení mělo být již zmíněné rozhodnutí Poslanecké sněmovny, navržené jejím předsedou, Janem Hamáčkem, v jehož důsledku došlo k ukončení rozpravy ve 3. čtení, aniž by byl vyčerpán pořadník řečníků. Přijetím usnesení, kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s návrhem zákona o EET, pak byl završen neústavní proces, v jehož průběhu byly podle navrhovatelů porušeny

- princip vázanosti státní moci zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod [dále jen „Listina“]),
- princip ochrany menšiny při politickém rozhodování (čl. 6 Ústavy) a
- právo občanů podílet se na správě věcí veřejných (čl. 21 odst. 1 Listiny).

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, totiž umožňuje ukončit rozpravu pouze v případě, nejsou-li do ní přihlášení další řečníci, nikoliv v případě, kdy o tom Poslanecká

sněmovna rozhodne. Státní moc, spočívající v tomto případě v odebrání slova a ukončení rozpravy, lze vykonávat pouze v případech zákonech stanovených, tento princip byl podle navrhovatelů porušen, čímž byla založena neústavnost dalších kroků nutných k přijetí zákona.

Navrhovatelé dále upozorňují, že se ze strany předsedy Poslanecké sněmovny Jana Hamáčka nejednalo o „náhodný exces, ale o předem připravené spolčení za účelem porušení právního řádu České republiky, které je pro fungování demokratického právního státu nebezpečné.“⁵

Na námitky navrhovatelů reagovala Poslanecká sněmovna i vláda s replikami, které byly věcně velmi podobné. Právo opozice vyjádřit se k projednávaným návrhům zákonů nesmí být podle zástupců koalice uplatňováno způsobem, který by vedl k paralýze Poslanecké sněmovny a tím i k „popření smyslu parlamentní demokracie a parlamentarismu“. Jádro projednávání zákona navíc nespočívá v závěrečném 3. čtení, ale v čtení předcházejících, kdy opozice své právo k zákonu se vyjádřit (a navrhnout jeho zamítnutí či pozměnění) využila vyčerpávajícím způsobem.

Poslanecká sněmovna také ve svém vyjádření dodala, že podle ustálené judikatury Ústavního soudu není legislativní činnost, do které spadá i postup předsedajícího, považována za zásah veřejné moci.

2.2 Věcný přezkum ústavnosti

Vedle vad, které zatížily proces přijetí zákona, namítali navrhovatelé i vady ústavnosti věcné, vztahující se k jednotlivým ustanovením zákonem.

V první řadě podle jejich názoru ustanovení § 3, 4 a 6 zákona (které definují osobní a věcnou působnost zákona) porušují právo na podnikání zaručené čl. 26 odst. 1 Listiny a právo na ochranu vlastnictví, garantované čl. 11 Listiny. Ve snaze vyjít naproti předpokládanému (v rámci přezkumu však neprovedenému) testu proporcionality (respektive jeho druhému kroku), pak navrhovatelé dodávají, že stejně jako to udělal Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/13, je nutné posuzovat, zda neexistují alternativní (méně zatěžující) způsoby dosažení legitimního cíle, kterým je zlepšení správy daní. To je pak nutné zkoumat zvláště v případě velkých a malých poplatníků (kteří „snesou“ rozdílnou administrativní zátěž).⁶

⁵ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/16, str. 2.

⁶ Formální rovnost, kdy zákon přistupuje ke všem poplatníkům daně stejně, vede podle navrhovatelů k nerovnosti materiální, kdy totožná povinnost objektivně představuje pro velké a malé poplatníky rozdílnou zátěž.

Zákon o EET zároveň není možné podle navrhovatelů posuzovat sám o sobě, neboť jeho „rdou- sící“ efekt na malé a střední podnikatele je znásoben současným zavedením tzv. kontrolního hlášení prostřednictvím novely zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon o DPH“).

Do třetice pak podle navrhovatelů zmocňovací ustanovení zákona (§ 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3), které umožňují vládě nařízením stanovit mírnější režim evidenci pro vybrané typy tržeb, či některé tržby z působnosti zákona úplně vyjmout, představují rozpor se zásadou výhrady zákona, neboť umožňují vládě provedením zákona bez přiměřeného omezení měnit podstatou právní úpravy.

Posledním argumentem navrhovatelů je pak narušení práva na ochranu soukromí, kdy správci daně získají bez dostatečných kontrolních mechanismů přístup k databázi obrovského množství propojených osobních údajů, což nelze srovnávat se současnou situací, kdy k těmto údajům mají přístup pouze na základě individuálních kontrol u jednotlivých poplatníků.

Vláda ve své replice věcné námitky odmítla s tím, že zákon nezakládá žádné nové povinnosti, pouze ukládá jiný způsob plnění těch stávajících s tím, že zákon o EET i novela zákona o DPH, která zavedla povinnost podávat kontrolní hlášení, působí komplementárně a společně dosahují zlepšení správy daní. Zmocňovací ustanovení zákona jsou pak podle vlády bezvadná, neboť na základě nich není ukládána poplatníkům nová povinnost, pouze mohou být někteří poplatníci zproštěni nutnosti plnit jiným způsobem stávající povinnosti.

V průběhu následujících měsíců pak navrhovatelé svůj původní návrh na zrušení části zákona doplnili, argumentačně i co se týká jeho petitu (eventuálního petitu), doplnění směřovala k cíle omezit dopad zákon alespoň na část menších podnikatelů.

3. Posouzení Ústavního soudu

3.1 Procesní přezkum ústavnosti

Ústavní soud v rámci procesního přezkumu ústavnosti argumenty navrhovatelů odmítl. Vady legislativního procesu je podle soudců nutné poměřovat s principy právní jistoty, ochrany nabytých práv a oprávněné důvěry občanů v právo, a napadený předpis je možné zrušit pouze v případě, že závažnost procesních vad převáží důsledky narušení výše zmíněných principů.

Již ve své dřívější judikatuře Ústavní soud konstatoval,⁷ že takovou intenzitu procesního pochybení by shledal v případě, kdy by došlo v průběhu zákonodárného procesu přímo k porušení ústavního pořádku či podústavního práva, které by však muselo mít ústavněprávní dimenzi. V takovém případě by Ústavní soud zasáhl za účelem ochrany volné soutěže politických stran a menšin, představovaných parlamentní opozicí.

Z těchto východisek vycházel Ústavní soud například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12, podaném shodou okolností zástupci tehdejší parlamentní opozice, kteří při projednávání zákona v zásadě uplatnili totožný postup, který v roce 2012 před Ústavním soudem napadli.

Ústavní soud ve svém dřívějším nálezu konstatoval, že ač došlo k jistému omezení (sloučení) rozpravy, nebylo toto omezení (na rozdíl od „extrémního zásahu“ v podobě zkráceného řízení ve stavu legislativní nouze, které Ústavní soud odmítl nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10) tak intenzivní, že by odůvodňovalo zrušení zákona, předmětné zákony byly (právě s výjimkou sloučené rozpravy) projednány standardním způsobem a v dostatečném časovém rámci. Obdobně ústavní soudci zhodnotili i proces přijetí zákona o EET: zákon v podobě jednacího řádu Poslanecké sněmovny byl bezpochyby porušen, toto porušení nicméně nemělo ústavněprávní dimenzi, a zrušení zákona nebo jeho části z procesního důvodů není možné.

Soudci se také vyjádřili k další procesní námitce navrhovatelů, podle kterých měl být zákon o EET podepsán nikoliv 1. místopředsedkyní Poslanecké sněmovny, ale jejím předsedou, a to na základě čl. 51 Ústavy. Tato námitka byla odmítnuta s tím, že akt podpisu přijatého zákona osobně předsedou Poslanecké sněmovny má čistě formální roli a jeho absence nezakládá neústavnost procesu přijetí zákona.

3.2 Věcný přezkum ústavnosti

Ústavní soud se v rámci věcného přezkumu nejprve vyrovnává s argumentem navrhovatelů, že zákon o EET porušuje právo podnikat zakotvené v čl. 26 odst. 1 Listiny⁸ tím, že nerozlišuje mezi menšími a většími poplatníky, tím, že všechny zatěžuje totožnou povinností.

⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

⁸ Zajímavé je, že navrhovatelé ve svém podání tvrdí porušení práva podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny spolu s právem na vlastnictví dle čl. 11 odst. 1 Listiny. K tomu se plénum prostřednictvím svého nálezu nevyjadřuje, argument čl. 11 odst. 1 tedy soudci zřejmě nepřipouští. Srov. oproti tomu disenty L. Davida a Šimíčka a spol.

Soudci hned na úvod konstatují, že zákon podle jejich názoru žádné nové povinnosti nezavádí, pouze mění způsob, jakým mají být plněny povinnosti stávající (vyplývající z účetních a daňových předpisů). I tuto změnu nicméně dále podrobí testu ústavnosti založeném na faktu, že právo podnikat je jedním z hospodářských, sociálních a kulturních práv (dále jen „hospodářská práva“), na které se vztahuje čl. 42 odst. 1 Listiny, a je možné se jej dovolávat pouze v mezích zákonů, které jej podrobněji upravují.

Standard ochrany takového práva je odlišný od standardu ochrany základních lidských práv, v rámci přezkumu ústavnosti se nepoužívá přísnější test proporcionality, ale test racionality. Ten se skládá z celkem 3 kroků:

1. Nejprve je třeba vymezit podstatu daného hospodářského práva, a zhodnotit, zda daná právní úprava tuto podstatu neomezuje tak, že by právo fakticky přestalo existovat.
2. Následně se posuzuje, zda je cíl právní úpravy legitimní, zda nejde o svévolné omezení hospodářského práva.
3. Třetím krokem testu je pak posouzení, zda je zvolená právní úprava racionální, tedy zda jako prostředek směřuje k naplnění stanoveného cíle. Nemusí být však prostředkem nejlepším, nejvhodnějším, nejúčinnějším apod.

Zákon o EET v testu racionality prováděném ve vztahu k právu podnikat úspěje. Právo podnikat má podle ústavních soudců dvě základních roviny, individuální (podnikání jako nástroj seberealizace) a materiálněprávní (nástroj obživy), přičemž ani jedna z těchto rovin není zákonem vyprázdněna. Legitimitu cíle (zlepšení správy daní) pak nezpochybňují ani sami autoři návrhu na zrušení zákona. Ve vztahu k racionalitě opatření (test racionality v úzkém slova smyslu) pak soud konstatuje, že zavedení evidence tržeb k naplnění uvedeného cíle racionálně směřuje.

V následující části nálezu se ústavní soudci vypořádávají s tvrzením navrhovatelů o „rdousícím“ efektu zákona, nastalém ve spojení se zavedením kontrolního hlášení. „Rdoušením“ se podle soudu rozumí bariéra bránící výkonu garantovaného základního práva, tu však podle argumentace navrhovatelů ani názoru soudců zákon o EET nepředstavuje. (Navrhovatelé pouze tvrdí, že opatření společně způsobují nepřiměřenou byrokratickou zátěž.)

Ústavní soud dále zkoumá námitku vztahující se k právu na soukromí, garantovanému různými ustanoveními Listiny, zejména čl. 7 a 10. Vedle práva na soukromí je v nálezu zdůrazněna i existence práva úzce souvisejícího – na informační sebeurčení. Obě tato práva patří do práv základních, přezkum ústavnosti bude tedy proveden přísnějším testem proporcionality.

Ten se stejně jako test racionality skládá ze tří kroků:

1. Nejprve je hodnocena vhodnost právní úpravy, je posuzováno, zda zákon (či jeho ustanovení) sleduje legitimní cíl.
2. V druhém kroku se pak zkoumá přiměřenost daného ustanovení, otázka, zda není možné dosáhnout stanoveného legitimního cíle jiným způsobem, který by méně zatížil práv a svobody jednotlivců.
3. Závěrečný krok je pak testem proporcionality v úzkém slova smyslu, vážen je cíl, který právní úprava sleduje, proti právům a svobodám, které omezuje.

To, že zákon o EET sleduje legitimní cíl, Ústavní soud konstatoval již dříve v rámci testu racionality. Ve vztahu ke zvolenému prostředku (online elektronické evidenci tržeb) pak soudci dodávají, že vhodná alternativa není (stávající evidence i tzv. registrační pokladny nejsou s to naplnit cíl zákon, neboť nejsou zdaleka tak efektivní).

Jako třetí krok testu tedy přichází poměřování práva na soukromí a na informační sebeurčení se snahou státu zlepšit správu daní. Podle Ústavního soudu si „lze těžko představit účinný nástroj správce daně, který by neshromažďoval údaje o transakcích daňových subjektů, jež jsou ze své povahy spojeny ve větší či menší míře se sběrem některých údajů osobní povahy“. Soud rovněž konstatuje, že právní předpisy upravující správu daní (zejména zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ust. § 53 a násl.) zajišťují ochranu informací svěřených správci daně, čímž je negativní vliv zákona EET na předmětná práva minimalizován. S tímto zdůvodněním soud konstatuje, že i v tomto kroku zákon uspěl.

V nálezu však následují ještě dva další testy proporcionality ve vztahu k právu na soukromí a informační sebeurčení, zaměřené ovšem na specifičtější část právní úpravy. První z nich je vymezení evidovaných plateb v § 5 zákona o EET. Ústavní soud konkrétně zkoumal přiměřenost písm. b) tohoto ustanovení, na základě kterého byly evidovány vybrané bezhotovostní platby

(například transakce platebními kartami). Hned v prvním kroku testu proporcionality, při zkoumání oprávněnosti cíle právní úpravy, soudci dospěli k rozhodnutí ustanovení zrušit. Smyslem evidence tržeb totiž podle nich není (a nemá být) získání plošného přehledu o všech uskutečněných platbách na území ČR, ale zjištění evidování těch plateb, které jsou jinak dohledatelné jen s velkými obtížemi či náklady. Bezhotovostní transakce podle § 5 písm. b) zákona přitom za sebou zanechávají i bez zákona o EET „digitální stopu“, jejich evidování tedy cíl zákon nenaplnuje (je zbytečné).

Další test proporcionality pak následuje ve vztahu k ustanovení § 20 odst. 1 písm. b) a odst. 2, podle kterého se na účtenkách povinně uvádí tzv. daňové identifikační číslo (dále jen „DIČ“), které je v případě fyzické osoby až na výjimky tvořeno jejím rodným číslem. Účelem uvádění DIČ je zajistit, aby byl poplatník daně (výstavce účtenky) na účtence jednoznačně identifikován. Takový cíl je bezpochyby legitimní, hned v druhém kroku proporcionality nicméně soudci dospěli k tomu, že k jeho naplnění existuje alternativa méně zatěžující základní práva. Na účtence je totiž poplatník povinen uvádět vedle DIČ i další jednoznačné identifikátory, například bezpečnostní kód poplatníka či fiskální identifikační kód. Z toho důvodu tedy Ústavní soud příslušné ustanovení o DIČ zrušil.

V poslední části přezkumu se pak Ústavní soud věnoval návrhu na zrušení zmocňovacích ustanovení zákona (§ 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3). Jejich prostřednictvím je podle soudu možné upravit záležitosti, které jsou jinak předmětem zákonné úpravy (okruh plateb, na které se zákon vztahuje), přičemž samotné zmocnění je formulováno vágně, dává podzákonnému normotvůrci příliš širokou diskreci. Vláda podle soudců může také poplatníky libovolně diskriminovat tím, že některé z působnosti zákona vyjme a jiné bez dobrého důvodu nikoliv. Ústavní soud tedy přistoupil ke zrušení i těchto ustanovení pro nezákonný přenos kompetencí vyhrazených moci zákonodárné a porušení zákazu diskriminace.

Na závěr pak plénum dále rozhodlo o zrušení § 37 odst. 1 písm. c) a části písm. b) zákona, tedy ustanovení, která zakládala náběh 3. a 4. vlny EET (od 1. března 2018, respektive 1. června 2018). Podle ústavních soudců je patrné (tvrdí to sama vláda prostřednictvím důvodové zprávy), že před přijetím zákona nebylo možné dohlédnout všechny jeho možné dopady na hospodářský život zemi. Proto zákon obsahoval zmocňovací ustanovení, na základě kterých bylo možné po přijetí zákona v důsledku nových informací vybrané tržby z působnosti zákona

vyjmout, či je převést do tzv. zjednodušeného režimu. Tím, že Ústavní soud tato ustanovení zrušil jako protiústavní, narušil právní jistotu poplatníků, kteří očekávali, že se na jejich tržby nařízení vlády vztáhne. Tito by museli od 1. března či 1. června 2018 s obtížemi plnit ustanovení zákona jen proto, aby je po pár měsících předpokládaná novela zákona z jeho působnosti vyňala. To soudci zhodnotili jako nepřípustné, a proto náběh posledních dvou vln evidence zrušili.

4. Odlišná stanoviska

Celkem 8 soudců Ústavního soudu zaujalo k rozhodnutí či odůvodnění rozhodnutí odlišné stanovisko. Konkrétně soudce Ludvík David k odůvodnění nálezu, soudci Josef Fiala a Milada Tomková k části výroku I (zrušení části ustanovení § 37 zákona) a jeho zdůvodnění a soudci Vojtěch Šimíček, Jaromír Jirsa, Tomáš Lichovník, Kateřina Šimáčková a David Uhlíř k výroku IV (zamítnutí zbývajících částí návrhu na zrušení zákona).

4.1 Ludvík David

Nejprve k Ludvíku Davidovi, jehož nesouhlasné vótum se týkalo metodologie provedeného přezkumu ústavnosti zákona. Namísto testu racionality měl být podle jeho názoru použit přísnější test proporcionality, který Ústavní soud v minulosti použil v obdobných případech (kauce distributorům pohonných hmot,⁹ zápis do seznamu advokátních koncipientů¹⁰), kdy posuzoval, zda nebylo porušeno právo na svobodnou volbu povolání.

Podle Davida je nepochybné, že zákon o evidenci tržeb je zákonem vhodným (sleduje legitimní cíl získání informací pro lepší správu daní), otázkou však může být, nakolik se jedná o zákon přiměřený (zda není možné získat tyto informace méně zatěžujícím způsobem) a zda by cíl zákona uspěl v poměrování s omezovaným právem na svobodnou volbu povolání.

Tím, že nebyl test proporcionality, proveden, byla podle názoru disentujícího soudce narušena předvídatelnost rozhodnutí Ústavního soudu, kdy zákonodárce do budoucna neví, zda v obdobných případech očekávat přezkum založený na testu racionality či proporcionality.

⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/13.

¹⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 443/16.

4.2 Josef Fiala a Milada Tomková

Soudci Josef Fiala a Milada Tomková ve svých stanoviscích vyslovili nesouhlas s částí výroku I, kterou došlo ke zrušení § 37 odst. 1 písm. c) a části písm. b) zákona. Fakticky tak byl zastaven náběh 3. a 4. fáze evidence tržeb.

Podle Tomkové byl touto částí výroku porušen zákon o ústavním soudu a spolu s ním i čl. 2 odst. 3 a čl. 88 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, kdy Ústavní soud svou moc zrušit část zákona uplatnil bez zákonného důvodu (v tomto případě představovaném, či spíše *nepředstavovaném* petit návrhu).

Většina pléna se podle Tomkové tímto postupem dopustila „zarážející míry soudcovského aktivismu“, který je navíc v rozporu s dosavadní judikaturou Ústavní soudu, podle které musí návrhové uvést petit návrhu, a navíc i unést břemeno tvrzení.

Fiala k tomuto dále dodává, že zrušením náběhu povinnost evidovat tržby byla znevýhodněna část malých a středních podnikatelů před těmi malými a středními podnikateli, kteří povinné tržby evidují již od 1. či 2. vlny (tedy od 1. prosince 2016, respektive 1. března 2017), čímž došlo k porušení principu rovnosti před zákonem.

4.3 Vojtěch Šimíček, Jaromír Jirsa, Tomáš Lichovník, Kateřina Šimáčková a David Uhlíř

Zdaleka nejobsáhlejší, a zároveň mediálně velmi atraktivní,¹¹ dissent k nálezů připojila skupina soudců složená z Vojtěcha Šimíčka, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Kateřina Šimáčkové a Davida Uhlíře. Podle názoru těchto soudců měl Ústavní soud „zmáčknout knoflík“ a zákon o EET jako celek zrušit.

Šimíček a spol. ve svém disentu uvádí, stejně jako L. David, že zákon o EET měl být podroben testu proporcionality. Na rozdíl od Davida se podrobněji vypořádávají s důvody, proč by tomu tak mělo být, vlastní test proporcionality však stejně jako David neprovádí.

Nejprve k důvodům, proč by měl být test racionality (jinak obvyklý v případě přezkumu zásahu do hospodářských práv) v případě přezkumu zákona o EET nahrazen testem proporcionality.

¹¹ Viz například CIHELKA, Miloš. Jistě, pane premiére: Měli jsme stisknout "jaderný knoflík" a EET úplně zrušit, říká pět soudců Ústavního soudu. In: *Hospodářské noviny (IHNET.cz)* [online]. Economia, 2017 [cit. 2018-04-08]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-65992760-jiste-pane-premiere-meli-jsme-stisknout-jaderny-knoflik-a-eet-uplne-zrusit-rika-pet-soudcu-ustavniho-soudu>

Prvním může být případ, kdy zákon zasahuje do samotného jádra, do samotné podstaty garantovaného hospodářského práva. Druhý nastává v případě, kdy není hranice mezi hospodářským (právo podnikat) a základním lidským právem (právo vlastnit majetek) zcela jasná.¹² A za třetí je možné, že omezení hospodářského práva zasahuje do zdánlivě nesouvisejícího základního lidského práva, například do práva na informační sebeurčení. Podle skupiny disentujících byl přitom bezpochyby naplněn minimálně první a třetí důvod, a test proporcionality tedy měl být proveden.

V druhé části disentu pak soudci uvádí důvody, proč by měl být dle jejich názoru zrušen zákon jako celek. Ačkoliv zákon žádné nové povinnosti nezavádí (v tomto dávají stejně jako plenum za pravdu jeho obhájcům), výrazně mění způsob plnění povinností stávajících, a to způsobem, který může být pro řadu podnikatelů zatěžující či dokonce likvidační.

Celý disent (snad s výjimkou úvahy, zda je nutné použít test proporcionality) bohužel trpí tím, že uváděné argumenty jsou často spíše politické než právní. Jejich dopad na veřejnou diskuzi byl značný, pro českou normotvorbu by však bylo nepochybně užitečnější, kdyby se tato mladší generace ústavních soudců spíše vypořádala, alespoň ve zjednodušené formě, s vlastním návrhem na provedení testu proporcionality.

5. Zhodnocení a závěr

Rozebíraný nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 vyvolal v právnické obci značné kontroverze a, nutno konstatovat, nikoliv zcela neoprávněně.

Nejprve ke způsobu, jakým Ústavní soud posoudil konflikt s právem na podnikání a právem vlastnickým. Na rozdíl od L. Davida a Šimíčka a spol. souhlasím s tím, že vhodným metodologickým postupem pro přezkum byl test racionality. Ve srovnání se zmiňovanými nálezy (kauce distributorům pohonných hmot, zápis do seznamu advokátních koncipientů), kde soudci uplatnili přísnější přezkum v rámci testu proporcionality, je v případě zákona o EET zásah do práva vlastnického (a také do materiálněprávní složky práva na podnikání) výrazně méně intenzivní (srov. nákup pokladny za 5000 Kč, kompenzovaný navíc slevou na dani, a nutnost složit kauci ve výši 20 mil. Kč). Zarážející a hodné kritiky ovšem je, že se vztahem mezi zmíněnými

¹² V takovém případě se uplatní (autorská) zásada „v nejasnostech se prospěch proporcionality“.

dvěma právy soudci v nálezů vůbec nezaobírali, námitku navrhovatelů o porušení práva vlastnického de facto přešli.

Za velmi dobře provedené naopak považují následné testy proporcionality ve vztahu k právu na ochranu soukromí a informační sebeurčení. Zejména postřeh pléna o tom, že cílem právní úpravy není a nemá být získání úplného přehledu o všech platbách, ale pouze zajištění „digitální stopy“ u těch plateb, kde jinak chybí. Soudci tímto mimo jiné reagovali na opakovaná tvrzení Finanční správy o tom, že bez zahrnutí všech plateb nemůže být systém efektivní.^{13,14}

Za nejproblematictější část nálezů považují, stejně jako J. Fiala a M. Tomková, část výroku o zrušení náběhu 3. a 4. fáze evidence tržeb. Ze správných úvah, které k němu vedou (důležitost principu právní jistoty), vychází nakonec podle mého názoru nevhodné a velmi slabě zdůvodněné řešení. I pokud bychom pominuli to, že Ústavní soud pravděpodobně překročil své vlastní zákonné kompetence,¹⁵ zůstává stále v nálezů podivná právní konstrukce, podle které je nutné zachovat právní jistotu poplatníků (zapojených do 3. a 4. vlny), kteří legitimně očekávají vynětí z působnosti původního zákona a zároveň budou po zásahu Ústavního soudu očekávat své vynětí (prostřednictvím novely zákona) ze zákona upraveného ústavními soudci. Ochrana legitimních očekávání představovaných šancí na přijetí zákona podle mého názoru mezi úkoly Ústavního soudu nepatří.

6. Prameny

Normativní právní akty:

1. Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, včetně důvodové zprávy.
2. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
3. Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady, o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.
4. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.
5. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

¹³ Tvrzení je paradoxní i v tom, že ani zákon o EET v původním znění nezahrnoval mezi evidované platby všechny platby – například bezhotovostní převody, ke kterým dává příkaz přímo plátce (bankovní převody z účtu na účet).

¹⁴ HOVORKA, Jiří. Platby kartou do EET patří, říká šéf finanční správy. Jinak by podle něj kontroly nebyly efektivní. In: *Aktuálně.cz* [online]. Economia, 2017 [cit. 2018-04-10]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/zrusi-eshopy-kvuli-eet-platbu-kartou-online-rozhovor-janecek/r~9e4a0e06dc9811e6aa860025900fea04/>

¹⁵ A

6. Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.
7. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Judikatura:

1. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/16.
2. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/13.
3. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.
4. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12.
5. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/10.
6. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/13.
7. Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 443/16.

Internetové zdroje:

1. SEDLÁČKOVÁ, Miroslava. Ústavní soud odmítl ústavní stížnosti sedmi poslanců proti procedurálním rozhodnutím a postupu předsedy Poslanecké sněmovny při projednávání zákona o elektronické evidenci tržeb. In: *Ústavní soud* [online]. Brno, 2016 [cit. 2018-04-08]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-ustavni-stiznosti-sedmi-poslancu-proti-proceduralnim-rozhodnutim-a-po/>
2. CIHELKA, Miloš. Jistě, pane premiére: Měli jsme stisknout "jaderný knoflík" a EET úplně zrušit, říká pět soudců Ústavního soudu. In: *Hospodářské noviny (IHned.cz)* [online]. Economia, 2017 [cit. 2018-04-08]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-65992760-jiste-pane-premiere-meli-jsme-stisknout-jaderny-knoflik-a-eet-uplne-zrusit-rika-pet-soudcu-ustavniho-soudu>
3. HOVORKA, Jiří. Platby kartou do EET patří, říká šéf finanční správy. Jinak by podle něj kontroly nebyly efektivní. In: *Aktuálně.cz* [online]. Economia, 2017 [cit. 2018-04-10]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/zrusi-eshopy-kvuli-eet-platbu-kartou-online-rozhovor-janecek/r~9e4a0e06dc9811e6aa860025900fea04/>