

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Zbyňka Stanjury, Andreje Babiše, Martina Plíška, Petra Gazdíka, Pavla Bělobrádka, Romana Sklenáka a Pavla Kováčika na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 1089)

Vláda na své schůzi dne 3. května 2017 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zaujala k tomuto návrhu **neutrální stanovisko** s tím, že upozorňuje na některé níže uvedené skutečnosti, které je vhodné při dalším projednávání předloženého návrhu zákona zohlednit.

1. Vláda upozorňuje, že navrhovaná právní úprava představuje podstatný zásah do principů demokratického právního státu a v mnoha ohledech vyvolává pochybnosti o souladu s ústavním pořádkem České republiky.
2. Jedním ze základních principů demokratického právního státu je rovnost všech před zákonem. Předložený návrh zákona neodůvodněně zvýhodňuje vybranou skupinu adresátů právních norem (podnikatele) tím, že jí poskytuje komfortnější přístup k jejím právním povinnostem, a to pomocí přehledů právních povinností uvedených v přílohách právních předpisů a pomocí nového informačního systému.

Tento diskriminační přístup, který návrh zákona zakládá, je v něm ještě víc zdůrazněn v navrhovaném § 20 odst. 4, podle kterého by toto rozlišování na podnikající a nepodnikající subjekty mělo mít dokonce důsledky v oblasti vymáhání práva, tedy při ukládání sankcí. Tento přístup vláda nemůže akceptovat.

3. V souvislosti s předloženým návrhem je třeba upozornit i na čl. 52 odst. 1 Ústavy České republiky, který stanoví, že k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen. V souladu s vůlí Parlamentu pak zákon nabývá účinnosti a vyvolává veškeré zákonodárcem zamýšlené důsledky, resp. se uplatňují veškeré vlastnosti právních norem v takovém zákoně obsažených, včetně obecné závaznosti a také sankcionovatelnosti tam, kde

zákonodárce sankci za porušení konkrétní primární povinnosti stanovil. Tyto vlastnosti právní normy, která již v souladu se svrchovanou vůlí Parlamentu nabyla účinnosti, působí *eo ipso* a nelze je podmiňovat žádnými dalšími, zejména pak exekutivními kroky.

Z hlediska výše uvedené obecné rovnosti je třeba zdůraznit, že v tomto ohledu působí každá právní norma v mezích své osobní působnosti vůči všem adresátům bez rozdílu, a nelze tedy stanovovat odlišná pravidla pro účinnost, respektive faktickou použitelnost norem vůči různým skupinám adresátů – podnikajícím či nepodnikajícím osobám, natož pak vůči různým skupinám podnikatelů. Tento přístup by byl naprosto nepřijatelný.

4. Návrh zákona odhlíží i od čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterých je jediným přípustným zdrojem primárních povinností adresátů práva zákon. I s přihlédnutím k čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je třeba konstatovat, že zákon nemůže být nahrazen podzákonným právním předpisem, jak to návrh zákona na některých místech předpokládá.
5. Předložený poslanecký návrh dále popírá dělbu moci, jak je nastavena v čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky, i vymezení okruhu orgánů, které jsou nadány normotvornou pravomocí. Pokud by tedy podle navrhované právní úpravy příloha s přehledem povinností podnikatelů mohla být i v případě zákona vydána nařízením vlády, znamenalo by to vážné narušení svrchovanosti Parlamentu jako zákonodárského sboru. Stejně tak nemůže vláda svým nařízením podle § 20 odst. 5 stanovovat strukturu přílohy, která by byla závazná pro Parlament či územní samosprávné celky.

Dále je třeba konstatovat, že odpovědnost za vytvoření přílohy povinností podnikatelů, kterou návrh zákona svěřuje navrhovatelům právních předpisů a dokonce navrhovatelům pozměňovacích návrhů, je s ohledem na rozdělení moci ve státě a s ohledem na čl. 26 a čl. 41 odst. 2 Ústavy České republiky obtížně vynutitelná. Je třeba si také uvědomit, že navrhovatel právního předpisu je z povahy věci subjektem odlišným od konečného schvalovatele, tedy skutečného normotvůrce, a že poslanci a senátoři nejsou při výkonu svých mandátů vázáni žádnými příkazy a vykonávají je osobně v souladu se svým slibem.

6. Vláda nemůže rovněž souhlasit s navrhovaným zásahem do jejího ústavního práva vydat prováděcí právní předpis. K takovému zásahu by došlo přijetím navrhovaného oprávnění Hospodářské komory České republiky předkládat vládě návrhy jejích nařízení a navrhované povinnosti vlády tyto návrhy komory ve stanovených lhůtách projednat. Vláda je na základě čl. 67 odst. 1 Ústavy České republiky vrcholným orgánem výkonné moci, kterému Ústava České republiky svěřuje normotvornou pravomoc (čl. 78 Ústavy České republiky), přičemž za přípravu a schválení podzákonného právního předpisu

je odpovědná právě a jen vláda. Vláda svá nařízení na základě Ústavy České republiky neschvaluje na návrh žádného jiného orgánu státní moci, není proto přijatelné, aby tak činila na základě zákona na návrh subjektu, který je sdružením podnikatelů a byl vytvořen k podpoře jejich podnikatelských aktivit.

7. Vláda se domnívá, že schválení předloženého návrhu zákona v jeho navrhované podobě by bylo de facto zbytečné, vedlo by ke vzniku aplikačních potíží a ještě větší právní nejistotě a naopak by nevedlo k naplnění zamýšleného cíle, tedy k usnadnění orientace podnikatelů v právním řádu České republiky. Díky absenci informací o povinnostech vyplývajících z přímo aplikovatelných předpisů EU a z mezinárodního práva by totiž byly jak přehledy povinností, tak i samotný právní elektronický systém pro podnikatele neúplné. Podle názoru vlády by byl vytvořen pouze další duplicitní (navíc neúplný) informační zdroj, který by orientaci v právním řádu mohl spíše dále zkomplikovat. K tomuto závěru vládu vede například absence řešení, zda by v případě obsahových rozdílů měl přednost vlastní text právního předpisu, nebo jeho příloha obsahující přehled povinností.
8. Vláda rovněž pochybuje, že by pouhé vydání přehledu povinností podnikatelů mohlo splnit očekávaný účel napomoci jejich snazší orientaci v právním řádu České republiky, resp. že by sestavení takového přehledu bylo vždy bezproblémové. V této souvislosti vláda považuje za potřebné upozornit na skutečnost, že legislativní technika často využívá vazeb mezi jednotlivými předpisy založených odkazy a vzájemným poměrem obecného a speciálního, společných ustanovení a zásad a že obsah konkrétní povinnosti vyplývá nejen z jednotlivého ustanovení právního předpisu, ale i z ustanovení o rozsahu působnosti právního předpisu, z vymezení použitých pojmů atd. Teprve ze souhrnu několika ustanovení lze tedy získat představu o konkrétním obsahu dané povinnosti. Návrh zákona sice předpokládá, že struktura přehledu povinností bude obecně stanovena, ovšem pokud by ji měla stanovit vláda svým nařízením, a to navíc na návrh Hospodářské komory České republiky, opět by došlo k již výše uvedené kolizi s Ústavou České republiky.
9. Z návrhu zákona rovněž nevyplývá, kterým subjektům je právní úprava přesně určena. Není jasné, zda použitý pojem „podnikatel“ vychází z pojetí materiálního či formálního a zda se má při vytváření přehledů povinností jednat jen o povinnosti, které zákon ukládá výslovně podnikatelům, nebo se může jednat i o povinnosti, které jsou uloženy obecně, ale mohou se k podnikatelské činnosti osob rovněž vztahovat.
10. Návrh zákona tím, že zasahuje do legislativního procesu a procesu publikace právních předpisů, je nepřímou novelou několika jiných zákonů. Konkrétně se především jedná

o zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, resp. zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Vláda je toho názoru, že ačkoli cílem předkladatelů návrhu zákona je odstranit administrativní zátěž a usnadnit podnikatelům orientaci v právním řádu České republiky, samotný návrh zákona těmito nepřímými novelami v něm obsaženými paradoxně přispívá k větší nepřehlednosti právního řádu. V souvislosti s nepřímou novelou zákona o jednacím řádu Senátu navíc vláda považuje za nutné upozornit na čl. 40 Ústavy České republiky, podle kterého musí být mj. zákon o jednacím řádu Senátu schválen oběma komorami Parlamentu.

11. Vláda nepovažuje za vhodné řešení dané problematiky ani po stránce legislativní. Vláda pochybuje o vhodnosti způsobu promítnutí nové právní úpravy do právního řádu České republiky prostřednictvím zákona o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky.

Dále lze konstatovat, že návrh zákona obsahuje takové legislativně technické vady, které způsobují jeho nepoužitelnost v praxi, přičemž jako příklad je možné uvést nesprávné zakotvení přílohy právního předpisu v čl. III návrhu zákona.

12. Předložený návrh zákona jde ve vztahu k Hospodářské komoře České republiky nad rámec její působnosti vymezené ve stávajícím § 4 odst. 1 zákona o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky. Kromě toho, že by Hospodářská komora České republiky měla provozovat nový informační systém, stala by se na základě předloženého návrhu dalším subjektem obdařeným normotvornou pravomocí. Hospodářská komora České republiky by se navíc měla stát jediným povinným připomínkovým místem zakotveným v zákoně. S tímto nikoli nepodstatným rozšířením oprávnění Hospodářské komory České republiky vláda nemůže souhlasit. Formulace uvedených ustanovení navíc signalizuje, že v návrhu není zcela ujasněno postavení Hospodářské komory České republiky, tedy zda bude plnit předpokládané úkoly jako orgán veřejné moci či nikoli. Pokud jde o účast Hospodářské komory České republiky na legislativním procesu, vláda připomíná, že při projednávání vládních návrhů právních předpisů je již v současnosti Hospodářská komora České republiky mezi připomínková místa začleněna a návrhy právních předpisů připravovaných vládou jsou s ní projednávány, pokud se týkají podnikání.
13. Vláda nemůže vyslovit souhlas ani s finanční kompenzací činnosti Hospodářské komory při vytváření přehledů povinností podnikatelů ze státního rozpočtu. Kromě toho,

že participace komory při vydávání vládních nařízení by byla rozporná s Ústavou, jak vláda uvádí výše, není ani nezbytná.

14. Pokud jde o další finanční dopady navrhované právní úpravy, vláda v návrhu zákona mimo jiné postrádá ustanovení, které by jednoznačně upravilo, jak bude financován provoz a aktualizace právního elektronického systému pro podnikatele a zda přístup do právního elektronického systému pro podnikatele bude zpoplatněn či nikoli.
15. Vláda se vzhledem k rozsahu nového informačního systému a k finančním nákladům nutným k jeho vytvoření i provozu přiklání k názoru, že pokud by měl takový informační systém vůbec vzniknout, měl by být spravován spíše orgánem veřejné moci než subjektem sdružujícím podnikatele.
16. Pokud jde o navrhované využívání systému datových schránek ze strany Hospodářské komory České republiky, nelze souhlasit s navrhovaným ustanovením § 20 odst. 8, který by představoval nesystematickou výjimku z § 14a zákona č. 300/2008 Sb., podle něž je využívání rozhraní informačního systému datových schránek povolováno Ministerstvem vnitra na dobu 5 let a je zpoplatněno ročním poplatkem, přičemž jsou stanovena zvláštní pravidla týkající se odpovědnosti osob poskytujících své služby prostřednictvím internetových individuálních uživatelských účtů za škodu způsobenou v souvislosti s využíváním přístupového rozhraní a kompetence Ministerstva vnitra k odnímání povolení a pravomoc ke kontrole držitelů povolení.
17. Stejně tak je třeba odmítnout i navrhovaný § 20 odst. 7, který zakládá oprávnění Hospodářské komory České republiky k využívání údajů ze základních registrů, jakožto soukromoprávního uživatele údajů, přičemž pro účely zákona má být právní elektronický systém pro podnikatele považován za agendový informační systém ve smyslu zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Podle § 5 odst. 4 tohoto zákona mohou k základním registrům přistupovat pouze agendové informační systémy orgánů veřejné moci a soukromoprávní uživatelé údajů mohou získávat údaje pouze jejich prostřednictvím. Cílem je především zajištění ochrany osobních údajů. Orgán veřejné moci má povinnost učinit taková administrativně-technická opatření, aby zajistil, že soukromoprávní uživatel údajů bude přistupovat právě a pouze k těm údajům, ke kterým mu zákon stanoví oprávnění, což v případě navrhovaného § 20 odst. 7 nebude zajištěno.
18. Nad rámec výše uvedeného se vláda domnívá, že sledovaných cílů by bylo možné dosáhnout i za nynějšího právního stavu, a to zejména důsledným uplatňováním základních principů tvorby obecně závazných právních norem, odpovědným

posuzováním nezbytnosti právní úpravy, důsledným dodržováním legislativních pravidel, včetně legislativní techniky, a to během celého legislativního procesu.

19. Na závěr vláda upozorňuje, že se sama aktivně snaží dosáhnout základního cíle návrhu zákona, tj. zpřístupnit informace o obsahu práva jeho adresátům moderními prostředky, a přispět tak k jejich lepší orientaci v právním řádu České republiky, přičemž řada kroků v tomto směru již byla učiněna. Významným krokem bylo schválení nového zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon č. 222/2016 Sb.). V souvislosti s touto novou právní úpravou se pracuje na projektu e-Sbírka a e-Legislativa. Cílem těchto aktivit je provést modernizaci legislativního procesu i mechanismu sdělování jeho výsledků adresátům. Realizace elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů nastupuje do realizační fáze, kdy je již v podstatě technické řešení projektu uzavřeno. Nastavování referenčního prostředí pro výměnu informací mezi systémem elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv a právním elektronickým systémem pro podnikatele by v současné chvíli znamenalo prodlení v harmonogramu, které by si ve výsledku vyžádalo posunutí účinnosti spuštění provozu systému e-Sbírka a tím i zpoždění pozitivních aspektů zavedení tohoto systému.