

Ústavní soud České republiky

Joštova 8

660 83 Brno

PROSTŘEDNICTVÍM DATOVÉ SCHRÁNKY

V Praze dne 9. 7. 2024

Navrhovatelé: skupina 19 senátorů

Pověřený senátor Ing. Michael Canov
místopředseda ústavně-právního výboru Senátu
bytem Střelecký vrch 666, 463 31 Chrastava

Zastoupení: **JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D.**, advokátem, ev. č. ČAK 07145,
PORTOS, advokátní kancelář s.r.o.
se sídlem Hvězdova 1716/2b, Nusle, 140 00 Praha 4

Účastník řízení 1: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

Účastník řízení 2: Senát Parlamentu České republiky

Návrh na zrušení vymezených částí zákona č. 349/2023 Sb. ze dne 8. 11. 2023, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů

Přílohy: podpisová listina senátorů (příloha č. 1)

Důkazy: dle textu (přílohy č. 2 až 11)

I. Úvod

1. Skupina 19 senátorů (dále jen „**Navrhovatelé**“), přičemž za Navrhovatele jedná pověřený senátor pan Ing. Michael Canov, podává tento návrh na zrušení jednotlivých, blíže vymezených, částí zákona č. 349/2023 Sb. ze dne 8. 11. 2023, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (dále rovněž „**Zákon**“ nebo „**Konsolidační balíček**“) dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a v souladu s § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu (dále jen „**ZoÚS**“).
2. **Návrh nebrojí proti legislativnímu záměru vlády o konsolidaci veřejných rozpočtů ani žádným způsobem takový záměr nezpochybňuje.** Návrh žádným zásadním způsobem nezasahuje do veřejných financí, když zrušení navrhovaných částí Konsolidačního balíčku konsolidaci veřejných rozpočtů v žádném ohledu neohrožuje či neznemožňuje.
3. Společným jmenovatelem návrhem napadaných změn je naplnění základních principů demokratického právního státu, ochrana ústavních práv a ústavní konformita legislativního procesu. **Návrh reaguje na (i) zásah do práva obcí na samosprávu, na (ii) legislativní přílepký, resp. na (iii) kombinaci obou aspektů:**
 - Za zcela bezprecedentní Navrhovatelé považují **zásah do práva obcí na samosprávu** provedený v rámci zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, jenž se projevuje **změnou rozpočtového určení daní z hazardních her.** Zákonem totiž došlo ke zrušení 30% podílu obcí na výnosu z hazardních her provozovaných prostřednictvím internetu a hazardních her provozovaných bez potřebného základního povolení nebo ohlášení. Nyní jsou obce nuceny hradit a zajišťovat nápravu negativních dopadů hazardních her výhradně z vlastního rozpočtu. **Státu nově náleží právo na absolutní 100% podíl na výnosu z internetových a nelegálních hazardních her, zatímco obcím náleží veškeré povinnosti spojené s jejich provozem a negativními dopady na jejich území.**
 - Dalšími problematickými aspekty napadaného Zákona jsou jeho části, které naplňují definici legislativních přílepků. Změnou provedenou legislativní přílepkem v rámci zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích došlo ke změně definice a tím i rozsahu silničního ochranného pásma na úkor zastavěného území obce, čímž došlo **k zásahu do práva obcí na samosprávu v oblasti práva na vymezení vlastního zastavěného území a určování koncepce vlastního rozvoje.**
 - Změny provedené legislativními přílepký v zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zákoně č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, a zákon č. 256/2004 Sb., o

podnikání na kapitálovém trhu jsou pak zcela v rozporu s **principy demokratického právního státu, neboť jimi dochází k transponování směrnic evropského práva bez řádného legislativního procesu. Těmito legislativními přílepkami pak byla zavedena široká škála povinností v rámci nefinančního reportingu** v oblasti účetnictví a auditu, které nebyly náležitě projednány, nebyly podrobeny řádnému připomínkovému řízení ani nebyly podrobeny procesu hodnocení dopadů regulace (RIA).

4. Navrhovatelé konstatují, že ze své pozice senátorů nemohou v rámci legislativního procesu aktivně brojit proti legislativním přílepkám, které do zákona v rámci 2. čtení v Poslanecké sněmovně absorbují poslanci. Senát hlasuje o návrhu zákona jako o celku. Podpora zákona jako celku ze strany senátora neznamena automatický souhlas se všemi částmi přijímaného zákona. Důsledek schválení všech částí zákona nekonstituuje morální souhlas senátora s protiústavní činností poslanců, kteří k materiálně odlišnému zákonu přilepují legislativní novelizace zcela jiné zákonné materie. Proti takové praxi je nutné se ohradit, což shora uvedená skupina senátorů činí prostřednictvím tohoto návrhu.

5. **Navrhovatelé navrhují zrušení Zákona v těchto částech, jimiž se mění:**

A) zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her (k tomuto dále v bodu 3. návrhu), konkrétně v:

(i) bodech 17 a 18 části padesáté čtvrté Zákona, čl. XCV, kterou se mění zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her (případně zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění výše napadené části Zákona), a dále

B) zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, a zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (k těmto dále v bodu 7. a 8. návrhu), konkrétně v:

(ii) bodech 42 a 43 části devatenácté Zákona, čl. XXXII změna § 30 odst. 3, kterým se mění zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (případně zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění výše napadené části Zákona);

(iii) části dvacáté deváté Zákona, čl. XLVIII, kterou se mění zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (případně zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění výše napadené části Zákona);

(iv) bodech 1, 2, 5, 6, 11 až 14, 16 až 19, 24 až 26, 28 až 43 části třicáté páté Zákona, čl. LVIII, kterou se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví (případně zrušení

jednotlivých ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění výše napadené části Zákona);

- (v) bodech 1 až 48, 52 až 72 části padesáté deváté Zákona, čl. CIV, kterým se mění zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech) (případně zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění výše napadené části Zákona).
6. Navrhovatelé navrhuji v části A) výše zrušení bodů 17 a 18 části padesáté čtvrté Zákona, čl. XCV, kterou se mění zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her. Uvedená změna byla sice uvedena již v původním návrhu Zákona (tedy před Pozměňovacím návrhem, jak je definován níže), a to v bodech 10. a 11. části padesáté čtvrté. Pozměňovací návrh tuto změnu přejímá v bodech 17. a 18. části padesáté čtvrté. Důvodem napadení této části Zákona je porušení práva na samosprávu dle čl. 8 ve spojení s čl. 100 odst. 1 Ústavy, a současně i porušení práva územních samosprávných celků vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 101 odst. 3 Ústavy.
7. Navrhovatelé dále navrhuji v části B) výše zrušení těch částí Konsolidačního balíčku, které se staly jeho součástí v rámci projednávání vládního návrhu Zákona v Rozpočtovém výboru, kde byl poslanci Ing. Jiřím Havránkem, Ing. Josefem Bernardem, doc. JUDr. Michaelem Kohajdou, Ph.D., Ing. et Ing. Milošem Novým a Mgr. et Mgr. Jakubem Michálkem, Ph.D. předložen komplexní pozměňovací návrh Konsolidačního balíčku (dále také jen „**Pozměňovací návrh**“).¹

Důkaz:

- *Sněmovní tisk 488/0 (příloha č. 2)*
- *Pozměňovací návrh poslanců Ing. Jiřího Havránka, Ing. Josefa Bernarda, doc. JUDr. Michaela Kohajdy, Ph.D., Ing. et Ing. Miloše Nového a Mgr. et Mgr. Jakuba Michálka, Ph.D. k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, sněmovní tisk č. 488 (příloha č. 3)*
- *Usnesení rozpočtového výboru č. 253 ze dne 30. 8. 2023, sněmovní tisk 488/4 (příloha č. 4)*

8. Rozpočtový výbor usnesením č. 253 ze dne 30. 8. 2023 doporučil Poslanecké sněmovně vyslovit s přijetím Konsolidačního balíčku souhlas ve znění Pozměňovacího návrhu.

Důkaz:

¹ Text Pozměňovacího návrhu bez odůvodnění jako usnesení rozpočtového výboru č. 253 ze dne 30. 8. 2023 je dostupný zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=488&CT1=4>. Text Pozměňovacího návrhu včetně odůvodnění je dostupný zde: https://www.mfcr.cz/assets/attachments/2023-08-31_PN-Snemovni-tisk-488-2023.docx

– *Usnesení rozpočtového výboru č. 253 ze dne 30. 8. 2023, sněmovní tisk 488/4 (příloha č. 4)*

9. Text Zákona (ve znění Pozměňovacího návrhu) byl následně promítnut do sněmovního tisku 488/7 a následně došlo ke schválení Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu.

Důkaz:

– *Sněmovní tisk 488/7 (příloha č. 5)*

10. Pozměňovacím návrhem byly v Zákoně provedeny zásadní změny, včetně změn částí, jejichž zrušení Navrhovatelé navrhují, neboť mají za to, že u napadaných částí Pozměňovací návrh vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům, tj. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že v napadaných částech šlo o nepřipustnou extenzi při výkladu toho, co je pozměňovací návrh a co vše může být Pozměňovacím návrhem na původním návrhu Zákona měněno. Navrhovatelé tak tímto návrhem napadají legislativní (zákonodárný) proces přijetí Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu.
11. S ohledem na to, že tento návrh byl podán po nabytí účinnosti Zákona, Navrhovatelé níže identifikují konkrétní ustanovení konkrétních zákonů, která jsou předmětem tohoto návrhu, a která jsou Zákonem novelizována.

II.

Shrnutí důvodů podání návrhu

12. Navrhovatelé podávají tento návrh, neboť jsou přesvědčeni, že:
- A. Zákon v napadaných bodech dle bodu 2.A. návrhu zasahuje do základních práv a svobod obcí, když:
- i. V rozporu s čl. 8 ve spojení s čl. 100 odst. 1 Ústavy porušuje právo obcí na samosprávu.
 - ii. V rozporu s čl. 11 odst. 5, čl. 4 odst. 4 Listiny a čl. 101 odst. 3 Ústavy porušuje právo obcí vlastnit majetek.
- B. Procedura a dopady přijetí napadaných částí Zákona vymezených výše v bodu 2.B. tohoto návrhu je v příkrém rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to z těchto důvodů:
- i. Přijetím Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu dochází úpravou zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „Z^oPK“), do zásahu práva obcí na samosprávu, když je obcím upřena působnost při stanovení zastavěného území obce a regulace silničního ochranného pásma.
 - ii. Napadané části Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu představují ústavně nepřipustné legislativní přílepy.

- iii. V napadaných částech Pozměňovací návrh vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům.
 - iv. Při přijetí napadaných částí Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu nebyla dodržena procedurální legislativní pravidla, což je v přímém rozporu s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 čl. 41 a čl. 44 Ústavy, jakož i s § 63 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.
 - v. Porušení procedurálních pravidel při přijetí Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu je spatřováno v zásadní odlišnosti z hlediska obsahu a účelu mezi vybranými částmi Pozměňovacího návrhu a Zákonem, kdy v důsledku tohoto došlo k hrubému narušení požadavku předvídatelnosti zákona, srozumitelnosti zákona a rovněž jeho vnitřní bezrozpornosti.
 - vi. Nedodržením legislativních pravidel byly porušeny principy demokratického právního státu.
2. Navrhovatelé se konkrétními důvody zabývají dále v čl. VII. návrhu.

III.

Průběh legislativního procesu

3. Vzhledem k odůvodnění návrhu Navrhovatelé ve stručnosti shrnují průběh legislativního procesu přijetí Konsolidačního balíčku, včetně Konsolidačního balíčku ve znění Pozměňovacího návrhu.
4. Vládní návrh Zákona byl dne 30. 6. 2023 rozeslán poslancům jako tisk 488/0 v 9. volebním období Poslanecké sněmovny. První čtení proběhlo na 71. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech od 12. do 14. 7. 2023, a následně byl návrh Zákona přikázán usnesením č. 706 k projednání výborům s lhůtou 50 dnů.
5. Návrh Zákona výbory projednaly s následujícími závěry:
 - i. Výbor pro sociální politiku usnesením ze dne 30. 8. 2023 doporučil návrh Zákona schválit,
 - ii. Rozpočtový výbor usnesením ze dne 31. 8. 2023 doplnil původní návrh Zákona pouze o Pozměňovací návrh, který je ze své podstaty komplexním pozměňovacím návrhem,
 - iii. Hospodářský výbor usnesením ze dne 31. 8. 2023 doplnil návrh Zákona o pozměňovací návrhy,
 - iv. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj usnesením ze dne 1. 9. 2023 doporučil návrh Zákona schválit a
 - v. Ústavně-právní výbor usnesením ze dne 1. 9. 2023 doporučil návrh Zákona schválit.

Důkaz:

- *Sněmovní tisk 488/0 (příloha č. 2)*
- *Usnesení Výboru pro sociální politiku č. 119 ze dne 30. 8. 2023, sněmovní tisk 488/1 (příloha č. 6)*
- *Usnesení Rozpočtového výboru č. 253 ze dne 30. 8. 2023, sněmovní tisk 488/4 (příloha č. 4)*
- *Usnesení Hospodářského výboru č. 181 ze dne 31. 8. 2023, sněmovní tisk 488/3 (příloha č. 7)*
- *Usnesení Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj č. 89 ze dne 31. 8. 2023, sněmovní tisk 488/5 (příloha č. 8)*
- *Usnesení Ústavně-právního výboru č. 108 ze dne 30. 8. 2023, sněmovní tisk 488/6 (příloha č. 9)*

6. Ve druhém čtení na 75. schůzi Poslanecké sněmovny dne 7. 9. 2023 návrh Zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou a podané pozměňovací návrhy (včetně Pozměňovacího návrhu) byly zpracovány jako sněmovní tisk 488/7, který byl poslancům rozeslán dne 8. 9. 2023.

Důkaz

- *Sněmovní tisk 488/7 (příloha č. 5)*

7. Ve třetím čtení na 77. schůzi Poslanecké sněmovny dne 13. 10. 2023 hlasováním č. 88 vyslovila Poslanecká sněmovna s návrhem Zákona ve znění pozměňovacích předpisů souhlas, jak je osvědčeno v Usnesení Poslanecké sněmovny č. 779 ze dne 13. 10. 2023.
8. Návrh Zákona ve znění pozměňovacích předpisů (včetně Pozměňovacího návrhu) postoupila Poslanecká sněmovna dne 16. 10. 2023 Senátu jako tisk 161, dokument 161/0, tento Senát schválil na 18. schůzi Senátu dne 8. 11. 2023.

Důkaz

- *Senátní tisk 161, dokument 161/0 (příloha č. 10)*

9. Zákon ve znění pozměňovacích návrhů (včetně Pozměňovacího návrhu) byl dále doručen prezidentovi republiky k podpisu dne 9. 11. 2023. Prezident Zákon ve znění pozměňovacích návrhů podepsal dne 22. 11. 2023 a schválený Zákon byl odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů dne 1. 12. 2023, ve které byl publikován pod číslem 349/2023 Sb.

IV.

Návrh na zrušení bodů 17. a 18. části padesáté čtvrté Zákona, čl. XCV změna zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her

10. V návrhu Zákona, rozeslaném poslancům dne 30. 6. 2023 jako sněmovní tisk 488/0, bylo od počátku počítáno se změnou zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her (dále jen „**ZoDHH**“).
11. Změnami ZoDHH v části padesáté čtvrté, čl.XCV, bodech 10. a 11. původního návrhu Zákona (a změnami v bodech 17. a 18. části padesáté čtvrté Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu) došlo přidáním nového odstavce 4 (do § 7) ke stanovení rozpočtového určení části celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her. Část celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her ve výši úhrnu dílčích daní z internetových her a dílčí daně z hazardních her provozovaných bez potřebného základního povolení nebo ohlášení, je dle navržené změny výhradním příjmem státního rozpočtu. Spolu s tím byla tato změna promítnuta i do odstavce 5 uvedeného ustanovení.
12. Cílem změn, jak se podává z důvodové zprávy k Zákonu², bylo odstranění zásadní neproporcionality mezi obcemi spočívající v rozdílných příjmech rozpočtů obcí plynoucích z výnosu daně z hazardních her, a to jak z hazardních her provozovaných tzv. land-based, tak z hazardních her provozovaných prostřednictvím internetu (dále jen „**Internetové hry**“) a hazardních her provozovaných bez potřebného základního povolení nebo ohlášení (dále jen „**Nelegální hry**“). Za příčinu této zásadní neproporcionality byla považována skutečnost, že výnos daně z hazardních her dosud plynul na úkor ostatních obcí pouze vybrané skupině obcí, na jejichž území jsou povoleny technické hry, což bylo považováno za bezdůvodné zejm. u technické hry provozované prostřednictvím internetu. Tento závěr byl dále podpořen tvrzením, že negativní dopady Internetových her v případě všech typů hazardních her v principu nejsou vázány na místo, kde mají společnosti provozující Internetové hry provozovnu nebo sídlo. Zákon tak dále odůvodňuje výše uvedené změny ZoDHH tím, že „internetové provozování je na místě nezávislé a nelze tedy určit, kde přesně vznikají náklady spojené s provozováním hazardních her.“³
13. Navrhovatelé, vědomi si skutečnosti, že v oblasti daňové politiky státu je zákonodárci dán relativně široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní, jelikož tyto jsou především politickými otázkami, jsou přesvědčeni, že výše uvedené změny ZoDHH nepředstavují ústavně konformní legislativní řešení neproporcionality v příjmech rozpočtů obcí plynoucích z výnosu daně z hazardních her. Takové řešení je naopak dle jejich názoru protiústavním zásahem do ústavně zaručených práv územních samosprávných celků, která byla uvedena výše.

V.

² Důvodová zpráva zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

³ Tamtéž.

**Návrh na zrušení bodů 42. a 43. části devatenácté Zákona, čl. XXXII změna § 30 odst. 3
zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích**

14. V návrhu Zákona, rozeslaném poslancům dne 30. 6. 2023 jako sněmovní tisk 488/0, bylo od počátku počítáno se změnou ZoPK. Cílem změny byla aktualizace předpisu v souladu se současnou politikou Evropské unie týkající se podpory užívání vozidel s nižší uhlíkovou stopou, úprava ZoPK v otázkách týkajících se paliv vozidel (především týkajících se výše sazeb časových poplatků v návaznosti na druh paliva vozidla) a rovněž došlo k úpravě zvláštního užívání dálnic, silnic a místních komunikací nadměrnými vozidly.
15. Změny ZoPK v původním návrhu Zákona upravují ceny dálničních známek a výši mýtného v návaznosti na úpravu tzv. „zvýhodněných vozidel“ dle výše zmíněné politiky Evropské unie.
16. V rámci Pozměňovacího návrhu byl nově oproti původnímu návrhu Zákona přidán i návrh na změnu § 30 odst. 3 ZoPK, a to v bodech 42. a 43. Pozměňovacího návrhu.
17. Ze stenozáznamů z jednání Poslanecké sněmovny a Senátu, ani ze zápisu z jednání Rozpočtového výboru nevyplývá, že by v této souvislosti byla vedena debata o úpravě silničního ochranného pásma, resp. o následně přidané změně ZoPK.
18. V odůvodnění Pozměňovacího návrhu je uvedeno následující odůvodnění navrhované změny Zákona:

„Doprovodným zákonem k novému stavebnímu zákonu dochází s účinností k 1. červenci 2026 ke zrušení specifické definice „souvisle zastavěného území obce“ obsažené v § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, která slouží k vymezení ochranného pásma vybraných pozemních komunikací. Od 1. července 2026 bude zákon o pozemních komunikacích pro určení ochranného pásma používat pojem „zastavěné území obce“ vymezený stavebním zákonem.

*Na tuto změnu reagoval doprovodný zákon i v § 30 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích a pojem „souvisle zastavěné území obce“ v něm nahradil pojmem „zastavěné území obce“, **avšak zřejmě nedopatřením tuto změnu provedl s účinností již k 1. lednu 2024.***

V období od 1. ledna 2024 do 30. června 2026 tak bude zákon o pozemních komunikacích i nadále obsahovat specifickou definici „souvisle zastavěného území obce“ (§ 30 odst. 3), avšak § 30 odst. 1 vymezující ochranné pásmo vybraných pozemních komunikací bude již používat pojem „zastavěné území obce“. Mohlo by proto docházet k aplikačním potížím, neboť by nebylo zcela zřejmé, zda se má použít definice dle zákona o pozemních komunikacích nebo definice dle nového stavebního zákona.

Navrhuje se proto pojem užívaný v zákoně o pozemních komunikacích sjednotit s pojmem užívaným stavebním zákonem (tedy „zastavěné území obce“) již k 1. lednu 2024, přičemž až do 30. 6. 2026 bude zákon o pozemních komunikacích obsahovat jeho specifickou definici. K 1. červenci 2026 pak nabyde účinnosti příslušný novelizační bod doprovodného zákona ke stavebnímu zákonu, který ze zákona o pozemních komunikacích vypustí specifickou definici tohoto pojmu, a následně se pak bude užívat jeho definice obsažená v novém stavebním zákoně.“⁴

19. Z odůvodnění Pozměňovacího návrhu ani z logické úvahy nad navrženou změnou však nevyplývá žádná věcná provázanost změny § 30 odst. 3 ZoPK s účelem Zákona. **Navrhovatelé jsou tak přesvědčeni, že návrh na změnu § 30 odst. 3 ZoPK nebyl i přes důležitost jeho dopadů řádně odůvodněn a projednán, že ve své podstatě nijak nesouvisí s meritem Konsolidačního balíčku, a tedy že svou podstatou představuje tzv. legislativní přílepek** (k argumentaci legislativním přílepkem odkazují Navrhovatelé blíže na kapitolu VI. návrhu).
20. **Pozměňovací návrh, resp. jeho odůvodnění, staví změnu § 30 odst. 3 ZoPK do roviny pouhé formální změny napravující nedopatření předchozích změn ZoPK.** Navrhovatelé rekapituluji, že k těm mělo dojít v souvislosti s novelou ZoPK (konkrétně zákonem č. 284/2021 Sb.), která stanovila v bodu 12, že „V § 30 odst. 1 větě první se slovo „souvisle“ zrušuje (...)“. Touto změnou tak došlo k situaci, kde v odst. 1. tohoto ustanovení bylo původně „souvisle zastavěné území“ nahrazeno pojmem „zastavěné území“, ale v odst. 3. téhož ustanovení byla ponechána definice „souvisle zastavěného území“.
21. **Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že tato změna nepředstavuje pouze formalitu bez významu, nýbrž že s sebou přináší mnohé praktické důsledky v chápání a vymezení silničního ochranného pásma.** Před změnou provedenou Pozměňovacím návrhem v odst. 1. obsahoval způsob určení ochranného pásma, který byl přímo spjat s pojmem „zastavěné území“, přičemž tento pojem jednoznačně vymezuje stavební zákon. Pozměňovací návrh však v odstavci 3. definuje „zastavěné území“ (opět) speciálně, tj. bez provazby na stavební zákon. Pozměňovací návrh tak ve své podstatě přímo popírá záměr zákonodárce zamýšlený předchozí novelou ZoPK (konkrétně zákonem č. 284/2021 Sb.), jehož smyslem bylo provázání terminologie se stavebním zákonem.
22. Změna ve stanovení ochranného pásma vzniklá Pozměňovacím návrhem je znatelná a zásadní. Při stanovení ochranného pásma se totiž nemá vycházet z jednoznačné definice „zastavěného území“ dle stavebního zákona, ale nadále se má užívat nejednoznačná definice dle odst. 3. V této souvislosti je nutné poukázat na to, že ochranné pásmo při aplikaci pojmu „zastavěné území“

⁴ Pozměňovací návrh poslanců Ing. Jiřího Havránka, Ing. Josefa Bernarda, doc. JUDr. Michaela Kohajdy, Ph.D., Ing. et Ing. Miloše Nového a Mgr. et Mgr. Jakuba Michálka, Ph.D. k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, Sněmovní tisk č. 488, str. 241.

ve smyslu stavebního zákona představuje úplně jinou část plochy, než v případě ochranného pásma stanoveného za použití svébytné definice dle § 30 odst. 3 ZoPK ve znění Pozměňovacího návrhu.

23. Nelze přitom pominout význam pojmu ochranné pásmo, ale ani další souvislosti, které jsou s ním dle ZoPK spojeny. V tomto pásmu dochází k zásadnímu omezení či kompletnímu zákazu některých činností, včetně stavební činnosti a terénních úprav, či omezení výkonu vlastnických práv vlastníků pozemků, do kterých ochranné pásmo zasahuje.⁵ Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že přijetí výše uvedené změny vyžaduje provedení důkladné analýzy dopadů spojených s navrhovanou změnou, ta však nebyla provedena, a to ani okrajově.
24. **Změnou ZoPK provedenou přijetím Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu bylo bezprostředně zasaženo do ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu** dle čl. 8 ve spojení s čl. 100 odst. 1 Ústavy, konkrétně do práva obcí na vymezení zastavěného území dle ustanovení § 19 odst. 1 ve spojení s ustanoveními § 25 a § 27 odst. 1 stavebního zákona, jež je jedním z nejdůležitějších práv tvořících právo na samosprávu. Realizace tohoto práva umožňuje obcím určovat koncepci vlastního rozvoje, budoucího směřování a zastavitelnosti vlastního území.
25. Provedením takto zásadní změny ZoPK formou legislativního přílepku přitom bylo zcela znemožněno vést k této změně kvalifikovanou rozpravu, jakož i podávat věcné připomínky, v důsledku čehož došlo k faktické změně rozsahu zastavěného území obcí. V naprosté většině případů taková legislativní úprava znamená rozšíření silničního ochranného pásma na úkor zastavěného území obcí, a tedy i k újmě samosprávy obcí. Průvodním jevem rozšíření silničního ochranného pásma rovněž zasahujícím do ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu je rozšíření působnosti silničního správního úřadu na úkor působnosti obcí a k jejich újmě, neboť při umístování nebo provádění stavby či terénní úpravy v silničním ochranném pásmu zasahuje do rozhodování silniční správní úřad.
26. **Zákonem provedená změna je dále způsobilá zasáhnout citelně do práv a svobod jednotlivců, a to zejm. pokud jde primárně o vlastnické právo, sekundárně pak o další práva a svobody, jako např. právo na podnikání.** Změna definice zastavěného území a silničního ochranného pásma skrze Pozměňovací návrh, který se neshoduje se smyslem a účelem Zákona, zasáhne značným způsobem do právní jistoty dotčených osob. Rozhodně se tak nejedná pouze o technickou změnu, jak by se z odůvodnění Pozměňovacího návrhu mělo zdát.

⁵ Zákon opravňuje vlastníka, případně správce dálnice, silnice nebo místní komunikace I. nebo II. třídy na nezbytnou dobu a v nezbytné míře ke vstupu na cizí pozemky, a to za účelem oprav, údržby a dalších.

27. **V důsledku Pozměňovacího návrhu totiž došlo k významnému zvětšení území, které je dle ZoPK regulováno (omezeno) v některých procesech či činnostech (např. pokud jde o terénní úpravy, umíst'ování stromů, provádění staveb a nestavebních záměrů aj.).**
28. Dá se předpokládat, že návrat k nejednoznačné a složité specifické definici zastavěného území (dříve „souvisle zastavěné území“) v ZoPK povede k soudním sporům a zasáhne do legitimního očekávání a právní jistoty jednotlivců. Čerpat je možno z dosavadní praxe při stanovení „souvisle zastavěného území“ (dle Pozměňovacího návrhu se jedná o stejnou definici „zastavěného území“ dle § 30 odst. 3 ZoPK). Tato definice je totiž vágní a zakládá zásadní problémy při určení ochranného pásma. Pokud ochranné pásmo není jednoznačně vymezeno, zakládá to zásadní nejistotu subjektů při činnostech, pro které je toto vymezení stěžejní. Pokud by však bylo určování silničního ochranného pásma navázáno na zastavěné území podle stavebního zákona, tzn. bylo určováno územním plánem nebo samostatným postupem, bylo by jeho vymezení jednoznačné. Je přitom nutné poznamenat, že jak územní plán, tak vymezení zastavěného území samostatným postupem jsou vydávána jako opatření obecné povahy a jsou proto projednána s veřejností i dotčenými orgány v souladu se správním řádem. Tím jsou rozptýleny pochybnosti o určení ochranného pásma a jeho určování se stává nejen předvídatelným, ale i transparentním. Naproti tomu nejasná definice dle ZoPK přináší nejasnosti ohledně určení „zastavěného území“ a potažmo i ochranného pásma, čímž je zásadním způsobem narušována právní jistota a předvídatelnost při výkladu tohoto pojmu.
29. Pozměňovacím návrhem je tak vlivem nevhodné samostatné definice *sui generis* prodlužována **právní nejistota adresátů zákona a jsou jim zcela nepředvídatelně ukládány nové povinnosti, resp. nová omezení.** Změna tak zasáhne práva a oprávněné zájmy všech vlastníků pozemků v okolí silnic, neboť mohou být významně omezeni ve využití svých pozemků.
30. Ke změnám v oblasti správy pozemních komunikací se důvodová zpráva k vládnímu návrhu vyjadřuje následovně: „*I vybrané změny související s rekodifikací stavebního práva jsou relevantní jako debyrokrizační opatření, například tím, že dochází ke zrušení zmocňovacího ustanovení pro Ministerstvo pro místní rozvoj ke stanovení obecných technických požadavků pro stavbu dálnice, silnice a místní komunikace.*“⁶
31. Výše uvedené nezmiňuje nutnost reflektovat změnu rovněž na ustanovení § 30 odst. 3 ZoPK, a tedy soulad se stavebním právem, jak je to uvedeno v Pozměňovacím návrhu.
32. Závěrem Navrhovatelé upozorňují, že změnou provedenou Pozměňovacím návrhem vzniká zvýšené riziko korupčního jednání při nejednoznačném vymezení ochranného pásma. Ustanovení

⁶ K tomu srov. důvodová zpráva, sněmovní tisk 488/0, s. 253.

§ 30 odst. 3 ZoPK ve znění Konsolidačního balíčku zakládá nepřehledný stav, neboť není zcela jasné, jak se zastavěné území podle této definice určí. Tím vzniká nejen právní nejistota, ale v krajním případě i prostor pro korupci správních orgánů, které budou silniční ochranné pásmo vykládat (různě).

VI.

Návrh na zrušení bodů 1, 2, 5, 6, 11 až 14, 16 až 19, 24 až 26, 28 až 43 části třicáté páté Zákona, čl. LVIII změna zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví,

Návrh na zrušení bodů 1 až 48, 52 až 72 části padesáté deváté Zákona, čl. CIV změna zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech) a

Návrh na zrušení části dvacáté deváté Zákona, čl. XLVIII změna zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

A. Směrnice CSRD

33. Společným jmenovatelem změn navržených v Pozměňovacím návrhu v zákonech pod písmeny B. až D. této části návrhu je transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2464 ze dne 14. prosince 2022, kterou se mění nařízení (EU) č. 537/2014, směrnice 2004/109/ES, směrnice 2006/43/ES a směrnice 2013/34/EU, pokud jde o podávání zpráv podniků o udržitelnosti (dále jen „**Směrnice CSRD**“), přičemž primárním zdrojem změn je zákon o účetnictví, přičemž ostatní zákony zmiňované v této kapitole jsou navrženy v důsledku změn v zákoně o účetnictví.

B. Změna zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví

34. V návrhu Zákona, rozeslaném poslancům dne 30. 6. 2023 jako sněmovní tisk 488/0, upravovala část třicátá pátá změnu zákona o zabezpečení prezidenta republiky po skončení funkce. Pozměňovacím návrhem byla část třicátá pátá Zákona nahrazena a namísto navrhované změny zákona o zabezpečení prezidenta republiky po skončení funkce byla navržena a následně i přijata změna zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví (dále jen „**zákon o účetnictví**“). Tato změna není v Pozměňovacím návrhu nijak odůvodněna.

35. Součástí schválené změny zákona o účetnictví ve znění Pozměňovacího návrhu je rovněž přidání celé části osmé zákona o účetnictví, která nese název *ZPRÁVA O UDRŽITELNOSTI*, a ve které jsou soukromým subjektům ukládány povinnosti k vyhotovení této zprávy, představující **nástroj nefinančního reportingu**, jež v žádném ohledu věcně nesouvisí s konsolidací veřejných rozpočtů.

36. Účetní jednotky jsou nově povinny:

- (i) vyhotovit a zveřejnit zprávu o udržitelnosti,
- (ii) nechat zprávu o udržitelnosti ověřit auditorem,

- (iii) shromažďovat a reportovat informace o vlastní činnosti účetní jednotky a jejím hodnotovém řetězci spolu s informacemi o jejich produktech, službách, obchodních vztazích a dodavatelském řetězci,
 - (iv) stanovit cíle udržitelného hospodaření, přijmout opatření za účelem dosažení stanovených cílů a tyto následně reportovat ve zprávě o udržitelnosti.
37. Zpráva o udržitelnosti jakožto nová povinnost účetních jednotek znamená zpracovatelsky náročnou záležitost. Při jejím zpracování budou účetní jednotky povinny zanalyzovat a zohlednit vliv své podnikatelské činnosti mj. na (i) životní prostředí, (ii) sociální dopad, (iii) lidská práva a jejich dodržování, (iv) zaměstnanecké otázky, (v) boj proti korupci a úplatkářství. Tyto aspekty musí být podle zprávy o udržitelnosti promítnuty v obchodním modelu podnikatele, a to včetně finančních a investičních plánů, tak, aby splňovaly podmínky např. i globálního oteplování (výslovný požadavek podle Pařížské dohody). Strategie udržitelnosti musí být podnikatelem průběžně vyhodnocována a opřena o výzkumnou činnost. Současně se neomezuje pouze na vlastní účetní jednotku, když podnikatel má zkoumat svůj dodavatelský řetězec a vyhodnocovat jeho hodnotové nastavení, aby odpovídalo náležitostem udržitelnosti. Lze předpokládat, že zpráva o udržitelnosti bude mít významný dopad např. do úvěrovatelnosti podnikatele ze strany uvěřujících subjektů, tedy bude nejvyšším zájmem podnikatele, aby jí věnoval náležitou pozornost a řádně zpracovával.
38. V souvislosti s vyhotovením zprávy o udržitelnosti, jež nově tvoří část výroční zprávy, jsou na účetní jednotky povinné k vyhotovení výroční zprávy kladeny obsáhlé zákonné požadavky, kterým tyto účetní jednotky musí nově vyhovět. Povinnost vyhotovit zprávu o udržitelnosti tak pro tyto účetní jednotky, které budou s nejvyšší pravděpodobností nuceny poptávat odborné poradenství, aby zákonným požadavkům vyhověly, zjevně představuje významnou zátěž. Takto významná změna pro tisíce subjektů neprošla jakoukoliv odbornou diskusí.
39. V odůvodnění je mj. uvedeno:
- „Z důvodu pozdější realizace nového zákona o účetnictví jsou obsahem doplňované novely zákona o účetnictví zbylá dvě opatření představující implementaci dvou evropských směrnic, které měly být původně implementovány již novým zákonem o účetnictví. Doplnění těchto témat je nezbytné z důvodu zajištění včasné implementace, ke které by jinak nedošlo. Jedná se jednak o*
- *směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2101 ze dne 24. listopadu 2021, kterou se mění směrnice 2013/34/EU, pokud jde o zveřejňování informací o dani z příjmů některými podniky a pobočkami (tzv. CBCR) a*
 - *směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2464 ze dne 14. prosince 2022, kterou se mění nařízení (EU) č. 537/2014, směrnice 2004/109/ES, směrnice 2006/43/ES*

a směrnice 2013/34/EU, pokud jde o podávání zpráv podniků o udržitelnosti (tzv. CSRD).“^{7,8}

40. Přijetím Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu byly výše uvedené směrnice CBCR a CSRD transponovány do právního řádu České republiky, aniž by jejich transpozice a implementace byla předmětem řádného legislativního procesu. Transpozice a implementace směrnic CBCR a CSRD tak nebyly komorami Parlamentu České republiky náležitě projednány, nebyly podrobeny řádnému připomínkovému řízení ani nebyly podrobeny procesu hodnocení dopadů regulace (RIA).
41. Rovněž nelze pominout skutečnost, že Evropská unie ponechává členským státům v případě transpozice směrnice do vnitrostátních právních řádů značný prostor pro volbu prostředků, jimiž bude cílů směrnice dosaženo, neboť tato, na rozdíl od nařízení, stanovuje toliko cíle unijní regulace, jichž má být v členských státech prostřednictvím transpozice směrnice dosaženo. V důsledku transpozice směrnic CBCR a CSRD výše uvedeným způsobem bylo o volbě prostředků k dosažení cílů těchto směrnic rozhodnuto jednotlivci v rámci Pozměňovacího návrhu, tj. byla zcela znemožněna volba těchto prostředků v rámci odborné plenární diskuse, a to navzdory skutečnosti, že zvolené prostředky významně zasahují do práv a povinností tisíců povinných subjektů. Rovněž bylo zcela zmařena možnost nalezení jiného vhodnějšího způsobu transpozice směrnic CBCR a CSRD, k němuž bylo možné dospět právě na základě odborné plenární diskuse.
42. Navrhovatelé s ohledem na skutečnost, že rozsáhlý katalog nových povinností ukládaných tisícům povinných subjektů ani další změny související s transpozicí směrnic CBCR a CSRD neprošly řádným legislativním procesem, vyjadřují důvodnou obavu z negativních dopadů do soukromé sféry tisíců povinných subjektů a z roztržičnosti právního řádu z důvodu gradující nepřehlednosti přijímaných ustanovení, což představuje porušení normativních principů demokratického právního státu. Tyto negativní důsledky změny zákona o účetnictví se autoři Pozměňovacího návrhu ani nepokusili napravit, naopak sami přiznávají (viz předchozí odstavec), že mělo jít o úpravu vyhrazenou novému zákonu o účetnictví, který zatím nebyl přijat. Tím spíše je zřejmé, že napadaná ustanovení nesouvisí z hlediska jejich obsahu a účelu s Konsolidačním balíčkem, a tedy jsou ústavně nepřipustným legislativním přílepem.

C. Změna zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech

43. V návrhu Zákona, rozeslaném poslancům dne 30. 6. 2023 jako sněmovní tisk 488/0, zcela absentovala úprava zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech) (dále jen „**zákon o auditorech**“).

⁷ Viz str. 248 Pozměňovacího návrhu.

⁸ Dalším částem odůvodnění se Navrhovatelé věnují dále v tomto návrhu.

44. Pozměňovacím návrhem byla část padesátá devátá Zákona zcela nahrazena a namísto navrhované změny zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku, byla navržena a následně i přijata změna zákona o auditorech.
45. Změna zákona o auditorech je odůvodněna úzkou provázaností se změnami v zákoně o účetnictví a implementací směrnice CSRD. Dle odůvodnění Pozměňovacího návrhu „*reaguje zejména na vznik nové povinnosti určitých účetních jednotek vyhotovovat zprávu o udržitelnosti*“.
46. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že v případě změny zákona o auditorech provedené Zákonem v přímé návaznosti na změnu zákona o účetnictví (taktéž provedenou Zákonem), jsou dány totožné důvody protiústavnosti jako v případě změny zákona o účetnictví.
47. Podstatou změny zákona o auditorech, jakož i změny zákona o účetnictví, je transpozice směrnice CSRD formou legislativního přílepku. I v tomto případě zcela absentuje věcná souvislost mezi Zákonem, jímž mají být konsolidovány veřejné rozpočty a Pozměňovacím návrhem, jímž má být dosaženo včasné transpozice směrnice CSRD o **nefinančním reportingu**, jak se podává z výše citovaného odůvodnění Pozměňovacího návrhu. I v tomto případě byl implementací nefinančního reportingu signifikantně rozšířen katalog zákonných povinností dopadajících na účetní jednotky povinné k auditu a na auditory.
48. Na účetní jednotky jsou vedle zákonných požadavků na povinný audit účetní závěrky (resp. výroční zprávy) nově kladeny stejné požadavky na ověření zprávy o udržitelnosti. Tisíce těchto účetních jednotek nově podléhají povinnosti mít zprávu o udržitelnosti ověřenou auditorem, povinnosti jmenovat auditora pro ověření zprávy o udržitelnosti, jakož i oznamovací povinnosti vůči Radě pro veřejný dohled nad auditem v případě výpovědi nebo odstoupení od smlouvy o povinném auditu, jež nově zahrnuje ověření zprávy o udržitelnosti.
49. V případě auditorů bylo v souvislosti s povinnostmi účetních jednotek rozšířeno penzum odborných znalostí, jež jsou předmětem auditorské zkoušky. V rámci auditorské zkoušky jsou nově prověřovány odborné znalosti z oblasti právních předpisů a standardů upravujících podávání přehledu informací o udržitelnosti, z oblasti analýzy udržitelnosti, z oblasti právních předpisů a profesní standardy vztahujících se k ověření zprávy o udržitelnosti a z oblasti o postupech náležité péče podniků v oblasti udržitelnosti. Oprávnění stávajících auditorů k ověřování zpráv o udržitelnosti je tak podmíněno složením rozdílové zkoušky zahrnující uvedené oblasti znalostí.
50. Rozšířena byla též aplikovatelnost zákonných požadavků ohledně zabezpečení a uspořádání výkonu činnosti auditora, které se nově vztahují i na ověřování zpráv o udržitelnosti, a dále oznamovací povinnosti vůči Radě pro veřejný dohled nad auditem v případě výpovědi nebo odstoupení od smlouvy o povinném auditu, jež nově zahrnuje ověření zprávy o udržitelnosti.

51. V souvislosti s implementací nefinančního reportingu ve smyslu zprávy o udržitelnosti byly taktéž rozšířeny skutkové podstaty některých přestupků. Účetní jednotky a auditoři se nově dopustí přestupku podle zákona o auditorech, pokud nesplní oznamovací povinnost vůči Radě pro veřejný dohled nad auditem v případě výpovědi nebo odstoupení od smlouvy povinném auditu, jež nově zahrnuje ověření zprávy o udržitelnosti. Zákon o auditorech jako sankci za tento přestupek stanovuje pokutu do 1.000.000 Kč. Dále se auditoři, kteří úspěšně vykonali auditorskou zkoušku v době předcházející této novelizaci, nově dopustí přestupku podle zákona o některých přestupcích, pokud ověří zprávu o udržitelnosti, aniž by úspěšně vykonali rozdílovou zkoušku v rozsahu oblastí odborných znalostí vztahujících se k auditu zprávy o udržitelnosti Zákon o některých přestupcích jako sankci za tento přestupek stanovuje pokutu do 100.000 Kč.
52. Navrhovatelé s ohledem na skutečnost, že tento rozsáhlý katalog nových povinností ukládaných tisícům povinných subjektů, jakož i další změny související s transpozicí směrnice CSRD rovněž neprošly řádným legislativním procesem, i v tomto případě vyjadřují důvodnou obavu z negativních dopadů novelizace zákona o auditorech do soukromé sféry tisíců povinných subjektů a z roztržitosti právního řádu z důvodu gradující nepřehlednosti přijímaných ustanovení, což představuje porušení normativních principů demokratického právního státu. V této souvislosti Navrhovatelé zdůrazňují, že riziko těchto negativních důsledků, jakož i právní nejistota a nepředvídatelnost zákona byly založeny změnou zákona o auditorech z hlediska obsahu a účelu absolutně nesouvisející s Konsolidačním balíčkem, tedy jsou následkem ústavně nepřijatelného legislativního přílepku.

D. Změna zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu

53. V návrhu Zákona, rozeslaném poslancům dne 30. 6. 2023 jako sněmovní tisk 488/0, byla v části dvacáté deváté upravena změna zákona o soudech a soudcích. Pozměňovacím návrhem byla část dvacátá devátá Konsolidačního balíčku zcela nahrazena a namísto navrhované změny zákona o soudech a soudcích byla navržena a následně i přijata v části dvacáté deváté změna zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o podnikání na kapitálovém trhu**“).
54. Uvedená změna byla odůvodněna tak, že vzhledem k tomu, že Pozměňovací návrh vypouští z původního návrhu Zákona tzv. produktové pojetí stavebního spoření, ruší se v plné šíři původně navrhovaná novela zákona o soudech a soudcích a dále: „*V návaznosti na navrhovanou transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2464 ze dne 14. prosince 2022, kterou se mění nařízení (EU) č. 537/2014, směrnice 2004/109/ES, směrnice 2006/43/ES a směrnice 2013/34/EU,*

pokud jde o podávání zpráv podniků o udržitelnosti (dále jen „CSRD“), do zákona o účetnictví, se navrhuje provést související změny taktéž v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu (...).“⁹

55. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že v případě změny zákona o podnikání na kapitálovém trhu provedené Zákonem v přímé návaznosti na změnu zákona o účetnictví (taktéž provedenou Zákonem), jsou dány totožné důvody protiústavnosti jako v případě změny zákona o účetnictví.
56. Podstatou změny zákona o podnikání na kapitálovém trhu, jakož i změny zákona o účetnictví, je transpozice směrnice CSRD formou legislativního přílepku. I v tomto případě zcela absentuje věcná souvislost mezi Zákonem, jímž mají být konsolidovány veřejné rozpočty a Pozměňovacím návrhem, jímž má být dosaženo včasné transpozice směrnice CSRD o **nefinančním reportingu**, jak se podává z výše citovaného odůvodnění Pozměňovacího návrhu. I v tomto případě byl implementací nefinančního reportingu signifikantně rozšířen katalog zákonných povinností dopadajících na emitenty.
57. V návaznosti na novelizaci zákona o účetnictví a s ní související povinnost emitentů k vyhotovení zprávy o udržitelnosti byly rozšířeny zákonné povinnosti oprávněných osob emitentů spojené s prohlášením, jež je součástí výroční finanční zprávy. Oprávněné osoby emitenta mají nově povinnost zahrnout do prohlášení taktéž zprávu o udržitelnosti, resp. kvalifikovaně deklarovat, že zpráva o udržitelnosti byla vyhotovena v souladu se standardy a požadavky Evropské komise pro podávání zpráv o udržitelnosti, a dále dle nejlepšího vědomí oprávněných osob emitenta.
58. Přijatou změnou zákona o podnikání na kapitálovém trhu jsou tisícům oprávněných osob (emitentů) ukládány povinnosti spočívající v kvalifikovaném posouzení vyhotovení zprávy o udržitelnosti z hlediska souladu se standardy a požadavky Evropské komise pro podávání zpráv o udržitelnosti a následné kvalifikované deklaraci tohoto souladu. Oprávněné osoby tak budou za účelem splnění této povinnosti s nejvyšší pravděpodobností nuceny poptávat odborné poradenství, což povede ke značnému ekonomickému zatížení samotných emitentů.
59. Navrhovatelé s ohledem na skutečnost, že tyto povinnosti ukládané tisícům povinných subjektů, jakož i další změny související s transpozicí směrnice CSRD rovněž neprošly řádným legislativním procesem, i v tomto případě vyjadřují důvodnou obavu z negativních dopadů novelizace zákona o podnikání na kapitálovém trhu do soukromé sféry tisíců povinných subjektů a z roztržitého právního řádu z důvodu gradující nepřehlednosti přijímaných ustanovení, což představuje porušení normativních principů demokratického právního státu. V této souvislosti Navrhovatelé zdůrazňují, že riziko těchto negativních důsledků, jakož i právní nejistota a nepředvídatelnost zákona byly založeny změnou zákona o podnikání na kapitálovém trhu z hlediska obsahu a účelu absolutně

⁹ Viz str. 244 Pozměňovacího návrhu.

nesouvisející s Konsolidačním balíčkem, tedy jsou následkem ústavně nepřipustného legislativního přílepku.

VII.

Důvody protiústavnosti přijetí napadených částí Zákona

A. Důvody pro zrušení částí Zákona vymezených v části A) bodu 2. návrhu (změna zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her)

60. Změny se dotýkají ustanovení § 7 ZoDHH, ve kterém došlo s účinností od 1. 1. 2024 ke změně rozpočtového určení daně z hazardních her. Část celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her ve výši úhrnu dílčích daní z Internetových her a dílčí daně z Nelegálních her. Oproti původnímu rozpočtovému určení výnosu daně z hazardních her v tomto rozsahu, jež byl ze 70 % příjmem státního rozpočtu a z 30 % příjmem rozpočtů obcí, je tento nově ze 100 % příjmem státního rozpočtu.
61. Přijetím těchto změn byla porušena ústavně zaručená práva obcí, jakožto územních samosprávných celků, konkrétně právo obcí na samosprávu ve smyslu čl. 8 ve spojení s čl. 100 odst. 1 Ústavy a právo obcí vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 5 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny a ve spojení s čl. 101 odst. 3 Ústavy.
62. Navrhovatelé spatřují protiústavnost změn ZoDHH provedených Zákonem v porušení základních ústavních principů právní jistoty, legitimního očekávání, předvídatelnosti a proporcionality. Porušením těchto principů v důsledku dochází k negativnímu konfiskačnímu efektu postihujícímu právě obce.
63. Provedené změny ZoDHH disproporcionálně zasáhly do příjmů rozpočtů obcí. Jako příjem obce byl vyloučen výnos z činnosti, jejíž provozování podléhá státnímu povolení a jež má negativní dopady do sféry územní samosprávy obcí. Podíl obcí na výnosu z Internetových her a Nelegálních her ve výši 30 %, ¹⁰ ve smyslu ustanovení § 7 odst. 4 ZoDHH ve znění před účinností Zákona, byl přijetím Zákona zcela zrušen, a to navzdory skutečnosti, že fakticky představoval státem aprobevanou kompenzaci přiznanou obcím k sanaci nákladů obcí spojených s negativními dopady Internetových her a Nelegálních her na jejich území.
64. V této souvislosti Navrhovatelé zdůrazňují, že v rámci legislativního procesu byly zcela ignorovány námitky celostátních organizací sdružujících územní samosprávné celky, zejm. Svazu měst a obcí České republiky a Asociace krajů České republiky, které projevovaly svůj kategorický

¹⁰ Podíl obcí na výnosu daně z hazardních her v rozsahu části celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her ve výši úhrnu dílčích daní z Internetových her a dílčí daně z Nelegálních her ve výši 30 % představuje částku přesahující 2 mld. Kč.

nesouhlas s navrženými změnami ZoDHH. Upozorňovaly přitom na skutečnost, že provedení těchto změn zavdá vzniku nežádoucího stavu, kdy obce v důsledku zrušení jejich podílu na výnosu z Internetových her a Nelegálních her nebudou moci na svém území dále zajišťovat služby prevence hazardních her, ani řešit sociálně patologické jevy spojené s hazardními hrami, neboť nebudou disponovat prostředky alokovatelnými na tyto účely. K tomu došlo i přesto, že místní samospráva je na ústavní úrovni považována za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie.¹¹

Důkaz

– *Stanovisko Sdružení místních samospráv České republiky k právní úpravě hazardní daně z online her (příloha č. 11)*

65. Sanace negativních dopadů spojených s Internetovými hrami a Nelegálními hrami však, navzdory legitimnímu očekávání,¹² nadále zůstává povinností delegovanou na obce, aniž by stát spolu s právem převzal i povinnost, či alespoň navrhl alternativní způsob zajištění této povinnosti.
66. Přijetím Zákona tak byla založena extrémní disproporcionalita¹³ v právech a povinnostech na straně státu a na straně obcí, kdy výhradně ve prospěch státu, resp. státního rozpočtu, byl určen absolutní (tj. 100%) podíl na výnosu z Internetových her a Nelegálních her, zatímco výhradně v neprospěch obcí, resp. rozpočtů obcí, obce sanují z vlastních zdrojů negativní dopady spojené s Internetovými hrami a Nelegálními hrami (zejm. se jedná o sanaci četných sociálních problémů a negativních jevů od neschopnosti platit obecní nájem, přes kriminalitu, která se negativně promítá na obecním majetku (drobné krádeže, krádeže kovů apod.) až po zajišťování adiktologických služeb pro řešení problémů občanů. Pokud si stát absolutně atrahuje právo na absolutní podíl na výnosu z Internetových her a Nelegálních her, bylo by očekávané, aby spolu s tímto převzal i povinnost řešení dopadů, které tyto hry přinášejí a z podílu na výnosu dotoval řešení negativních důsledků s těmito hrami související. Jedině tak by mohla být změna proporcionální a ve svém důsledku spravedlivá. Toto však v rámci projednání Zákona nebylo navrženo, zohledněno, ani diskutováno. V konečném důsledku se tak práva přesunula výhradně na stranu státu a povinnosti zůstaly výhradně na straně obcí, které na jejich plnění musí vynaložit prostředky z vlastního rozpočtu.
67. V důsledku změn ZoDHH provedených Zákonem jsou nyní obce nuceny negativní dopady spojené s Internetovými hrami a Nelegálními hrami na svém území hradit výhradně z vlastních zdrojů, čímž je zcela **nepřípustně a nepředvídatelně zasaženo do ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu, konkrétně pak do práva obcí hospodařit s vlastním majetkem dle vlastního rozpočtu, včetně práva obcí na zaručené prostředky k výkonu samosprávy a práva obcí na zaručenou možnost dlouhodobého plánování hospodaření k účelnému vynakládání**

¹¹ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

¹² K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13.

¹³ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2014, sp. zn. I. ÚS 3271/13.

vlastního majetku.¹⁴ Nad rámec uvedeného je důsledkem změn ZoDHH provedených Zákonem taktéž **absolutně disproporcionální zásah do ústavně zaručeného práva obcí vlastnit majetek.**

68. Samospráva, jako významná složka demokratického právního státu, musí mít možnost řešit otázky přesahující regionální rámec dle vlastního uvážení. Právě majetková autonomie je nezbytným znakem pro zajištění realizace práva na samosprávu; jedním ze základních znaků územně samosprávného celku je jeho ekonomický základ, tedy možnost vlastnit majetek a hospodařit s ním dle vlastního uvážení. Je přitom nepochybné, že toto právo není bezbřehé. Limity zásahů moci zákonodárné do práva územních samosprávných celků na samosprávu jsou vymezeny v rozhodovací praxi Ústavního soudu. Ten přitom uvádí, že „*Článek 101 odst. 3 Ústavy představuje základ práva územních samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Bližší vymezení obsahu tohoto práva je sice předmětem normotvorné činnosti zákonodárce, avšak ten je současně vázán při své činnosti podstatou samotného ústavně garantovaného práva, již nesmí ohrozit. V tomto směru vystupuje do popředí interpretační role Ústavního soudu, který je povolán k výkladu dotčeného článku 101 odst. 3 Ústavy a jako jediný i k závaznému stanovení, jaká konkrétní právní regulace hospodaření obcí a krajů s vlastním majetkem se ještě nachází v rámci vymezeném ústavním pořádkem, a která jej naopak narušuje v takové míře, že vede k jeho faktickému vyprázdnění či eliminaci.*“¹⁵ Dále pak uzavírá, že „*Zákonné zásahy do práva na samosprávu, jejichž prostřednictvím nedochází k jeho vyprázdnění či faktické eliminaci, musí – s ohledem na ústavní základ práva na samosprávu – obstat v testu proporcionality (pozn. zvýrazněno navrhovatelem).*“¹⁶
69. Odůvodnění změn ZoDHH provedených Zákonem založené toliko na tvrzení, že v případě všech typů hazardních her provozovaných prostřednictvím internetu nejsou jejich negativní dopady vázány na místo, kde mají společnosti provozující Internetové hry provozovnu nebo sídlo, tedy nejsou vázány na území obcí, zjevně není racionální, neboť zcela pomíjí skutečnost, že negativní dopady Internetových her jsou neoddělitelně spjaty s hráči těchto her pobývajícími na území obcí. Právě obce jsou tím, kdo je bezprostředně vystaven negativním dopadům Internetových her (s ohledem na jejich hráče) a kdo je nucen negativním dopadům Internetových her čelit a následně je sanovat.
70. Navrhovatelé uzavírají, že změny ZoDHH provedené Zákonem v rozporu s Ústavou a Listinou zasahují do ústavně zaručených práv obcí vlastnit majetek a na samosprávu a zakládají extrémní

¹⁴ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 50/06.

¹⁵ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 6/17, bod 97.

¹⁶ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 6/17, bod 98.

disproporcionalitu právní úpravy daně z hazardních her, pro kterou tyto změny nemohou obstát v testu proporcionality.¹⁷

B. Důvody pro zrušení částí Zákona vymezených v části B) bodu 2. návrhu (změna zákona č.13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, a zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu)

71. Při přijetí napadaných částí Zákona nebyly dodrženy fundamentální pravidla a zásady legislativního procesu, jak je vymezuje právní řád České republiky.
72. Dodržování procedurálních pravidel je přitom třeba vyžadovat proto, že ač adresátem těchto norem nejsou soukromé osoby, jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně dotknout jejich základních práv,¹⁸ což ostatně nastalo i v napadané situaci.
73. Čl. 1 odst. 1 Ústavy Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Stejný účel konečně vyjadřuje i čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Z tohoto pravidla pak plyne, že zákonodárce je povinen dodržovat při přijímání zákonů legislativní pravidla. Tato pravidla se přitom vztahují i na Parlament České republiky, resp. jeho obě komory, které nemohou postupovat libovolně, nýbrž jsou vázány právem.
74. Pakliže došlo při přijetí napadaných částí Zákona k porušení stanovených pravidel (bez ohledu na to, jakým předpisem jsou tato pravidla stanovena), **došlo nejen k porušení konkrétních ustanovení, ale také byl hrubým způsobem narušen požadavek předvídatelnosti zákona představující jednu z esenciálních součástí principu právního státu**, kterým Česká republika bezesporu je. Ostatně, jak Ústavní soud uvedl ve svém nálezu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, na který se Navrhovatelé v tomto návrhu z důvodu srovnatelnosti případů opakovaně odkazují: *„Požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí.“* **Porušení procedurálních pravidel při přijetí Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu je spatřováno v neexistenci vztahu mezi Pozměňovacím návrhem a Zákonem, tj. chybí zde tzv. úzký vztah z hlediska obsahu a účelu, čímž není naplněno tzv. „germaneness rule“.**
75. Pozměňovací návrh je definován mj. v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „JŘPS“). Návěti ustanovení § 63 odst. 1 JŘPS

¹⁷ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

¹⁸ K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

stanoví, že poslanec může v rozpravě podávat návrhy „**k projednávané věci**.“ Pozměňovací návrh by tak měl pozměňovat výhradně předkládanou právní úpravu. Neměl by ji však ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat. Už vůbec by se neměl pohybovat mimo předmět zákona, který pozměňuje. Pokud by pozměňovací návrh nesplňoval výše uvedené, nemělo by o něm být vůbec jednáno a hlasováno, resp. jednalo by se o pozměňovací návrh zdánlivý.¹⁹

76. S tím souvisí i skutečnost, že Ústavní soud označuje pozměňovací návrh za návrh akcesorický k zákonodárné iniciativě ve smyslu čl. 41 Ústavy. Dle Ústavního soudu ustanovení § 63 odst. 1 bod 5 písm. a) JŘPS „*požaduje, aby se jím vypouštěly, rozšiřovaly nebo měnily některé části ‚původního návrhu‘. Základem parlamentního projednání je tento původní návrh, ke kterému se vyjadřuje vláda podle čl. 44 odst. 1 Ústavy, výbory, jimž návrh zákona nebyl přikázán nebo jednotliví poslanci podle § 91 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Pokud tomu tak není, dochází tím podle Ústavního soudu k porušení dělby moci. Má to důsledky pro principy tvorby **souladného, přehledného a předvídatelného práva**, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu. Dále tím dochází k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy.*“²⁰

77. **Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že Pozměňovací návrh není pozměňovacím návrhem ve smyslu uvedeného, neboť se pohybuje mimo předmět a účel Zákona, resp. mezi účelem Zákona a napadanými částmi Zákona ve znění Pozměňovacího návrhu není úzký vztah a Pozměňovací návrh v daném případě vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům, jak je odůvodněno dále.**

(i) **Účel Konsolidačního balíčku**

78. Jak deklarovaným, tak logickým obsahem a účelem původního návrhu Zákona byla konsolidace veřejných financí a snížení schodku státního rozpočtu: „*ozdravení veřejných financí, změna trajektorie zadlužení sektoru vládních institucí z rostoucí na klesající a snížení rizik dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí*“.²¹ Rozsáhlé oblasti novelizace se pak týkají především oblastí s dopadem na veřejný rozpočet. Hlavními tématy přijímaných úprav jsou daňové změny, změny v oblasti měnové politiky a způsoby zjednodušení a zvýšení efektivity veřejné správy.

¹⁹ Ke zdánlivosti srov. náleží Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 57.

²⁰ Viz. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 41.

²¹ Důvodová zpráva zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

79. Zákon si klade za cíl především snížit schodek státního rozpočtu v příštích letech: „*Cílem návrhu tohoto zákona je snížit schodek státního rozpočtu o 97,7 mld. Kč v roce 2024 a 150,7 mld. Kč v roce 2025.*“²² Dojít by též mělo ke snížení míry zadlužení.²³

80. Napadané změny jsou nadto rovněž v rozporu s účelem Konsolidačního balíčku jako celku. Dle důvodové zprávy k původnímu návrhu Zákona: „*Konsolidačními opatřeními je zapotřebí rozumět nejen ta opatření, která mají přímý vliv na snižování výdajů veřejných rozpočtů, popřípadě zvyšování jejich příjmů. Je mezi ně nutné řadit i opatření, která přináší větší efektivitu a zjednodušení, což v konečném důsledku přinese potenciál pro úspory na straně státu, ale i fyzických a právnických osob. Na konsolidační opatření proto nelze nahlížet pouze prizmatem maximální bezprostřední finanční úspory, ale též jako posun k efektivnějšímu a přehlednějšímu uspořádání některých agend a témat, které se v rámci navrhovaných změn otevírají a které by samostatně bylo možné řešit se stejným výsledkem jen velice obtížně.*“²⁴

Důkaz

– Sněmovní tisk 488/0 (příloha č. 2)

81. Z uvedeného je proto zřejmé, že Zákon byl zamýšlen jako právní předpis ryze konsolidační povahy. Podstatou Konsolidačního balíčku je úspora financí, resp. snížení rozdílu mezi objemem příjmů a výdajů státního rozpočtu.

(ii) Účel změny ZoPK ve znění Pozměňovacího návrhu

82. Změna se dotýká ustanovení § 30 ZoPK, ve kterém má dojít s účinností od 1. 1. 2024 ke změně definice (souvisle) zastavěného území obce. Dle odůvodnění Pozměňovacího návrhu by neprovedením této změny mohlo docházet k aplikačním a výkladovým potížím. **Jinými slovy, smysl této změny není ryze technický (naopak, zásadně zasahuje do vlastnického práva a práva na podnikání, jak je uvedeno výše) a nijak nesouvisí s konsolidací veřejných rozpočtů.** Změnou, resp. navrhovaným upřesněním definice silničního ochranného pásma nemůže dojít k ovlivnění veřejných rozpočtů. Ani zde neexistuje jiná souvislost s jakýmikoli rozpočty v širším smyslu. Nedojde ani k jiným úsporám.

83. Jak však již Navrhovatelé uvedli výše v části IV. návrhu, navrhovaná změna definice silničního ochranného pásma povede v praxi k aplikačním rozporům, a tím potenciálně i k navýšení nákladů na soudní spory, které budou v důsledku této změny vedeny, a to jak ze strany fyzických a právnických osob, tak ze strany státních úřadů, resp. státu. S tím souvisí i možné výdaje státu při náhradě případné škody dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou

²² Tamtéž.

²³ Tamtéž.

²⁴ K tomu srov. důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 488/0, s. 220 sněmovního tisku 488/0.

při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

84. Z uvedených důvodů nemůže být naplněno ani pravidlo tzv. úzkého vztahu obsahu a účelu mezi návrhem Zákona a Pozměňovacím návrhem v této části.

85. Na okraj Navrhovatelé uvádí, že tato úprava nebyla v Pozměňovacím návrhu vhodně navržena ani z formálního hlediska, neboť se mezi ostatním textem téměř ztrácela a nebyla jasně odlišena, čímž byl ještě intenzivněji narušen požadavek přehlednosti legislativních změn a orientace v právních předpisech.²⁵

(iii) Účel změn v souvislosti s transpozicí Směrnice CSRD ve znění Pozměňovacího návrhu

86. **Hlavní cíl Směrnice CSRD** je zlepšit podávání zpráv o udržitelnosti. Cílem je, aby podniky podávaly lepší zprávy o udržitelnosti, což bude vést k prospěchu občanů a střadatelů, včetně odborů a zástupců, a budou se tak moci lépe zapojit do sociálního dialogu.²⁶ Dle Směrnice CSRD náležité podávání zpráv o udržitelnosti může vést k lepšímu přístupu podniků k finančnímu kapitálu. Dále má dojít k lepšímu přístupu k informacím, což má mít pozitivní dopad na další procesy.

87. Směrnice CSRD navazuje na Zelenou dohodu obsaženou ve směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2013/34/EU a cíle v ní obsažené, zejm.: „*Oddělit hospodářský růst od využívání zdrojů a zajistit, aby se všechny regiony a všichni občané v Unii podíleli na sociálně spravedlivém přechodu k udržitelnému hospodářskému systému, tak aby žádná osoba ani žádné místo nebyly opomenuty. Přispěje k cíli týkajícímu se budování hospodářství ve prospěch lidí, posílí sociálně tržní hospodářství Unie a pomůže zabezpečit, aby bylo připraveno na budoucnost a aby zajišťovalo stabilitu, zaměstnanost, růst a udržitelné investice.*“²⁷

88. Dále navazuje na Akční plán, kde jsou vytyčeny tyto cíle: „*přesměrovat kapitálové toky k udržitelným investicím pro dosažení udržitelného růstu podporujícího začlenění, řídit finanční rizika plynoucí ze změny klimatu, vyčerpávání zdrojů, zhoršování životního prostředí a sociálních otázek a podporovat transparentnost a dlouhodobost finančních a ekonomických činností za předpokladu zveřejňování relevantních, srovnatelných a spolehlivých informací o udržitelnosti ze strany určitých kategorií podniků*“.²⁸

²⁵ K tomu srov. Pozměňovací návrh, s. 53.

²⁶ K tomu srov. bod 9 odůvodnění Směrnice CSRD.

²⁷ Viz. bod 2 odůvodnění Směrnice CSRD.

²⁸ Viz. bod 3 odůvodnění Směrnice CSRD.

89. **Účelem Pozměňovacího návrhu v částech změn zákona o účetnictví, zákona o auditorech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu, je jejich uvedení do souladu s požadavky směrnice CSRD.**
90. Stěžejní je v této souvislosti část Pozměňovacího návrhu ohledně změny zákona o účetnictví. Změny zákona o auditorech, jakož i změny zákona o podnikání na kapitálovém trhu jsou důsledkem promítnutí změn do zákona o účetnictví.²⁹ Společným jmenovatelem změn je pak transpozice směrnice CSRD ohledně povinnosti **nefinančního reportingu**. S ohledem na společný účel a provázanost změn těchto zákonů je možné o nich pojednat společně.
91. **Změny provedené Pozměňovacím návrhem v těchto třech zákonech nemají nic společného s konsolidací veřejných rozpočtů, resp. ani v důsledku této změny nedojde k úspoře nebo konsolidaci veřejných prostředků.** Jestliže hlavní myšlenkou celého Zákona je úspora (veřejných) prostředků, hlavní myšlenkou těchto tří změn zákonů je pokus o včasnou nesouvisející transpozici směrnice CSRD.
92. Dle odůvodnění Pozměňovacího návrhu v části změny zákona o účetnictví je výslovně uvedeno, že *„lhůta pro účinnost právních předpisů pro dosažení souladu se s touto směrnicí je do 6. července 2024, použitelnost má však nastat již od účetního období započatého od 1. ledna 2024. Přestože tedy dosud neuplynula tzv. transpoziční lhůta, účetním jednotkám má povinnost vzniknout již od 1. ledna 2024 a je vhodnější, aby úprava již byla v tomto okamžiku účinná.“*³⁰ Takový argument je v příkrém rozporu se smyslem celého legislativního procesu a dokládá, že se povahou jedná o legislativní příležitost. Zákonodárce nemůže obcházet řádný legislativní proces jen proto, že příslušný samostatný návrh zákona nebyl podán dříve, resp. zákonodárce jej dříve nestihl projednat.
93. Závěrem Navrhovatelé doplňují, že Směrnice CSRD, je směrnicí o tzv. nefinančním reportingu. Jedná se o reporting v oblasti ESG (environmental, social, governance). Ekonomická vazba k hlavní myšlence Zákona je proto velmi slabá, ne-li žádná. Fenomén ESG nesleduje v první řadě ekonomické cíle, jak je ostatně patrné nejen z cílů Směrnice CSRD, ale i z povahy dokumentů, na které Směrnice CSRD odkazuje, a které jsou zmíněny v úvodu této části.
- (iv) **Neexistence úzkého vztahu mezi vybranými změnami provedenými Pozměňovacím návrhem a původním návrhem Zákona**

²⁹ K tomu srov. odůvodnění Pozměňovacího návrhu: „Implementace této směrnice si vyžaduje i úpravu zákona o auditorech a zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPKT“), viz nově doplněné části s novelami těchto zákonů.“

³⁰ Odůvodnění Pozměňovacího návrhu, s. 248.

94. Jak přednesl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, z prostředí amerického Kongresu do prostředí českého legislativního procesu, „*pozměňovací návrh se musí úzce vztahovat k účelu konkrétního ustanovení projednávaného návrhu zákona anebo jeho části.*“. Stejný závěr pak vyplývá z české pozitivní úpravy, zejm. v již odkazovaném JŘPS. Dle Navrhovatelů je existence úzké vazby zcela logickým a základním definičním znakem pozměňovacího návrhu.
95. Nastavení legislativních pravidel není náhodné, nýbrž sleduje konkrétní postupy, které je třeba dodržovat, a to jak z důvodu udržení funkčnosti celého systému, tak z již argumentovaných základních zásad demokratického právního státu a ústavnosti.
96. Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 21/14: „*Posouzení souvislosti komplexního pozměňovacího návrhu s pozměňovanou předlohou nelze vztahovat pouze k posouzení shody předmětu právní regulace, ale též k účelu, který komplexní pozměňovací návrh sleduje, tj. k tomu, zda jeho účelem je stále pozměnění předlohy, nebo její nahrazení. Jinak řečeno, je podstatné, zda pozměňovací návrh stále formálně pozměňuje předlohu, nebo ji již nahrazuje novým návrhem zákona, který však nebyl obsahem zákonodárné iniciativy.*“.
97. Obdobně Ústavní soud dovodil, že legislativní příležitost od řádného pozměňovacího návrhu odlišuje především „*úzký vztah mezi obsahem a účelem původního návrhu zákona a obsahem a účelem posuzovaného pozměňovacího návrhu*“.³¹
98. Právě proto Navrhovatelé výše demonstrovali a popsali rozpor účelů, resp. neexistenci úzkého vztahu mezi účelem Zákona a Pozměňovacího návrhu, jak je uvedeno výše.
99. Navrhovatelé v této souvislosti akcentují i zásadní rozšíření vládního návrhu Zákona o implementaci Směrnice CSRD. Implementace směrnic, jejichž dopady se týkají širokého okruhu práv a povinností adresátů, se běžně provádí prostřednictvím samostatných novelizačních zákonů. Tato praxe zaručuje projednání zákona v jeho pravém smyslu a zásadním způsobem napomáhá udržet přehlednost právního řádu. S přehledností právního řádu je pak dle Navrhovatelů neodmyslitelně spjat i princip právní jistoty. Ústavní soud se k výše uvedenému vyjádřil shodně, a to v nálezu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09: „*Každá právní úprava musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné. Jedním z nároků plynoucích z principu právního státu je požadavek předvídatelnosti práva. (...) Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným*

³¹ Viz. nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/12, bod 57.

způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo.“.

100. Vzhledem k tomu, že Pozměňovacím návrhem jsou stanoveny povinnosti dopadající do sféry soukromých osob coby adresátů, mají Navrhovatelé za to, že míra předvídatelnosti a právní jistoty zde musí být zachována bez kompromisů.
101. Navrhovatelé dále odkazují na náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01, kde Ústavní soud uvedl, že „*za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasté formou podaných pozměňovacích návrhů.*“.
102. **Porovnáním obsahu a účelu Zákona ve znění, ve kterém byl Vládou podáván, a Pozměňovacího návrhu v napadaných bodech Navrhovatelé dospěli k jednoznačnému závěru, že se oba účely zásadně liší, resp. spolu vůbec obsahově nesouvisí.** Již z tohoto důvodu je třeba uzavřít, že Pozměňovací návrh vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům. Tento stav, kterým **došlo k porušení procedurálních pravidel při přijímání zákonů, přitom představuje porušení základních zásad demokratického právního státu.** Nejedná se přitom jen o **zásadu předvídatelnosti**, jak uvádějí Navrhovatelé výše, ale též o **porušení zásady srozumitelnosti zákona a jeho vnitřní bezroznosti.**³² Navázání změny nesouvisející s původním zákonem je velmi obtížně sledovatelné a adresátům zákonů téměř znemožňuje orientaci v právním prostředí.
103. **Na podkladě výše uvedeného je nutné setrvat na závěru, že napadané části Zákona ve znění Pozměňovací návrhu jsou ústavně nepřijatelnými legislativními přílepkami se všemi z toho vyplývajícími důsledky, neboť Pozměňovací návrh vnáší do návrhu Zákona obsahově zcela nesouvisející materii, kterou má být právně upravena zcela odlišná oblast společenských vztahů, než jakou chce regulovat návrh Zákona v původním znění.** Navrhovatelé nadto spatřují porušení ústavně zaručených práv v tom, že zejm. ve vztahu k implementaci Směrnice CSRD je významně obcházen požadavek na zpracování závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace, resp. není vůbec naplněn.³³ Takový postup je nepřijatelný zejm. s ohledem na to, že implementace Směrnice CSRD se dotkne nejen velkých podniků, ale postupně též středních a malých podniků. Směrnice CSRD transponovaná Zákonem tak v konečném důsledku ovlivní velké procento odběratelsko-dodavatelských řetězců a podnikatelské prostředí obecně. V takovém případě není pochyb o důležitosti zpracování závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace.

³² K tomu srov. náleží Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 21/01.

³³ Tento požadavek vyplývá z usnesení vlády č. 877/2007 a z novelizovaných Legislativních pravidel vlády.

104. Vzhledem k naléhavosti přijetí meritu Konsolidačního balíčku, ekonomickému a politickému kontextu a rovněž s přihlédnutím k rozpolcené náladě ve společnosti týkající se napadaného Zákona jsou Navrhovatelé přesvědčeni, že náchylnost takového předpisu k legislativním příležitostem je o to vyšší. Celá rozprava doprovázející přijetí Konsolidačního balíčku byla jak v Poslanecké sněmovně, tak ve společnosti soustředěna na navrhované změny týkající se předmětu Zákona, tedy především na daňovou úpravu.

VIII.

Návrh

105. S ohledem na výše popsané skutečnosti a ze shora uvedených důvodů protiústavnosti Navrhovatelé navrhuji, aby Ústavní soud vydal tento

n á l e z :

- I. Část padesátá čtvrtá zákona č. 349/2023 Sb., čl. XCV, se v bodech 17, 18, kterými se mění zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, zrušuje.
Eventuálně: Zrušují se ustanovení § 7 odst. 4 (bod 17), § 7 odst. 5 (bod 18) zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., části padesáté čtvrté, čl. XCV.
- II. Část devatenáctá zákona č. 349/2023 Sb., čl. XXXII, se v bodech 42 a 43, kterými se mění ustanovení § 30 odst. 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zrušuje.
Eventuálně: Zrušují se ustanovení § 30 odst. 3 úvodní část (bod 42) a písm. b) (bod 43) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., části devatenácté, čl. XXXII.
- III. Část třicátá pátá zákona č. 349/2023 Sb., čl. LVIII, se v bodech 1, 2, 5, 6, 11 až 14, 16 až 19, 24 až 26, 28 až 43, kterými se mění zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zrušuje.
Eventuálně: Zrušují se poznámka pod čarou č. 1 (bod 1) a ustanovení § 1 odst. 5 (bod. 2), § 1d odst. 2 (bod 5), § 1d odst. 3 až 5 (bod 6), § 21 odst. 3 (bod 11), § 21 odst. 4 (bod 12), § 21 odst. 8 (bod 13), § 21 odst. 10 (bod 14), § 22aa odst. 1 úvodní část (bod 16), § 22aa odst. 2 písm. a), b) a d) (body 17 až 19), název části osmé (bod 24), § 32f až 32i včetně nadpisů a poznámek pod čarou č. 43 až 47 (bod 25), § 32j až 32l (bod 26), § 37 odst. 1 písm. d) a i) (body 28 a 29), § 37a odst. 1 písm. d), f), g), m), p), q), t) a v) (body 30 až 35), § 37a odst. 2 písm. c), e), f), k), l), m) a o) (body 36 až 40), § 37a odst. 4 písm. a), b) a d) (body 41 až 43) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., části třicáté páté, čl. LVIII.

- IV. Část padesátá devátá zákona č. 349/2023 Sb., čl. CIV, se v bodech 1 až 48, 52 až 72, kterými se mění zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), zrušuje.

Eventuálně: Zrušují se poznámka pod čarou č. 1 (bod 1) a ustanovení § 2 písm. c) (bod 2), § 2a (bod 3), § 4 odst. 1 písm. d) (bod 4), § 8 odst. 3 písm. c), f) a k) (body 5 až 7), § 8 odst. 4 písm. d) (bod 8), § 8a odst. 1 (bod 9), § 9 ve větě druhé (bod 10), § 10 odst. 1 ve větě druhé (bod 11), § 10 odst. 3 (bod 12), § 10 odst. 4 (bod 13), § 10b odst. 1 (bod 14), § 12 písm. e) (bod 15), § 12a písm. i) (bod 16), § 13a (bod 17), § 14 odst. 1 ve větě druhé (bod 18), § 14 odst. 2 písm. b) a c) (bod 19), § 14 odst. 4 úvodní část (bod 20), § 14 odst. 5 úvodní část, písm. a), c) a e) (body 21 až 23), § 14 odst. 6 (bod 24), § 14 odst. 7 (bod 25), § 14b nadpis a odst. 1 písm. c) (body 26 a 27), § 14d odst. 1 písm. a) a c) (body 28 a 29), § 14d odst. 2 (bod 30), § 14g nadpis a odst. 5 (body 31 a 32), § 14h odst. 3 úvodní část a písm. c) bod 2. (body 33 a 34), § 14h odst. 4 (bod 35), § 14i odst. 4 (bod 36), § 15 odst. 1 (bod 37), § 15 odst. 3 písm. b) a j) (body 38 a 39), § 16 nadpis a odst. 2 (body 40 a 41), § 17 nadpis a odst. 6 (body 42 a 43), § 17a nadpis a odst. 6 (body 44 a 45), poznámka pod čarou č. 17 (bod 46), § 19 nadpis a odst. 10 (body 47 a 48), § 20 odst. 7 (bod 52), § 20ab (bod 53), § 20b písm. a) (bod 54), § 24c odst. 1 písm. b) (bod 55), § 29 odst. 1 (bod 56), § 29 odst. 2 písm. a) (bod 57), nadpis hlavy VIII (bod 58), § 43ba (bod 59), § 43d odst. 2 (bod 60), § 44a odst. 1 písm. c), g) a j) (body 61 až 63), § 44a odst. 2 (bod 64), § 47a (bod 65), § 49b odst. 1 písm. b), g), h) a i) (body 66 až 68), § 49b odst. 6 (bod 69), § 49b odst. 7 (bod 70), § 49b odst. 8 písm. a) a c) (body 71 a 72) zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění zákona č. 349/2023 Sb., části padesáté deváté, čl. CIV.

- V. Část dvacátá devátá zákona č. 349/2023 Sb., čl. XLVIII, kterou se mění zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, se zrušuje.

Eventuálně: Zrušují se ustanovení § 118 odst. 2 písm. c) (bod 1), § 118 odst. 4 písm. h) úvodní část a bod 3 (body 2 a 3), § 118 písmeno j) (bod 4) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., části dvacáté deváté, čl. XLVIII.

Ing. Michael Canov
pověřený senátor