



Změna Listiny základních práv a svobod a Ústavy

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání ústavního zákona, kterým se mění Listina základních práv a svobod a Ústava České republiky (sněmovní tisk 877), s právem EU



Informační podklad č. 0877
červenec 2020
autor: Markéta Nováková

Obsah:

Úvod:	3
Stanovisko PI:.....	3
A. Poradní funkce Evropské centrální banky	3
B. K novele Ústavy ČR	4
C. K novele Listiny základních práv a svobod.....	5
Závěr:	7

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Změna Listiny základních práv a svobod a Ústavy	Typ řady: online
Autor: Nováková, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0877	První vydání řady: říjen 1998
Datum: červenec 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova:	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
EU; slučitelnost; hotovost; Ústava; Listina základních práv a svobod; ČNB	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

Oddělení pro evropské záležitosti

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

Oddělení komunikace a vzdělávání

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

OBSAH:

Práce slouží výhradně pro poslance a senátory Parlamentu České republiky.
Zveřejňování je možné jen se souhlasem Parlamentního institutu a autora.

Úvod:	3
Stanovisko PI:	3
A. Poradní funkce Evropské centrální banky	3
B. K novele Ústavy ČR	4
C. K novele Listiny základních práv a svobod	5
Závěr:	7

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění Listina základních práv a svobod a Ústava České republiky, (sněmovní tisk 877) s právem EU

Úvod:

Předmětem návrhu zákona, sněmovního tisku č. 877, je změna zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále také „**Ústava**“) a usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále také „**LZPS**“). Předkládaná novela má za cíl na ústavní úrovni zakotvit právo každé osoby na úhradu svých peněžitých dluhů v hotovosti spolu s ochranou rovnocenného postavení hotovostních a bezhotovostních forem transakcí ze strany České národní banky.

Stanovisko PI:

A. Poradní funkce Evropské centrální banky

Dle čl. 127 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také „**SFEU**“), respektive čl. 282 odst. 5 SFEU, má být Evropská centrální banka konzultována ke každému návrhu úpravy na vnitrostátní úrovni v oblastech spadajících do její působnosti, přičemž k těmto návrhům může předkládat stanoviska. Povinnost konzultovat navrhované změny právních předpisů se týká nejen členů eurozóny, ale i zemí, které mají odlišnou měnu.

Podrobnosti ohledně povinnosti konzultovat návrh právního předpisu s ECB stanovuje Statut Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky¹ a pravidla týkající se konzultací blíže specifikuje Rozhodnutí Rady 98/415/ES o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů (dále také „**Rozhodnutí**“).² Toto Rozhodnutí stanovuje v čl. 2 odst. 1, že „Orgány členských států konzultují ECB ke všem návrhům právních předpisů, které podle Smlouvy spadají do oblasti její působnosti“, přičemž mezi vyjmenované oblasti patří i oblast platebních prostředků nebo národních centrálních bank. Evropská centrální banka *ihned po obdržení návrhu právních předpisů sdělí orgánu, který ji konzultuje, zda návrh podle jejího názoru spadá do oblasti její působnosti* (čl. 2 odst. 3 Rozhodnutí). Čl. 4 Rozhodnutí dále stanovuje, že „*Každý členský stát přijme nezbytná opatření, která zajistí skutečné dodržování tohoto rozhodnutí. K tomuto účelu zabezpečí, aby ECB byla konzultována včas, aby orgán, který*

¹ Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, Protokol (č. 4) o Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, EUR-Lex. Dostupné z:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12016M/PRO/04>

² Rozhodnutí Rady ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů, EUR-Lex. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1998/415/oj?locale=cs>

připravuje návrh právního předpisu, mohl přihlédnout ke stanovisku ECB dříve, než o věci sám rozhodne; jedná-li se o jiný orgán než ten, který dané právní předpisy přijímá, zajistí dále, aby stanovisko ECB bylo tomuto orgánu dáno na vědomí.“

Stanovisko Evropské centrální banky by mělo být vyžádáno ve vztahu k oběma navrhovaným změnám, tedy jak změně LZPS, tak i Ústavy ČR. Obsah důvodové zprávy ani seznam připomínek v systému eKLEP nenaznačuje, že by byl návrh s Evropskou centrální bankou konzultován nebo že byl ke konzultacím alespoň odeslán.

B. K novele Ústavy ČR

Dle navržené novely by mělo dojít k rozšíření cílů činnosti České národní banky, kdy by hlavním cílem její činnosti byla péče o cenovou stabilitu a ochrana rovnocenného postavení hotovostních a bezhotovostních forem transakcí. Tato navrhovaná změna je pravděpodobně v rozporu s ustanovením čl. 127 odst. 1 SFEU (respektive s čl. 282 odst. 2 SFEU), dle kterého je prvořadým cílem Evropského systému centrálních bank udržovat cenovou stabilitu. Evropský systém centrálních bank zahrnuje Evropskou centrální banku a všechny národní centrální banky členských států bez ohledu na to, zda přijaly euro.³ S ohledem na tuto skutečnost lze předpokládat, že stanovení dalšího cíle právem členského státu, který by měl stejnou prioritu jako udržení cenové stability, by mohlo být posouzeno jako rozporné s právem EU. Navrhovaná změna Ústavy by mohla být dále vyhodnocena jako porušení čl. 131 SFEU, dle kterého: „Každý členský stát zajistí, aby jeho vnitrostátní právní předpisy, včetně statutu jeho národní centrální banky, byly slučitelné se Smlouvami a se statutem ESCB a ECB.“

Dva cíle činnosti národní centrální banky mající stejnou prioritu by mohly být vyhodnoceny jako problematické především kvůli obavě z případného konfliktu těchto cílů. Pro ilustraci, že Smlouvy počítají s hierarchizací cílů, kdy cíl udržet cenovou stabilitu má prvořadé postavení, lze odkázat na čl. 127 odst. 1 SFEU, dle kterého *Evropský systém centrálních bank podporuje obecně hospodářské politiky v Unii, nicméně touto činností nesmí být dotčen cíl cenové stability*. Na rozdíl od cílů, které jsou určeny primárním právem EU, Statut Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky⁴ umožňuje určitou flexibilitu v případě jiných než Statutem určených funkcí národních centrálních bank, a to při dodržení postupu dle čl. 14 odst. 4 Statutu. V případě cílů činnosti národních centrálních bank se Statut o možnosti flexibility nezmiňuje.

Z pohledu na legislativu týkající se stanovených cílů činnosti centrálních bank v členských státech je zřejmé, že většina – více než dvacet centrálních bank členských států⁵ skutečně má jediný primární cíl činnosti, a to udržení cenové stability. Odlišně upravuje problematiku Dánsko, jehož centrální banka na své [internetové prezentaci](#) výslovně uvádí, že má tři hlavní cíle činnosti –

³ Čl. 282 odst. 1 SFEU; ECB, ESCN and Eurosystem, European Central Bank. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.en.html>

⁴ Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii, Protokol (č. 4) o Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, EUR-Lex. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:12016M/PRO/04>

⁵ Kromě níže zmíněného Dánska a Irska vyvstávají pochybnosti v případě Bulharska, Estonska, Nizozemska a Švédska, v jejichž případě není vždy jasné, zda zákonem stanovené další činnosti centrální banky jsou cíli nebo nikoli (například úkoly). čl. 2 zákona o Bulharské národní bance (https://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/laws_bnb_en.pdf); čl. 111 Ústavy Estonska (<https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide>); čl. 2 nizozemského Bankovního zákona (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0009508/2019-01-01>); čl. 2 zákona o Švédské národní bance (<https://www.riksbank.se/en-gb/about-the-riksbank/policy-documents/the-sveriges-riksbank-act/>)

stabilitu cen, bezpečnost plateb a stabilitu finančního systému.⁶ Více cílů činnosti centrální banky stanovuje i irský zákon o centrální bance, dle kterého „*při plnění funkcí a výkonu pravomocí jako součásti Evropského systému centrálních bank, primárním cílem banky je udržovat cenovou stabilitu.*“⁷ V následujícím odstavci jsou však stanoveny i jiné cíle.

Ze skutečnosti, že ne všechny členské státy mají zakotvené pravidlo o jediném cíli činnosti ve svých ústavách, zákonech o centrálních bankách nebo jejich statutech, však nelze dospět k závěru, že stanovení více než jednoho cíle činnosti je v souladu s právem EU. Jako vhodný nástroj k vyjasnění této otázky se jeví konzultace s Evropskou centrální bankou, jež by mohla osvětlit výklad limitů změny cíle činnosti centrální banky.

C. K novele Listiny základních práv a svobod

Unijní pravidla proti omezování plateb v hotovosti v eurozóně

Dle návrhu novely LZPS by měl mít každý „*právo na úhradu svých peněžitých dluhů v hotovosti. Toto právo lze omezit jen v případech stanovených zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu bezpečnosti státu, veřejného pořádku nebo práv a svobod druhých.*“ Dle navrhovaného ustanovení by případná omezení plateb v hotovosti bylo třeba nadále posuzovat na základě novelou stanovených kritérií zákonnosti, nezbytnosti v demokratické společnosti a zkoumáno by dále bylo naplnění jednoho z vyjmenovaných důvodů.

Právo EU obsahuje nezávazná pravidla proti omezování plateb v hotovosti v eurozóně a Evropská centrální banka má již ustálený výklad této problematiky, tato pravidla se však týkají pouze eura jako zákonné měny. Pravidla platící v eurozóně jsou pro českou právní úpravu relevantní ze dvou důvodů. Za prvé má Česká republika nadále povinnost účastnit se třetí etapy hospodářské a měnové unie a přijmout jednotnou měnu euro, ačkoliv se k tomuto kroku v současnosti aktivně nechystá. Navržená změna LZPS je koncipována tak, že se neváže na žádnou konkrétní měnu, je tudíž na místě přezkoumat, zda by navrhovaná pravidla byla v souladu s právem EU v případě přijetí jednotné měny euro Českou republikou. Za druhé je na místě porovnat, do jaké míry spolu korespondují pravidla pro omezení plateb v hotovosti pro eurozónu a pravidla navržená pro Českou republiku.

V rámci práva EU je právní status zákonné měny eura doposud upraven pouze Doporučením Komise z 22. března 2010 o rozsahu působnosti a účincích eurobankovek a euromincí jako zákonného platidla (2010/191/EU)⁸, dle kterého koncept zákonné měny spočívá na třech hlavních zásadách. Mezi těmito zásadami je i pravidlo o akceptaci eurových bankovek a mincí jako platebního prostředku při maloobchodních transakcích. Odmítnutí je možné pouze

⁶ Nationalbankens Formål: Danmarks Nationalbank [online]. [cit. 2020-07-07]. Dostupné z: https://www.nationalbanken.dk/da/om_nationalbanken/formaal/Sider/Default.aspx; Lov om Danmarks Nationalbank: Retsinformation, čl. 1 [online]. [cit. 2020-07-07]. Dostupné z: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/1936/116>

⁷ Central Bank Act 1942, čl. 6A, Central Bank of Ireland. [online]. [cit. 2020-07-07]. Dostupné z: https://www.centralbank.ie/docs/default-source/publications/lrc-legislation/lrc-1-5-en_act_1942_0022.pdf?sfvrsn=6

⁸ Doporučení Komise ze dne 22. března 2010 o rozsahu působnosti a účincích eurobankovek a euromincí jako zákonného platidla, EUR-Lex. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010H0191&from=EN>

v odůvodněných případech spojených se zásadou dobré víry. Akceptování bankovek a mincí je povinné, pokud si strany nesjednaly jiný způsob placení.

Povinnost přijímat zákonnou měnu v její fyzické podobě je dle již ustáleného výkladu Evropské centrální banky⁹ pravidlem, ze kterého jsou však povoleny výjimky. Případná limitace plateb v hotovosti ze strany členských států musí být efektivní, musí být vždy zhodnoceno, zda se nenabízejí jiné méně omezující alternativy a omezení musí být proporcionální k dosažení vytyčených cílů (posouzení negativních dopadů regulace vs. přínosů). Omezení by zároveň nemělo jít nad rámec toho, co je nutné k dosažení těchto cílů. Limitace plateb v hotovosti ze strany členských států nejsou v rozporu se statutem zákonné měny za podmínky, že jsou zákonem povolené jiné způsoby úhrady dluhů, které jsou dostupné všem občanům.

Eurozóna disponuje vlastními pravidly, která podmiňují udělení výjimky z povinnosti přijímat hotovost, přičemž každá výjimka podléhá přezkumu Evropské centrální banky. Tato pravidla se však výrazně liší od navrhované úpravy. Zatímco navrhovaná změna LZPS povoluje výjimky z obecné povinnosti přijímat hotovost pouze při splnění úzce stanovených důvodů spojených obvykle s bezpečností („v případech stanovených zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu bezpečnosti státu, veřejného pořádku nebo práv a svobod druhých“), pravidla pro eurozónu jsou stanovena obecněji a výjimky se poměřují obecným testem proporcionality. Nesoulad mezi navrženou úpravou a pravidly práva EU zvyšuje pravděpodobnost, že Česká republika bude čelit situacím, kdy pravidlo, které obstálo v testu proporcionality na evropské úrovni, neobstojí dle pravidel navrhovaných novelou. Zároveň by v případě přijetí eura v České republice bylo třeba změnit navrhované ustanovení LZPS tak, aby odpovídalo výše vymezeným kritériím.

Příklady možného nesouladu

Již v současnosti lze najít několik oblastí, kde právo EU umožňuje nebo připouští omezení povinnosti přijímat hotovost, a tyto oblasti by pravděpodobně nevyhověly podmínkám dle navržené změny LZPS. Nelze však předem předjímat, jak by se k otázce postavil Ústavní soud.

Otázky ohledně souladu navrhované změny LZPS s právem EU vzbuzují především postupy dle Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (dále jen „**směrnice AML**“). Skutečnost, že hotovostní

⁹ Tento výklad bývá součástí stanovisek Evropské centrální banky, která se zabývají možnostmi limitace plateb v hotovosti. Stanoviska se pravidelně odkazují na recitál č. 19 Nařízení Rady (ES) č. 974/98 ze dne 3. května 1998 o zavedení eura. Lze srovnat stanoviska: Opinion of the European Central Bank of 22 May 2017 on limitations to cash payments (CON/2017/18) nebo Opinion of the European Central Bank of 10 May 2012 on limitations on cash payments (CON/2012/37) a mnoho dalších. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1592919705899&uri=CELEX:52017AB0018>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AB0037&qid=1592920734336&from=EN>

transakce mohou díky své formě vést k hlubší kontrole klienta a samotné transakce¹⁰, přičemž hlubší kontrola může vést dokonce až k zastavení transakce nebo k odnětí souhlasu s uskutečňovanou transakcí (čl. 32 odst. 7), by mohla být chápána jako omezení možnosti úhrady v hotovosti v širším smyslu. Zároveň vzbuzuje obavy, že účel boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti by na rozdíl od účelu boje proti financování terorismu pravděpodobně nesplnil navrhované kritérium nezbytnosti pro ochranu bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku.

Do úzkého okruhu výjimek z povinnosti přijímat hotovost dle LZPS by pravděpodobně nespadaly ani obchody uzavírané prostředky komunikace na dálku, tedy bez současné fyzické přítomnosti smluvních stran (tzv. distanční prodej).¹¹ Dle stanoviska České národní banky jsou obchody uzavírané distančním způsobem jednou z výjimek, kdy mohou obchodníci odmítnout přijímat hotovost. Toto platí v případech, má-li být smlouva nejen uzavřena, ale i plněna distančním způsobem, kdy je možnost placení hotovostí fakticky vyloučena. V případě přijetí navrhované novely LZPS by tato výjimka pravděpodobně nesplnila novelou stanovená kritéria (nezbytnost v demokratické společnosti spolu s úzce vymezenými důvody). Ačkoliv právo EU výslovně tuto otázku neupravuje (byť se distančním obchodům široce věnuje), faktické omezení možnosti provádět některé typy distančních obchodů by mohlo představovat omezení fungování společného vnitřního trhu.

Závěr:

Návrh změny Listiny základních práv a svobod a Ústavy ČR podléhá dle § 127 odst. 4 Smlouvy o fungování EU konzultační povinnosti s Evropskou centrální bankou. Z důvodové zprávy ani z jiných dostupných materiálů nevyplývá, že by ke konzultaci a vydání stanoviska ze strany Evropské centrální banky došlo.

Navrženou změnu Ústavy ČR zavádějící druhý hlavní cíl činnosti České národní banky nepovažujeme za slučitelnou s právem EU s ohledem na rozpor s čl. 127 odst. 1 Smlouvy o fungování EU.

Doporučujeme vypracovat širší analýzu textu návrhu novely zákona z hlediska jeho souladu se směrnicí ALM a s pravidly obchodování na vnitřním trhu.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

¹⁰ Předně jsou transakce v hotovosti považovány za jeden z rizikových faktorů při složitých, neobvyklých či velkých transakcích. Povinné osoby mají pak povinnost zkoumat pozadí a účel transakcí (čl. 18 odst. 4 Směrnice AML ve spojení s její Přílohou č. III čl. 1 písm. e)). Dále mají členské státy povinnost zajistit, aby povinné osoby uplatnily opatření hloubkové kontroly klienta v případě osob obchodujících se zbožím při provádění příležitostné transakce v hotovosti ve výši 10 000 EUR nebo více, ať již je tato transakce prováděna jako jediná operace, nebo jako několik operací, které se zdají být spojeny (čl. 11 písm. e) Směrnice AML). Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

¹¹ SUCHÁNKOVÁ, Karin. K povinnosti akceptace hotovosti obchodníky, Česká národní banka, 1. 3. 2019. Dostupné z: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/casto-kladene-dotazy/.galleries/stanoviska_a_odpovedi/pdf/k_povinnosti_akceptace_hotovosti_obchodniky.pdf