

Parlament České republiky

Senát

14. funkční období

2023

N á v r h

senátního návrhu ústavního zákona

senátorů Jitky Chalánkové, a ...

**kterým se mění Listina základních práv a svobod,
ve znění pozdějších ústavních zákonů, a ústavní zákon č. 1/1993 Sb.,**

**Ústava České republiky,
ve znění pozdějších ústavních zákonů**

ÚSTAVNÍ ZÁKON
ze dne 202..

kterým se mění Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Parlament se usnesl na tomto ústavním zákoně České republiky:

Čl. I

Změna Listiny základních práv a svobod

Listina základních práv a svobod, přijatá jako součást ústavního zákona č. 23/1991 Sb. a vyhlášená usnesením předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. a ústavního zákona č. 295/2021 Sb., se mění takto:

1. V čl. 28 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavec 2, který zní:

„(2) Spotřebitelé, jako slabší strana hospodářských vztahů, mají právo na zvláštní ochranu. Podrobnosti stanoví zákon.“.

2. V čl. 41 odstavce 1 až 7 znějí:

„(1) Každý má právo znát svá práva a povinnosti a vykonávat je jemu dostupným a přístupným způsobem. Podrobnosti stanoví zákon.

(2) Každý má právo vykonávat svá práva a povinnosti osobně. Je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, předcházení trestným činům nebo ochranu práv dotčených osob, zákon může stanovit, že práva a povinnosti mohou být vykonávány prostřednictvím jiných osob.

(3) Nikdo nesmí být nucen vykonávat svá práva a povinnosti prostřednictvím elektronických sítí a úložišť nebo jiným podobným způsobem, nejde-li o podmínku stanovenou zákonem pro výkon určitých povolání a činností podle čl. 26 odst. 2 pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, předcházení trestným činům nebo ochranu práv a svobod druhých.

(4) Spotřebitelé mají právo hradit své peněžité závazky a přijímat jejich plnění v platných bankovkách a mincích; zákon může přiměřeným způsobem omezit výši plateb, kterou spotřebitelé mohou takto provádět. Zákon může stanovit výjimku pro peněžité závazky uzavírané elektronickou formou. Zákon může rovněž stanovit, kdy mají spotřebitelé právo hradit své peněžité závazky a přijímat jejich plnění jinak než v platných bankovkách a mincích, náklady takových plateb však nesmějí být přenášeny na osoby, kterým zákon ukládá povinnost je přijmout.

(5) Zaměstnanec má právo požadovat výplatu peněžité odměny za práci v platných bankovkách a mincích, nedohodl-li se s plátcem jinak.

(6) Každý, kdo má z důvodů uvedených v čl. 30 a v čl. 32 odst. 5 právo na peněžité plnění, má právo požadovat jeho výplatu v platných bankovkách a mincích. Každý má právo požadovat v platných bankovkách a mincích i výplatu peněžitého plnění z penzijního nebo jiného sociálního soukromého pojištění, nedohodl-li se jinak.

(7) Každý má právo hradit své peněžité závazky vzniklé v souvislosti s výkonem veřejné moci v platných bankovkách a mincích.

(8) Zákon může omezit výkon práv podle odstavců 4 až 7 v souvislosti se zbavením osobní svobody v souladu s čl. 8.“.

Dosavadní odstavce 1 a 2 se označují jako odstavce 9 a 10.

3. V čl. 41 se odstavec 10 zrušuje.

Čl. II

Změna Ústavy České republiky

V ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústavě České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb., ústavního zákona č. 395/2001 Sb., ústavního zákona č. 448/2001 Sb., ústavního zákona č. 515/2002 Sb., ústavního zákona č. 319/2009 Sb., ústavního zákona č. 71/2012 Sb. a ústavního zákona č. 98/2013 Sb., se v čl. 98 za odstavec 1 vkládá odstavec 2, který zní:

„(2) Česká národní banka vydává platné bankovky a mince; její další úkoly stanoví zákon.“.

Dosavadní odstavec 2 se označuje jako odstavec 3.

Čl. III

Účinnost

Tento ústavní zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.

Důvodová zpráva

A. OBEČNÁ ČÁST

1. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

1.1 Úvodní shrnutí

Tato předloha má na ústavní úrovni především zakotvit právo být offline, a jako jeho zvláštní projev vymezit právo platit platnými bankovkami a mincemi. Vedle toho navrhuje zaručit ochranu spotřebitelů.

Právo být offline se blíží tzv. *právu na odpojení, right to disconnect*¹, zamýšlenému i na úrovni Evropské unie, je však mnohem širší: zatímco právo na odpojení znamená právo být nepřipojen ke služebním či pracovním elektronickým zařízením v době osobního volna (fakticky jde o právo vypnout služební mobil a notebook), jedná se tedy o normu pracovněprávní, právo být offline je pojato obecně jako právo nebýt zákonem nucen používat různé elektronické sítě a úložiště (internet, mobil, platební kartu) obecně; v českém jazyce by *právu být offline* asi nejlépe odpovídal pojem *právo být nepřipojen*; v této důvodové zprávě jsou pojmy právo být offline a právo být nepřipojen používány jako rovnocenné jazykové ekvivalenty ve významu práva nebýt nucen používat různé elektronické sítě a úložiště, a to jak trvale, tak dočasně (s přestávkami, *ad hoc*).

Tuto předlohu ústavního zákona je třeba vnímat v kontextu návrhu ústavního zákona, který byl 21. července 2022 předložen jako senátní tisk 277 skupinou senátorů s cílem zaručit právo na platby v hotovosti na ústavní úrovni a který byl 15. února 2023 ve druhém čtení těsně –

¹ https://en.wikipedia.org/wiki/Right_to_disconnect

<https://www.eurofound.europa.eu/en/european-industrial-relations-dictionary/right-disconnect>

o jediný hlas – zamítnut v obecné rozpravě;² někteří ze senátorů, kteří hlasovali pro zamítnutí, přitom předtím dali v rozpravě najevo, že jejich výhrady jsou dílčí a nesměřují proti ochraně plateb v hotovosti jako takové. Ostatně Senát současně přijal doprovodné usnesení č. 116, kterým vyzval, aby zakotvení práva na hotovost bylo řešeno v zákoně č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí, a aby tento zákon byl doplněn o příslušné, dnes chybějící sankce.^{3 4} Senátorka Jitka Chalánková se i za své kolegy následně, 29. května 2023, obrátila na ministra financí s dotazem, jak ministerstvo hodlá na toto doprovodné usnesení reagovat (příloha 3). Odpověď ministra Stanjury z 21. června 2023 (příloha 4) byla bezprostředním podnětem k zahájení prací na tomto novém návrhu.

Projednávání senátního tisku 277 ukázalo dvě pro předkladatele klíčové věci:

1) Nejenže platí, že *Listina základních práv a svobod* (dále jen „*Listina*“) nedává žádnou *explicitní* záruku budoucího zachování hotovostních plateb (což je přirozeným důsledkem toho, že pochází z roku 1991, kdy byly hotovostní platby naprostou samozřejmostí), ale není zde ani vůle dovodit na ústavní úrovni takovou záruku v *implicitní* formě, tj. výkladem ustanovení, které ústavní pořádek obsahuje již dnes (např. obecně z principu právního státu nebo smluvní volnosti, resp. autonomie vůle) – naopak **existuje snaha právo na placení v hotovosti co nejvíce oslabit**, v extrémních polohách až popřít. Návrh podle senátního tisku 277 byl odmítnut především s poukazem na to, že právo na hotovostní platby vyplývá ze zákona, který je toliko třeba doplnit, a že taková záruka je dostatečná. Podle názoru předkladatelů to nestačí:

- jednak se ukázalo, že ministerstvo financí není ani ochotno takový návrh vypracovat a staví se tak do opozice vůči Senátu; to předkladatele utvrdilo v názoru, že ústavní úprava je nezbytná;

- jednak se předkladatelé domnívají, že zákonná úprava nestačí sama o sobě: jde o natolik zásadní záležitost, že je třeba upravit ji na ústavní úrovni a zajistit tak její stabilní

² 29 senátorů bylo pro zamítnutí, 22 proti zamítnutí, přítomno bylo 57 senátorů, podrobně zde: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasy?G=21450&O=14> .

³ Text doprovodného usnesení viz přílohu 2, a dále též zde: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/psssenat/original/107029/89791> .

⁴ Pro toto doprovodné usnesení hlasovalo 48 senátorů, žádný nebyl proti, přítomno bylo 57 senátorů, podrobně zde: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasy?G=21451&O=14> .

*prozařování*⁵ celým právním řádem, a tak právo na platby v hotovosti ochránit před momentálními politickými náladami – změnit zákon je relativně snadné, mnohem snazší, než doplnit ústavní pořádek nebo dokonce nějaká již existující ústavní práva zrušit; předkladatelé proto přicházejí s úpravou, která má být nadčasová a která zakotví právo na platby v hotovosti na ústavní úrovni.

2) Návrh podle senátního tisku 277 byl pojat příliš úzce. Zejména během semináře pořádaného 19. října 2022 v Poslanecké sněmovně⁶ pod záštitou jejího místopředsedy Jana Skopecčka se ukázala **veřejná poptávka po mnohem širší úpravě, zahrnující nejen záruku plateb v hotovosti, ale též právo zůstat mimo internet a digitální technologie obecně**, právo, které tam bylo pojmenováno jako *právo nebýt online* a které je v této důvodové zprávě pro větší výstižnost nazýváno jako *právo být offline*, resp. jako *právo být nepřipojen*.

Tento nový návrh proto stojí na třech pilířích:

Prvním pilířem je ústavní právo být offline v jeho nejobecnějším pojetí. Zahrnuje i ochranu před povinným a bezbřehým zřizováním datových schránek nebo plošným vnučováním elektronické evidence tržeb. Podrobně se prvnímu pilíři věnuje část 1.2 důvodové zprávy a odpovídají mu nově navržené odstavce 2 a 3 článku 41 Listiny.

Druhým pilířem zůstává ústavní ochrana hotovosti, nově pojatá jako speciální projev práva být offline; oproti tisku 277 tato část doznala i řady dílčích změn a přesahuje i do současně navržené, související novely čl. 98 Ústavy. Podrobně se druhému pilíři věnuje bod 1.3 důvodové zprávy a odpovídají mu nově navržené odstavce 4 až 8 článku 41 Listiny a nový odstavec 2 článku 98 Ústavy, který stanoví emisi bankovek a mincí jako jeden z hlavních úkolů České národní banky.

⁵ Srov. ústavněprávní doktrínu tzv. *prozařování*, v České republice pravděpodobně poprvé vyslovenou v nálezu Ústavního soudu III. ÚS 139/98 ze dne 24. září 1998: „*Jednou z funkcí Ústavy, zvláště ústavní úpravy základních práv a svobod, je její "prozařování" celým právním řádem. Smysl Ústavy spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu (resp. orgánů veřejné moci), nejen v přímé závaznosti Ústavy a v jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti státních orgánů, resp. orgánů veřejné moci, interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod.*“

⁶ <https://www.chalankova.cz/2022/11/03/zaznam-ze-seminare-ustavni-zakotveni-prava-na-hotovost>

Třetí pilíř předkladatelé původně vůbec nezamýšleli, ale je přirozeným doplňkem předchozích dvou, doplňkem, který oba přesahuje – jedná se o ústavní záruku ochrany spotřebitelů jako slabší strany smluvních vztahů. Předkladatelé si totiž při přípravě návrhu uvědomili, že není důvod, proč spotřebitele chránit jen před vnučováním moderních technologií a ne všeobecně. Podrobně se třetímu pilíři věnuje bod 1.4 důvodové zprávy a odpovídá mu nový odstavec 2 článku 28 Listiny.

Tato nová předloha i nadále respektuje **tři základní principy**, na kterých stála její předchůdkyně podle tisku 277:

I. **Navrhovaná úprava lidskou svobodu chrání, ale nesvazuje ji.** Návrh chrání lidskou svobodu rozhodování před různým zbytečným usměrňováním, a to v tomto případě před vnučováním moderních technologií. Je to právo, resp. svoboda „od něčeho“, nikoli právo „na něco“. Současně ale návrh nikomu nebrání a nechce bránit moderní technologie využívat. Předkladatelé však trvají na tom, že nové technologie se mají do praxe prosazovat svou kvalitou, spolehlivostí a přitažlivostí, nikoli státním donucením a s ním spojeným omezováním konkurence mezi podnikateli, kteří nové technologie nabízejí.

II. V praxi se právo být nepřipojen týká:

- jednak vztahů soukromých osob k veřejné moci a jejím orgánům,
- jednak vztahů mezi podnikateli a spotřebiteli,
- jednak vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli.

Stejně jako předloha obsažená v tisku 277, **ani tento nový návrh si neklade a nechce klást žádnou ambici zasahovat do standardních smluvních vztahů, tedy vztahů mezi sobě rovnými osobami.** Naopak, tento návrh vychází z principu autonomie vůle a chrání ji.

III. **Návrh respektuje, že veřejný zájem na užívání moderních technologií, resp. na jejich přínosech může v určitých případech převážet nad soukromými zájmy.** Stanoví proto výjimky z práva být nepřipojen, a to jak v jeho obecné formě, tak zejména ve formě dílčích záruk plateb v hotovosti, a určuje přiměřené limity a podmínky uplatnění takových výjimek, které však vždy musí mít oporu v nějakém konkrétním a spravedlivém veřejném zájmu. Předkladatelé se snaží tyto výjimky formulovat co nejstručněji, respektující vžitou terminologii, a v maximální snaze nezaplevelovat ústavní pořádek zbytečnými detaily.

1.2 Ústavní právo být offline jako první pilíř navrhované úpravy

V době vzniku Listiny neměl nikdo představu o rozsahu a zejména o překotnosti technického rozvoje, ke kterému došlo během dalších třiceti let. Tento vývoj nepřináší jen pozitiva, ale i celou řadu obav, a může vést až k pnutí ve společnosti.

1.2.1 Obavy z elektronizace

Panují zejména hluboké obavy z kontroly soukromí; komunikace prostřednictvím elektronických sítí a datových úložišť se neobejde bez třetích osob jako zprostředkovatelů a zanechává datovou stopu; narůstá možnost zneužívání zaslaných nebo uložených dat ke sledování a systematickému sbírání údajů a informací o osobách bez jejich vědomí a prakticky bez možnosti kontroly a účinné obrany z jejich strany.

Obavy vyvolává i nezbytnost disponovat příslušným technickým vybavením, hardwarovým i softwarovým; komunikace prostřednictvím elektronických sítí a datových úložišť není možná bez počítače, notebooku, mobilního telefonu apod., a není ani možná bez odpovídajícího programového vybavení a aplikací.

S tím souvisí obava z nezbytnosti disponovat finančními prostředky na pořízení hardwarového i softwarového vybavení a jeho udržování nejen v provozuschopném, ale též v kompatibilním stavu – příslušná technika rychle zastarává, protože je velmi rychle a prakticky neustále vylepšována a nahrazována novějšími typy. Staré vybavení postupně přestává být používáno, přestává být aktualizováno a postupně přestává být kompatibilní – z důvodů kybernetické bezpečnosti např. nelze přijímat elektronická podání ze zastaralých systémů, a to i když jsou samy o sobě stále funkční.

Elektronická komunikace nadto vyžaduje i různé pravidelné platby a poplatky. V této souvislosti není zcela od věci připomenout, že speciálně v České republice jsou data neúměrně drahá ve srovnání s jinými zeměmi.

Další obavy plynou z nezbytnosti disponovat rozvinutou počítačovou gramotností; počítače, notebooky i mobilní telefony je třeba umět ovládat – nadto je třeba vzít v potaz, že řada

uživatelů ani zdaleka nezná všechny jejich funkce, natož aby tyto funkce ovládala – jejich počítačová gramotnost je tak velmi omezená; počítačová gramotnost klesá úměrně tomu, jak roste složitost elektronických spotřebičů a jejich funkcí. Konečně nelze nevidět, že je rozdíl naučit se něčemu jako mladý ve škole a muset se něčemu učit již v dospělosti, či dokonce ve stáří.

Nedostatek počítačové gramotnosti, ať už daný nižší obecnou schopností porozumění, nebo snižováním této schopnosti v důsledku postupujícího věku a uvěznění v dřívějších zkušenostech a návycích, vyvolává obavy ze sociálního vyloučení: osoby s omezenou nebo nulovou počítačovou gramotností v důsledku postupující elektronizace postupně ztratí svou dosavadní schopnost přístupu k řadě služeb, včetně finančních, a schopnost komunikace, včetně komunikace s úřady – to pro ně může mít fatální následky.

Mimořádně relevantní jsou obavy z kybernetických (hackerských) útoků; obecně platí, že čím je nějaká věc nebo systém složitější, tím je zranitelnější, a dále že se složitostí nějakého systému klesá počet lidí, kteří do něj tzv. „vidí“, kteří umí systém nastavovat anebo opravovat; běžný člověk prakticky nemá šanci ubránit se stále vynalézavějším a promyšlenějším kybernetickým útokům, přitom jejich dopady mohou být značné, např. krádež všech peněz na bankovním účtu nebo ztráta důležitých informací.

Nejen kybernetické útoky mohou vést až k blackoutu většího či menšího rozsahu – čím více bude společnost závislá na elektronických sítích, tím více ji může ochromit jejich dlouhodobý výpadek: náhle mohou přestat fungovat platební terminály, mohou přestat fungovat stroje a zařízení, mohou přestat fungovat obchody a doprava, nebudou fungovat ani návody uložené v počítačích. Problémy může způsobit i krátkodobý výpadek, pokud k němu dojde v průběhu zpracování nějakého požadavku nebo správního řízení.

Další obavy vzbuzuje úroveň kvality poskytovaných elektronických služeb, zejména pokud jde o služby povinně využívané. Např. pokud jde o datové schránky, jejichž povinné zavádění v České republice patřilo k dílčím motivům pro tuto předlohu, panuje nespokojenost s tím, že zprávy se po určité době mažou bez možnosti jakkoli je obnovit, a dále s nutností autorizované konverze doručených dokumentů. Je otázkou, nakolik vůbec lze za „digitalizaci“ považovat službu spočívající v pouhém elektronickém přenosu naskenovaného dokumentu, resp. v jeho dočasném uložení.

Rovněž je třeba zmínit obavy sociálního, kulturního a zdravotního charakteru. Jakkoli internet a moderní technika svět svým způsobem zmenšují – rozšiřují se sociální kontakty, usnadňuje se přístup k celé řadě služeb a informací, řada lidí může bez problému pracovat z domova, různé orgány mohou rokovat a rozhodovat prostřednictvím videokonferencí – v praxi to znamená, že lidé se méně osobně setkávají než v předinternetových dobách a paradoxně jsou osamělejší; sociální kontakty se sice rozšiřují, ale současně rozměňují. Osamělost i neustálé sledování displeje pak mohou vyvolat psychické, neurologické a zejména oční potíže.

Obdobným typem obav jsou obavy z postupného zpohodlnění a ze zhroupení lidí. I to je svým způsobem paradox: Na jedné straně moderní technika vyvolává obavy ze své vnitřní složitosti a neprůniknutelnosti a z nutnosti získat speciální, tzv. počítačovou gramotnost, aby ji člověk mohl alespoň částečně užívat, na druhé straně jakmile tuto počítačovou gramotnost někdo v dostatečně hlubokém rozsahu získá, přestane potřebovat celou řadu svých dosavadních znalostí a schopností – technika začne pracovat a přemýšlet za něj, on sám postupně zakrní; tak jako koně byli postupně vytlačeni auty, tak internet dnes vytlačuje do historie tištěné knihy a noviny – ty se postupem času opět stanou velmi luxusním zbožím, protože většina textů bude uložena v počítačích a málokdo si je bude kupovat v tištěné podobě – a s poklesem poptávky po tištěných věcech logicky klesne jejich výroba a stoupne jejich cena.

S tím úzce souvisí další obava, a to obava ze ztráty historické paměti – bude-li většina záznamů existovat jen v digitální podobě, snáze se ztratí, např. při kybernetickém útoku, a nikdy se nestanou archiváliemi.

Konečně jsou lidé, kteří si na věci potřebují sáhnout, nedůvěřují jejich digitálním ekvivalentům.

To vše jsou jen některé z důvodů, proč řada lidí odmítá závislost na moderní technice. Některé z těchto obav mohou působit přehnaně, některé mohou dokonce vyvolávat úsměv, není však úkolem zákonodárce lidské obavy hodnotit a soudit, ale respektovat je jako specifický projev svobody myšlení. Nadto je zřejmé, že tyto obavy nejsou jen projevem

strachu z neznáma – tomu lze čelit osvětou a citlivým přístupem – ale část obav má reálný, neodstranitelný základ, který lze stručně shrnout slovy: *Co se může pokazit, to se také pokazí*.

Nejde však jen o různé druhy obav – především jde o lidskou svobodu. Stát nemá lidi vychovávat, a jestliže někteří jeho občané elektronizaci odmítají, má jim vyjít vstříc, a ne se změnit v reklamní agenturu vysvětlující výhody digitalizace.

Toto vše jsou důvody, proč se předkladatelé rozhodli vyjít zmíněné veřejné poptávce po explicitním vyjádření práva být offline vstříc. Toto právo postavili na třech níže uvedených myšlenkách.

1.2.2 Základní tři myšlenky ústavního práva být nepřipojen (být offline)

První myšlenkou této předlohy je, že cílem práva být offline nemá být zakonzervování pokroku. Pokrok zde byl vždy, jakkoli nikdy nebyl tak překotný a náročný na přizpůsobení se jako dnes, a předkladatelé si nedělají iluze, že by pokrok mohl být nějak regulován či dokonce zastaven, a ani si to nepřejí.

Druhou myšlenkou je skutečný cíl předlohy: Tato předloha si klade za cíl zachovat a ochránit možnost komunikovat „postaru“ pro všechny, kteří tak komunikovat musí anebo z nějakého důvodu chtějí. Cílem tohoto návrhu je ochrana menšiny, která odmítá z různých důvodů elektronizaci anebo jen některé její projevy. Obrazně řečeno, navržená ústavněprávní úprava, bude-li přijata, má být ostrovem pro elektronické neplavce. Předloha rovněž vytyčí hranici tohoto chráněného ostrova na ústavní úrovni, a poskytne tak oběma stranám – elektronickým plavcům i neplavcům – základní míru jistoty.

Třetí myšlenkou je, že vedlejším, ale neméně důležitým efektem návrhu zůstane zachování některých standardních postupů a věcí, které by jinak pod ekonomickým tlakem většiny postupně zanikly – např. bankovek a mincí nebo podatelen – a které takto budou moci plnit i roli zálohy pro případ rozsáhlejšího výpadku elektronických služeb.

1.2.3 Ústavní právo na osobní podání jako základ práva být offline

Pro elektronickou komunikaci je typické, že se neobejde bez prostředníků – neobejde se bez poskytovatelů sítí, připojení, datových úložišť, platebních karet apod. – její podstatou je vyloučení osobního jednání. Současně je elektronická komunikace vynucována, přímo a bohužel často i nepřímo. Proto tato předloha především utvrzuje právo na osobní podání – tedy právo uplatňovat svá práva a plnit své povinnosti osobně, bez prostředníků. Je třeba však zdůraznit, že právem na osobní podání se zde nerozumí právo na osobní účast při jednání – takové právo vyplývá již nyní z článku 38 odst. 2 Listiny – ani právo osobně komunikovat s určitým úředníkem; právem na osobní podání ve smyslu navrženého článku 41 odst. 2 a 3 Listiny je třeba rozumět pouze právo učinit nějaký právní úkon (podání) osobně prostřednictvím podatelny vůči příslušnému orgánu veřejné moci, tedy nikoli prostřednictvím pošty nebo datové schránky nebo jiným zprostředkovaným způsobem.

Právo na osobní podání je navrženo ve dvou rovinách:

- jednak v obecné rovině jako právo na osobní podání, platné pro jakékoli právní úkony (nový článek 41 odst. 2 Listiny); toto ustanovení je pojato jako *lex generalis* a mohlo by v krajním případě fungovat k zakotvení práva být offline samo o sobě; všechna následující ustanovení jsou fakticky výjimkami z něho;
- jednak ve speciální rovině jako zákaz někoho nutit komunikovat elektronicky (nový článek 41 odst. 3 Listiny); toto ustanovení je *lex specialis* vůči článku 41 odst. 2 a společně s ním současně představuje *lex generalis* vůči všem ustanovením následujícím, která upravují dílčí ústavní záruky na hotovostní platby.

1.2.4 Zásada autonomie vůle jako přirozený korektiv práva na osobní podání

Různé právní vztahy lze velmi obecně roztrdit na:

- a) vztahy vertikální, veřejnoprávní; typická pro ně je nerovnost účastníků, subordinace, že vždy vznikají nějakým příkazem (zákonem, nařízením, správním rozhodnutím apod.), tedy bez ohledu na souhlas druhého, a

b) vztahy horizontální, soukromoprávní; typická pro ně je rovnost účastníků, dobrovolnost, vždy vznikají nějakou smlouvou, vždy je k jejich vzniku nutný souhlas všech zúčastněných stran; v jejich rámci lze dále vyčlenit:

ba) nestandardní horizontální vztahy, kde si jsou smluvní strany sice rovné formálně, ale z nějakého důvodu je jedna z nich vždy ve výhodě, přičemž tato výhoda je dána nikoli jejími osobními mimořádnými schopnostmi, ale jejím postavením nebo rolí (typicky vztah zaměstnavatele a zaměstnance nebo spotřebitele a podnikatele); a

bb) standardní horizontální smluvní vztahy, kde si jsou strany rovné formálně i fakticky, a jejich případné nerovné postavení je dáno výhradně osobními schopnostmi stran; sem patří všechny ostatní smluvní vztahy, které nejsou nestandardní.

Po tomto úvodu je možné zmínit zásadu autonomie vůle, která je jednou z klíčových zásad demokratického právního státu a znamená, že záleží jen na sobě rovných osobách, jak si své vztahy uspořádají. V ústavní rovině je to vyjádřeno maximou *co není zakázáno, je dovoleno*.⁷ Soukromé osoby jsou si rovny, jedna druhé nemůže nic nařizovat, a smlouva je jediný způsob, jak si mohou upravit své vztahy. Smlouvy si nelze vynutit – to je jejich pravá podstata – a nelze si vynutit ani pouhé vyjednávání o nich. Ze zásady autonomie vůle tak přirozeně vyplývá, že právo na osobní podání bude mít dopad pouze na vertikální (veřejnoprávní) vztahy, kde má jedna strana nařizovací moc vůči druhé a ústavně zakotvené právo na osobní podání zde bude fungovat jako překážka toho, aby jedna strana druhé *nařídila* neosobní jednání (např. elektronickou formou).

Z výše zmíněné zásady autonomie vůle dále přirozeně plyne, že právo na osobní podání může mít smysl v nestandardních horizontálních vztazích, kde jedna strana je výrazně silnější než druhá a bez této ústavní pojistky by si mohla neosobní jednání fakticky vynutit; pokud bude mít silná strana fakticky či dokonce formálně monopol na poskytování určitých služeb, smysl takové pojistky bude o to větší.

⁷ Čl. 2 odst. 4 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 3 Listiny; srovn. § 1 odst. 2 a § 1725 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

Z výše zmíněné zásady autonomie vůle ale především plyne, že **právo na osobní podání fakticky nemá vůbec žádný dopad na standardní soukromoprávní vztahy**, protože v nich neexistuje žádný subjekt, který by mohl druhému jinou než osobní formu podání nařídit nebo si ji vynutit. V těchto vztazích si totiž nelze vynutit vůbec žádné jednání (např. chce-li někdo koupit určitou nemovitost, nemá žádný nárok na to, aby se s ním její stávající vlastník vůbec o tom bavil). Tuto předlohu, resp. nově navržené články 41 odst. 2 a 3, tudíž nelze vykládat tak, že omezuje potenciální strany standardních smluvních vztahů v tom, jak spolu budou komunikovat, zda přímo nebo prostřednictvím někoho dalšího.

1.2.5 Výjimky z ústavního práva na osobní podání

Ani právo na osobní podání není a nemůže být bezbřehé. Existují situace, kdy existuje důvod k zastoupení nebo zprostředkování jinou osobou, a to případně i proti vůli zastoupeného, a tato předloha na to pamatuje.

Obecně platí, že:

- jakákoli ústavní práva lze omezit jen ve veřejném zájmu, který je dostatečně silný na to, aby zásah ústavního práva ospravedlnil,
- že tento zásah musí být přiměřený svému účelu, a
- že tento zásah musí být vzhledem k dosažení požadovaného účelu nezbytný (tj. že účelu nelze dosáhnout jinak, méně invazivně).

Tento tzv. **test proporcionality** musí platit v nejširším slova smyslu, a to jak pro navazující zákony, kde půjde o obecný veřejný zájem na nějakém typovém zásahu do nějakého ústavního práva a o jeho obecné odůvodnění, tak pro konkrétní zásahy, které musí být takto ospravedlnitelné každý sám o sobě.

V tomto nepominutelném kontextu se navrhuje stanovit výjimku z obecného práva na osobní podání (nový článek 41 odst. 2 Listiny) v tom smyslu, že toto právo smí být prolomeno, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv dotčených osob. Posledně uvedený veřejný zájem, totiž ochrana práv dotčených osob, umožňuje povinné zastoupení všude tam, kde zákonodárce uzná, že je to ku prospěchu zastupované osoby. Bude sem patřit povinné zastoupení nebo jiná forma zprostředkování odborníkem (advokátem, notářem, zpracování projektu autorizovaným architektem apod.), bude sem patřit povinné zastoupení dětí

zákonnými zástupci, bude sem patřit i povinné zastoupení osob, jejichž svéprávnost byla omezena. Konkrétní vymezení bude záviset na navazujících zákonech.

Dále se navrhuje stanovit výjimku ze speciálního práva nebýt nucen používat elektronické sítě a úložiště (nový článek 41 odst. 3 Listiny) tak, že zákon smí nařídít používání elektronických sítí a úložišť jako podmínku pro výkon určitých povolání nebo činností z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti a pořádku, předcházení trestným činům nebo ochrany práv a svobod druhých. (Oproti předchozí výjimce, kde je pamatováno pouze na ochranu osoby, která činí nějaký právní úkon, před ní samotnou, zde se pamatuje na ochranu všech osob.) Tato výjimka kryje již existující povinnost např. advokátů disponovat datovými schránkami, nekryje však povinné plošné přidělování datových schránek bez ospravedlnění takového postupu nějakým konkrétním, dostatečně silným veřejným zájmem.

1.3 Ústavní právo na hotovostní platby jako druhý pilíř navrhované úpravy

Právo na hotovostní platby odpovídá původnímu návrhu podle tisku 277, je však pojato odlišně – předkladatelé nyní vycházejí z toho, že **právo platit v hotovosti je jen speciálním projevem práva být offline.**

1.3.1 Obavy ze zrušení hotovosti

Vedle obecných obav z elektronizace (srov. bod 1.2.1.) přináší elektronizace plateb i další, specifické obavy.

Vedle již zmíněné možnosti vykradení bankovního účtu v důsledku kybernetického útoku je třeba zejména zmínit skutečnost, že existence hotovostních peněz brání provedení měnové reformy cestou záporných úrokových sazeb, prakticky stiskem tlačítka. Pokud by zcela zmizely platné bankovky a mince a peníze by se staly výlučně virtuálními, bylo by možno zavést záporné úrokové sazby a prakticky tak provést měnovou reformu: to, co v roce 1953 komunistická vláda technicky chystala a realizovala v řádu týdnů či dokonce měsíců a co bylo fakticky státním bankrotem, by ve virtuálním prostředí bez existence platných bankovek a mincí trvalo několik sekund.

Další obava je ryze politického charakteru a souvisí s možností omezit nebo zablokovat někomu bankovní účet pro jeho politické názory, např. na základě nějakého systému sociálních, resp. společenských kreditů, již dnes připravovaných např. v Číně. Argument, že v demokratické zemi se něco takového stát nemůže, je lichý – např. ještě před 10 lety bylo na Západě nepředstavitelné omezování svobody slova na internetu, dnes je to běžná záležitost.

Již dnes je značným problémem ekonomická negramotnost řady i jinak velmi vzdělaných lidí. Ta by s vymizením hotovosti dál vzrostla. Skutečnost, že je někdo počítačově gramotný, neznamená, že je gramotný i ekonomicky. Na tomto místě je třeba připomenout i obavu, která během projednávání návrhu podle tisku 277 zazněla z úst senátorky Daniely Kovářové, totiž že s ohledem na standardní vývoj lidských poznávacích schopností a schopnosti učit se by děti prakticky neměly šanci naučit se zacházet s penězi, pokud by neměly k dispozici hmatatelné peníze, např. v podobě kapesného, se kterými by se mohly učit samy hospodařit. Právě děti si nejdříve potřebují na něco sáhnout.

Konečně řada lidí má špatné zkušenosti s komunikací s bankovními ústavami – např. rozhodne-li se banka vydat novou platební kartu, stává se, že je doručena s týdenním zpožděním, zatímco původní karta již nefunguje.

1.3.2 Navrhované pojetí ústavního práva na hotovostní platby

V důsledku toho, že právo na hotovostní platby je nově pojato *jen* jako speciální projev práva být nepřipojen, právo na hotovostní platby by nebylo třeba vůbec upravovat, postačilo by vztáhnout na ně obecnou úpravu podle nově navržených článků 41 odst. 2 a 3.

Předkladatelé však reflektují specifickou problematiku provádění plateb, a navrhují proto zvláštní, relativně samostatnou ústavněprávní úpravu (*lex specialis*), v jejímž důsledku se obecná úprava (*lex generalis*), představovaná nově navrženým článkem 41 odst. 2 a 3, vůči platbám neuplatní. Tuto speciální úpravu, jako celek obsaženou v nově navrženém článku 41 odst. 4 až 8, tvoří pouze několik dílčích záruk, zaručujících platby v hotovosti pouze pro několik typově určených plateb. Ve vztahu k bezhotovostním platbám tak ve výsledku vznikne relativně volnější ústavněprávní úprava, než by existovala podle obecně navržené úpravy ústavního práva být offline.

1.3.3 Dílčí ústavní záruky práva na hotovostní platby

Navrhuje se zaručit možnost hotovostních plateb pouze pro odůvodněné, zvlášť vyjmenované typy plateb (nový článek 41 odst. 4 až 7 Listiny). Konkrétně se navrhuje tyto dílčí záruky hotovostních plateb:

a) **dílčí ústavní záruka hotovostních plateb pro spotřebitele**⁸ – tato ústavní záruka se tedy bude vztahovat pouze na platby prováděné spotřebiteli nebo vůči spotřebitelům (např. při reklamaci) a nebude se vůbec vztahovat na standardní soukromoprávní platby, kde se plně uplatní zásada autonomie vůle, resp. smluvní volnosti, a to včetně možností jejího omezení (srov. bod 1.2.5 výše). Pro dílčí ústavní záruku pro spotřebitele se navrhuje stanovit následující tři možná omezení:

aa) za prvé, **aby zákon směl přiměřeným způsobem omezit výši plateb, které spotřebitelé mohou v hotovosti provést;**⁹ tato výjimka respektuje stávající zákon o omezení plateb v hotovosti,¹⁰ ale přesahuje jej, protože má jiné pojetí a dosah – v širším kontextu je tato problematika rozebrána v bodu 1.3.6 níže;

ab) za druhé, **aby zákon směl zavést povinnost přijímat od spotřebitelů platební karty;**¹¹ tato výjimka je reakcí na požadavek velké části veřejnosti, která vnímá jako nespravedlivé, že podnikatelé mají povinnost přijímat hotové peníze, ale nemají povinnost přijímat platební karty. Předkladatelé této veřejné poptávce – při vědomí toho, že jen platné bankovky a mince jsou zákonnými penězi a elektronické platby jim nejsou rovnocenné – vycházejí vstříc tak, že zákon smí nařídit podnikatelům, popř. jejich vybranému segmentu, přijímat od spotřebitelů elektronické platby, za předpokladu, že náklady těchto plateb nebude hradit podnikatel; právě to je totiž nejčastější důvod, proč podnikatelé platby bankovním převodem odmítají – nechtějí platit poplatky, které si za tyto platby strhávají banky; v praxi tak na základě navržené ústavněprávní úpravy mohou nastat dvě situace:

⁸ Této dílčí záruce odpovídá nově navržený čl. 41 odst. 4 Listiny, první věta.

⁹ Tomuto dílčímu omezení odpovídá nově navržený čl. 41 odst. 4 Listiny, část první věty za středníkem.

¹⁰ Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti.

¹¹ Tomuto dílčímu omezení odpovídá nově navržený čl. 41 odst. 4 Listiny, třetí věta.

- pokud zákonodárce uvedené možnosti nevyužije, zůstane přijímání platebních karet dobrovolné a jejich náklady mohou i nadále nést podnikatelé;
- pokud zákonodárce uvedené možnosti v nějakém rozsahu využije, bude v tomto rozsahu přijímání platebních karet od spotřebitelů povinné, jejich náklady však nově ponesou spotřebitelé, kteří se rozhodnou platit kartou, popř. příslušný bankovní ústav; a

ac) za třetí, **aby zákon směl stanovit výjimku pro elektronické obchody**;¹² tato výjimka vychází z teze, že pokud je nějaký spotřebitel schopen si elektronicky objednat zboží, pak je v naprosté většině případů také schopen za něj elektronicky zaplatit, a dále z teze, že elektronické obchody jsou specifické a z podstatné části stojí právě na myšlence elektronických plateb; právě možnost nutit elektronické obchody k hotovostním platbám patřila k silným výtkám vůči návrhu podle tisku 277, a předkladatelé takto vycházejí svým kritikům vstříc;

b) **dílčí ústavní záruka hotovostní výplaty odměny za práci**¹³ – navrhuje se zaručit možnost hotovostní výplaty mzdy nebo platu, s výhradou, že se zaměstnanec a zaměstnavatel nedohodnou jinak (tato výhrada respektuje autonomii vůle, resp. smluvní volnosti zúčastněných); tato norma je odůvodněna jednak speciálním charakterem pracovněprávních vztahů, které jsou sice primárně smluvní, ale zaměstnavatel má fakticky silnější pozici, jednak zvláštním charakterem těchto plateb, které jsou zpravidla základním zdrojem příjmu a obživy;

c) **dílčí ústavní záruka hotovostní výplaty sociálních plateb**¹⁴, tj. různých sociálních dávek a pomoci, penzí a plateb z jiného sociálního pojištění, a to i soukromého; důvodem je zvláštní charakter těchto plateb, zpravidla určených k uspokojování základních potřeb a často směřovaných k lidem, kteří nejsou schopni jiný způsob výplaty přijmout; a konečně

d) **dílčí ústavní záruka hotovostních plateb určených státu**;¹⁵ v praxi se jedná o záruku možnosti platit v hotovosti všechny peněžité závazky, jejichž důvodem je výkon veřejné moci – půjde zejména o různé daně, poplatky, popř. pokuty; důvodem je skutečnost, že stát je

¹² Tomuto dílčímu omezení odpovídá nově navržený čl. 41 odst. 4 Listiny, druhá věta.

¹³ Této dílčí záruce odpovídá nově navržený čl. 41 odst. 5 Listiny.

¹⁴ Této dílčí záruce odpovídá nově navržený čl. 41 odst. 6 Listiny.

¹⁵ Této dílčí záruce odpovídá nově navržený čl. 41 odst. 7 Listiny.

emitentem platných bankovek a mincí a bylo by absurdní, aby je sám odmítal přijímat; tato záruka nicméně nepokrývá *smluvní* závazky vůči státu nebo jiným veřejnoprávním subjektům, tedy závazky, ke kterým se potenciální plátce *dobrovolně* zavázal.

Na tomto místě je třeba upozornit, že dílčí ústavní záruky hotovostních plateb nebrání plátcům provádět tyto platby prostřednictvím třetích osob – např. složenkou prostřednictvím pošty; to může mít význam zejména pro hotovostní výplaty mezd a sociálních plateb. Je tomu tak jednak proto, že dílčí ústavní záruky hotovostních plateb jsou vesměs navrženy jako speciální ustanovení vůči obecně pojatému právu na osobní podání, jednak proto, že právo na osobní podání se týká toho, kdo určitý úkon – v tomto případě platbu – provádí, a ten tedy může tohoto práva nevyužít.

1.3.4 Společná výjimka pro dílčí ústavní záruky hotovostních plateb

Obdobně jako v návrhu podle tisku 277 se i nyní navrhuje, **aby zákon směl stanovit výjimku ze všech dílčích záruk hotovostních plateb pro osoby zbavené osobní svobody**;¹⁶ jedná se nejen o lidi ve výkonu trestu osobní svobody nebo ve vazbě, ale též o osoby držené bez svého souhlasu ve zdravotnických zařízeních. V těchto zařízeních, vězeňských i zdravotních, bývá hotovost tam zadržovaným osobám odebrána, aby se jim ztížil případný útek, a nahrazena nějakým interním ekvivalentem měny, použitelným jen v rámci příslušného detenčního zařízení (poukázky, stravenky, žetony apod.). Tento postup však zasahuje do všech 4 navrhovaných dílčích ústavních záruk:

- do dílčí ústavní záruky hotovostních plateb pro spotřebitele (typicky v nemocnicích může bufet smluvně provozovat osoba odlišná od nemocnice, tj. podnikatel);
- do dílčí ústavní záruky hotovostní výplaty odměny za práci (např. za práci vykonávanou během trestu odnětí svobody);
- do dílčí ústavní záruky hotovostní výplaty sociálních plateb (např. výplata důchodů osobám zbaveným osobní svobody); i
- do dílčí ústavní záruky hotovostních plateb státu (např. nákup základních potřeb ve vězení).

Proto se výše uvedená výjimka navrhuje jako společná pro všechny tyto dílčí záruky.

¹⁶

Tomuto omezení odpovídá nově navržený čl. 41 odst. 8 Listiny.

(Oproti tomu možnost omezení výše hotovostních plateb se navrhuje jen pro dílčí ústavní záruku hotovostních plateb pro spotřebitele, z důvodů vysvětlených v širších souvislostech níže v bodu 1.3.6.)

1.3.5 Související novela Ústavy

Navrhuje se doplnění čl. 98 Ústavy, který jediný upravuje na ústavní úrovni postavení České národní banky, tak, **aby Česká národní banka měla již z Ústavy oprávnění a současně povinnost emitovat platné bankovky a mince.** Nyní tento její úkol vyplývá z pouhého zákona.¹⁷ Jestliže však mají být na ústavní úrovni zaručeny některé typy hotovostních plateb, je logické, aby na ústavní úrovni byla zaručena i emise hotovostních platidel.¹⁸

1.3.6 Otázka limitu hotovostních plateb a otázka prevence trestné činnosti

Tyto dvě úzce související otázky si zaslouží samostatné, komplexní vysvětlení.

V České republice byl v roce 1996 přijat zákon o opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, který byl v roce 2008 nahrazen novým zákonem;¹⁹ tento zákon žádný limit pro platby v hotovosti nestanovoval a nestanoví, obsahuje pouze ustanovení sloužící ke kontrole původu podezřelých peněz.

V roce 2004 následoval dosud platný zákon o omezení plateb v hotovosti. Ten stanovil nejdříve limit pro platby v hotovosti na 350.000,- Kč pro totožné účastníky plateb a den, v roce 2014 byl tento limit z politických důvodů snížen na 270.000,- Kč, což platí dosud.²⁰

¹⁷ § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

¹⁸ K související problematice případného nahrazení koruny české jako zákonné peněžní jednotky v České republice eurem srov. bod 3 důvodové zprávy

¹⁹ Zákon č. 61/1996 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů; ten byl nahrazen zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.

²⁰ Zákon č. 254/2004 Sb., snížení limitu provedeno jeho novelou, zákonem č. 261/2014 Sb.

Konečně v roce 2009 byl přijat zákon o platebním styku, v roce 2017 nahrazený nyní platným zákonem; účelem těchto zákonů především bylo regulovat a ochránit elektronické platby, nicméně obsahují i prvky prevence a potírání kriminality.²¹

Na úrovni Evropské unie dosud žádný limit pro provádění hotovostních plateb neplatil a neplatí, existující požadavky evropského práva jsou do českého práva adaptovány prostřednictvím zákona o opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a prostřednictvím zákona o platebním styku; limit pro platby v hotovosti, pokud je v jednotlivých členských státech Evropské unie zaveden, je zaveden výhradně z vůle těchto států; to platí i pro omezení plateb v hotovosti v České republice. V současné době však Evropská komise navrhuje omezení i na unijní úrovni, a to ve výši 10.000,- euro pro totožné účastníky plateb a den.²²

Z těchto skutečností vycházel loňský návrh podle tisku 277, který obsahoval následující výjimku ze záruky práva platit prostřednictvím platných bankovek a mincí: „*Toto právo lze omezit jen zákonem v případech v demokratické společnosti nezbytných pro předcházení trestným činům ...*“

Nynější předloha od takto široce pojaté výjimky upouští, protože v důsledku zvoleného přístupu zavést pouze čtyři dílčí ústavní záruky hotovostních plateb²³ ztrácí smysl:

- na platby odměny za práci, na sociální platby a na platby státu se dnes platný limit hotovostních plateb vůbec nevztahuje²⁴ a není důvod na tom něco měnit, protože u těchto plateb je jasný jejich důvod a jejich omezení by pro prevenci kriminality nemělo žádný přínos;
- pro platby, na které se uvedené dílčí ústavní záruky vůbec nevztahují, rovněž nedává smysl zavádět na ústavní úrovni výjimky. Např. na standardní platby mezi osobami (podnikateli i nepodnikateli) se žádná z navrhovaných ústavních záruk nevztahuje a zákon je proto může omezit bez dalšího.

²¹ Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku; nahrazen nyní platným zákonem č. 370/2017 Sb., o platebním styku.

²² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0420>

²³ Srov. body 1.3.2 a 1.3.3 výše.

²⁴ Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 254/2004 Sb.

Omezení hotovostních plateb z důvodu prevence kriminality zde tedy dává smysl pouze u dílčí záruky hotovostních plateb pro spotřebitele. Nicméně u této záruky přichází v úvahu jako důvod omezení hotovostních plateb co do jejich výše nejen prevence kriminality, ale i ochrana podnikatelů, kteří mohou mít zejména z bezpečnostních a provozních důvodů problém příliš vysoké částky v hotovosti přijímat.

Ve výsledku se proto *pouze* navrhuje, aby zákon směl stanovit přiměřenou nejvyšší možnou výši plateb, které spotřebitelé smějí provést v hotovosti (tj. bez vazby na prevenci kriminality).²⁵ Posouzení, co je v daném kontextu přiměřené, se ponechává na zákonodárci, potažmo na Ústavním soudu. Rozumí se, že zákon by měl stanovit jen takový limit, aby se omezení netýkalo běžně prováděných plateb každodenního charakteru a úhrady běžných životních potřeb, ale vztahovalo se jen na výjimečně vysoké, nestandardní, mimořádné platby. Zákonodárci se rovněž nijak nebrání nejvyšší možnou výši spotřebitelských plateb typově diverzifikovat např. pro různé typy podnikatelské činnosti nebo zboží.

1.3.7 Reakce na kritiku tisku 277

Během projednávání tisku 277 zazněla celá řada kritických názorů. Protože řada z nich byla natolik obecná, že má dopad i na předlohu navrhovanou nyní, sluší se se k nim vyjádřit.

1.3.7.1 Vztah hotovostních a bezhotovostních plateb

Ústavněprávní ochrana hotovostních plateb by údajně zavedla nerovnost mezi hotovostními a bezhotovostními platbami. Tento názor, pochopitelný na laické úrovni, zazněl dokonce i v některých akademických stanoviscích vypracovaných pro potřeby Stálé komise pro Ústavu a parlamentní procedury. Je třeba zřetelně konstatovat, že tento názor je od samého základu vadný, protože **žádná rovnost hotovostních a bezhotovostních plateb neexistuje a nikdy neexistovala**. Podle zákona „*(p)eněžní jednotkou v České republice je koruna česká*“, která „*se dělí na sto haléřů*“, ²⁶ a „*(p)latné bankovky a mince vydané Českou národní bankou jsou zákonnými penězi ve své nominální hodnotě při všech platbách na území*

²⁵ Srovn. bod 1.3.3 pododstavec aa).

²⁶ § 13 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance

České republiky“.²⁷ Platební karta není ekvivalentem zákonné měny. Ani zákon o platebním styku, který elektronické platby upravuje, je neklade na roveň plateb hotovostních, pouze pro ně určuje podmínky. Elektronickým ekvivalentem zákonných platných bankovek a mincí se může v budoucnosti stát až tzv. digitální zákonná měna, o jejímž zavedení se uvažuje např. v podobě digitálního eura, a která by měla fungovat obdobně jako např. tzv. bitcoiny.

Nicméně **předkladatelé vycházejí vstříc volání po usnadnění plateb kartou** a v rámci dílčí ústavní záruky hotovostních plateb pro spotřebitele navrhuji, aby zákon směl zavést povinnost podnikatelů přijímat od spotřebitelů platby prováděné jiným než hotovostním způsobem, za podmínky, že náklady těchto plateb (fakticky platby zprostředkovatelům, které se u hotovostního styku nevyskytují) nesmějí být přeneseny na příjemce plateb.²⁸

1.3.7.2 Platební žetony a výdejové automaty

I argument, že ústavní záruka plateb v hotovosti znemožní používat různé elektronické platební žetony, průkazy či náramky, na kterých je „nabit“ určitý počet služeb k vyčerpání – v praxi půjde o různé permanentky, např. k používání MHD, ke vstupu do muzeí či do ZOO anebo k určitému počtu sjezdů v lyžařských areálech apod. – je lichý. Všechny tyto elektronické nosiče je totiž nejdříve třeba si koupit anebo dočasně pronajmout, jedno zda v hotovosti nebo bezhotovostně, přičemž jejich nákup nebo pronájem je dobrovolný, děje se v rámci autonomie vůle smluvních stran.

Podobně nepoučený je argument, že ústavní záruka plateb v hotovosti povede k zániku různých výdejních automatů, např. na kávu či sušenky. Bude záležet jen na typu automatu, zda umožní jen hotovostní platbu, nebo jen bezhotovostní platbu, nebo obojí. Čistě z ekonomických důvodů lze očekávat, že nejvíce rozšířeny budou automaty, které umožní obojí druh platby, hotovostní i bezhotovostní, stejně jako je tomu dnes.

²⁷ § 16 odst. 1 zákona č. 6/1993 Sb.

²⁸ srovn. bod 1.3.3 pododstavec ab)

1.3.7.3 Elektronické obchody

Předkladatelé v plném rozsahu vyšli vstříc námitce, že záruka hotovostních plateb by nutila provozovatele elektronických obchodů přijímat hotovostní platby, což odporuje základní myšlence takového podnikání, či přesněji, že by taková záruka zabránila budoucímu zrušení této nelogičnosti. Předloha proto umožňuje, aby zákon směl z ústavní dílčí záruky plateb v hotovosti pro spotřebitele zavést výjimku pro elektronické obchody. Tato výjimka vychází z předpokladu, že pokud si někdo objednává zboží elektronicky, je dostatečně kompetentní za ně i elektronicky zaplatit a že vynucování hotovostních plateb by v tomto případě bylo šikanováním dotčených podnikatelů.²⁹

1.3.7.4 Zachování hotovosti

V jednom z akademických stanovisek vypracovaným pro potřeby Stálé komise pro Ústavu a parlamentní procedury, které bylo k návrhu otevřeně nepřátelské, zazněla i obava, že zavedení ústavní ochrany hotovostních plateb znemožní úplné vymizení hotovosti. Předkladatelé konstatují, že právě to, aby hotovost nemohla úplně vymizet a musela alespoň v minimální míře stále existovat, je jejich hlavním cílem, nikoli z důvodů nostalgických, ale z důvodů politických, sociálních a ekonomických, jak byly podrobně popsány v bodech 1.2.1, 1.2.2 a 1.3.1 výše.

Myšlenka, že je žádoucí hotovost zcela odstranit, je pro předkladatele naprosto nepřijatelná, a právě úplnému vymizení hotovosti chtějí svým návrhem bránit.

1.4 Ústavní ochrana spotřebitelů jako třetí pilíř navrhované úpravy

Jak již bylo uvedeno, zavedení ústavní ochrany spotřebitelů nebylo primárním záměrem předkladatelů. Při zpracování předlohy však nešlo nevidět přesah problematiky a její prolínání se s právním postavením spotřebitelů. To vedlo k myšlence zakotvit ústavněprávní

²⁹ Srov. bod 1.3.3 pododstavec ab).

ochranu spotřebitelů obecně. Nejedná se o zcela novou myšlenku, ochranu spotřebitele zmiňuje už čl. 38 Listiny základních práv Evropské unie, v hlavě IV nazvané *Solidarita*.³⁰

Tato předloha vychází z myšlenky, že to, co pro 20. století znamenala speciální ochrana pracovněprávních vztahů, znamená pro 21. století ochrana spotřebitelů: Vztahy mezi zaměstnanci a zaměstnavateli a vztahy mezi spotřebiteli a podnikateli mají společné to, že druzí jmenovaní jsou vždy ve fakticky slabším postavení, i když právně rovni svým smluvním partnerům. Jak pracovní právo, tak spotřebitelské právo představují nadstandardní veřejnoprávní regulaci soukromoprávních smluvních vztahů s cílem chránit slabší před silnějšími.

Předkladatelé proto navrhují pojmout ústavněprávní ochranu spotřebitelů nikoli na solidárním principu, ale obdobně, jako je pojata ústavněprávní ochrana zaměstnanců, a v Listině toliko zakotvit, že spotřebitelé mají právo na zvláštní ochranu z důvodu jejich postavení jako slabší smluvní strany, a ve zbytku se odkázat na zákon.

Pro navržené ústavní právo spotřebitelů na zvláštní ochranu se navrhuje dále stanovit, že se jej lze domáhat pouze v mezích zákonů, které je provádějí (obdobně, jako je tomu u ochrany zaměstnanců a dalších sociálních práv).³¹ Prováděcími zákony v současnosti jsou zejména občanský zákoník³² a zákon o ochraně spotřebitele³³, a dále řada dílčích ustanovení různých dalších zákonů, obsahujících v rámci svého předmětu úpravy speciální úpravu právního postavení spotřebitele.³⁴ Na platné zákonné úpravě práv spotřebitele není třeba v souvislosti s navrženou předlohou nic měnit.

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

³¹ Srov. stávající čl. 41 odst. 1 Listiny, který tato předloha zachovává jako čl. 41 odst. 9.

³² § 419 – 435 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

³³ Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

³⁴ Za všechny např. zákon č. 435/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

1.5 Začlenění navržených norem do ústavního pořádku

Poté, co byly vysvětleny navrhované normy v materiálním slova smyslu, je třeba vysvětlit, jak si předkladatelé představují jejich formální začlenění mezi stávající předpisy ústavního pořádku.

1.5.1 Začlenění ústavní ochrany spotřebitelů (III. pilíř)

Pokud se týče ústavní záruky ochrany spotřebitelů, zvolené pojetí popsané v bodě 1.4 přirozeně vedlo k zařazení tohoto ustanovení do článku 28 Listiny, po bok ústavní ochrany práv zaměstnanců: Stávající znění upravující práva zaměstnanců se nově stane odstavcem 1 a bude doplněn nový odstavec 2 zastřešující na ústavní úrovni práva spotřebitelů. Díky tomuto řešení se bude i ústavního práva na ochranu spotřebitelů možno dovolávat jen v mezích prováděcích zákonů, protože se na ně bude vztahovat ustanovení stávajícího článku 41 odst. 1 (nově odst. 9) Listiny.

1.5.2 Začlenění ústavního práva být offline včetně dílčích ústavních záruk hotovostních plateb (I. a II. pilíř)

Při zpracování návrhu byly identifikovány v zásadě tři možné způsoby začlenění norem I. a II. pilíře do ústavního pořádku.

První zvažovanou a posléze zavrženou variantou bylo doplnit je do těch stávajících ustanovení, ke kterým mají obsahově nejbližší:

- právo na osobní podání do článku 2 Listiny, upravujícího mimo jiné zásadu autonomie vůle;
- zákaz nutit někoho jednat prostřednictvím elektronických sítí a úložišť zřejmě do článku 36 Listiny, upravujícího právo na přístup k soudům a správním orgánům;
- dílčí záruku hotovostních plateb pro spotřebitele do článku 26 Listiny, upravujícího základní hospodářská práva, popř. do nově navrženého článku 28 odst. 2 Listiny;
- dílčí záruku hotovostních výplat odměn za práci do článku 28, nově označeného jako článek 28 odst. 1 Listiny, upravujícího právo na spravedlivou odměnu za práci;
- dílčí záruku hotovostní výplaty sociálních plateb do článku 30 Listiny, upravujícího právo na hmotné zabezpečení ve stáří, při nezpůsobilosti k práci a při ztrátě živitele;

do článku 31 Listiny, upravujícího veřejné zdravotní pojištění; a do článku 32 odst. 5 Listiny, upravujícího právo rodičů na pomoc státu;

- omezení těchto záruk u osob zbavených osobní svobody do článku 8 Listiny, upravujícího podmínky zbavení osobní svobody; a

- emisní povinnost České národní banky do článku 98 Ústavy;

taková ústavněprávní úprava by byla extrémně roztříštěná a zcela by zatlačila do pozadí zamýšlené vazby mezi jednotlivými normami a zamýšlenou komplexnost navrhované úpravy.

Druhou zvažovanou a posléze rovněž zavrženou variantou bylo navrhnout speciální ústavní zákon upravující výhradně právo být offline, včetně dílčích záruk plateb v hotovosti. Tato varianta byla shledána nevhodnou ze dvou důvodů: jednak by forma samostatného ústavního zákona potlačila symbolický význam práva být offline, jednak by takový ústavní zákon měl do budoucna tendenci být různě doplňován, upravován, právo být offline by začalo bobtnat až do podoby jakéhosi ústavního digitálního zákoníku – samostatný ústavní zákon totiž není z psychologických důvodů tak nesnadno změnitelný jako Ústava a Listina. A předkladatelé si nepřejí úpravu neustále se rozvíjející, ale úpravu co nejjednodušší a nejstabilnější.

Zbyla tedy třetí a poslední, předkladateli zvolená varianta, totiž zformulovat jednotlivé nově navrhované normy do jednoho nového, komplexně pojatého ustanovení – článku Listiny, a tento nový článek následně zařadit v Listině na co nejvhodnější, z hlediska její systematiky co nejvíce odpovídající místo. Výsledkem jsou články 41 odst. 2 až 8:

- článek 41 odst. 2 obsahuje ústavní právo na osobní podání, včetně výjimek z něho; je pojato jako nejobecnější norma celého komplexu;

- článek 41 odst. 3 obsahuje ústavní zákaz nutit někoho komunikovat elektronicky, včetně výjimek z něho – fakticky představuje obecné vyjádření ústavního práva být offline, pojaté jako zvláštní norma vůči ústavnímu právu na osobní podání (odst. 2) a obecná norma vůči ústavním dílčím zárukám hotovostních plateb (odst. 4 až 7, které následují);

- článek 41 odst. 4 obsahuje dílčí ústavní záruku hotovostních plateb pro spotřebitele, včetně výjimek z ní;

- článek 41 odst. 5 obsahuje dílčí ústavní záruku hotovostní výplaty odměny za práci, včetně výjimek z ní;

- článek 41 odst. 6 obsahuje dílčí ústavní záruku hotovostní výplaty sociálních plateb;

- článek 41 odst. 7 obsahuje dílčí ústavní záruku hotovostních plateb státu; a

- článek 41 odst. 8 obsahuje společnou výjimku pro odstavce 4 až 7, týkající se osob zbavených osobní svobody.

1.5.3 Článek 41 nově jako článek upravující způsob výkonu práv a povinností

Nastal čas vysvětlit, proč byl vybrán právě článek 41 Listiny.

Jak vyplynulo z výše popsané první varianty ústavního začlenění práva být offline do ústavního pořádku, tato varianta by znamenala doplnění různých článků napříč Listinou a jejími dílčími hlavami první, druhou, čtvrtou a pátou. Mají-li tedy být tyto normy formulovány společně jako jeden celek, jako jeden článek, pak tento článek musí patřit do ustanovení společných pro celou Listinu – tedy do šesté hlavy Listiny.

Právo být offline vnímané jako právo na osobní podání je především právem, které upravuje způsob, jakým lze vykonávat ostatní práva, a to nejen ta, která jsou zaručena na ústavní úrovni, ale obecně všechna práva. A v tomto obecném rozsahu se týká nejen výkonu práv, ale také výkonu povinností.

Listina už dnes má ustanovení, které upravuje výkon jiných práv napříč Listinou a které je typově blízké nově navrhovaným ustanovením – tímto ustanovením je článek 41 odst. 1 Listiny, který stanoví, že v něm vyjmenovaných práv se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které tato práva provádějí. Navrhuje se nově navržená ustanovení článku 41 odst. 2 až 8 předřadit stávajícímu článku 41 odst. 1, který se tak nově stane článkem 41 odst. 9 Listiny.

Do této chvíle tedy jsou vysvětleny články 41 odst. 2 až 9 výsledného znění. Zbývá vysvětlit roli odstavce 1.

1.5.4 První bonus: Posílení právního státu (nový čl. 41 odst. 1 Listiny)

Články 41 odst. 2 až 9 výsledného znění představují ucelený korpus předpisů obecně upravujících způsoby výkonu práv a povinností. Tomuto celku, tomuto komplexu ustanovení různé míry obecnosti však chybí norma, která by je všechny společně zastřešila.

Podle článku 1 Ústavy: „*Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát, založený na úctě k právům člověka a občana.*“

Toto zcela zásadní ustanovení lze dále členit a vykládat je tak, že:

- pojem *demokratický stát* upravuje způsob tvorby pravidel vzájemného soužití ve společnosti,
- pasáž o *úctě k právům člověka a občana* představuje princip ochrany menšin – permanentních, trvalých menšin, tedy menšin, které by bez takovéto ochrany byly v daném místě a čase vždy přehlasovány (často se to obrazně vysvětluje tak, že dva vlci a jehně nikdy nesmějí hlasovat o tom, co bude k večeři); princip ochrany menšin je tedy korektivem principu demokratického státu, říká, že jsou věci, o kterých se nehlasuje (v tomto smyslu jsou takovými věcmi zejména lidská práva a svobody), a
- pojem *právní stát* znamená, že společnost se má řídit pravidly, která si sama stanovila, a ne libovolně, jak se to zrovna komu hodí, a nemá pravidla dodatečně měnit podle potřeby. Aby se lidé mohli řídit pravidly, musí pravidla předem znát a musí být schopni jim porozumět. Právě tuto právní maximu, jejímiž standardními projevy jsou zákaz přímé retroaktivity, požadavek publikace předpisů jako nezbytné podmínky jejich platnosti a princip vnitřní bezrozpornosti právního řádu, se navrhuje předřadit všem ostatním ustanovením článku 41 jako nový článek 41 odst. 1 Listiny.

1.5.5 Druhý bonus: Zrušení obsoletního ustanovení (stávající čl. 41 odst. 2 Listiny)

Článek 41 Listiny má dnes i odstavec 2, podle něhož se pod pojmem zákon rozumí zákon Federálního shromáždění, ledaže příslušná právní úprava přísluší národním radám. V důsledku rozdělení Československa se toto ustanovení stalo zcela obsoletním, a navrhuje se využít navrhované celkové rekonstrukce článku 41 Listiny k jeho vypuštění.

1.5.6 Úprava ústavního postavení České národní banky (součást II. pilíře)

Zbývá začlenit poslední nově navrhovanou normu v materiálním slova smyslu, totiž ústavní zakotvení emise platných bankovek a mincí jako úkolu České národní banky. Navrhuje se toto ustanovení doplnit do jediného článku ústavního pořádku, který se explicitně

věnuje postavení České národní banky, tedy do článku 98 Ústavy. Zde prakticky neexistuje žádná jiná alternativa.

1.6 Zahraniční srovnání

Tento oddíl důvodové zprávy si nečiní nárok na úplnost. Předkladatelé nemají kapacitu ani odborný aparát, které by jim umožnily v krátké době prozkoumat všechny ústavy světa a registrovat všechny informace týkající se návrhů a úvah na jejich doplnění, které by umožnily provést jejich srovnávací analýzu z hlediska práva být nepřipojen, záruk plateb v hotovosti a ochrany spotřebitelů na ústavní úrovni, nicméně snažili se o maximální ilustrativnost a informativnost odpovídající účelu důvodové zprávy.

1.6.1 Ochrana spotřebitele na ústavní úrovni – zahraniční srovnání (III. pilíř)

Za počátek snah o právní ochranu spotřebitelů se zpravidla považuje řeč prezidenta J. F. Kennedyho před Kongresem Spojených států 15. března 1962, ve které vyjmenoval 4 základní spotřebitelská práva hodná právní ochrany:

- právo na bezpečnost výrobků,
- právo být informován (právo na návod k použití),
- právo na výběr (mezi různými výrobky), a
- právo být slyšen (tj. právo na reklamaci, popř. soudní ochranu).³⁵

Od té doby se stala právní ochrana spotřebitelů zákonným standardem, až na ústavní úrovni se určitě dostala v Portugalsku³⁶, Brazílii³⁷, Španělsku³⁸, Polsku³⁹ a Litvě⁴⁰, na mezinárodněprávní úrovni je chráněna čl. 11 odst. 1 Mezinárodního paktu

³⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Consumer_Bill_of_Rights

³⁶ Čl. 35 portugalské Ústavy: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>

³⁷ Čl. 5 bod XXXII brazilské Ústavy: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/brazil_federal_constitution.pdf

³⁸ Čl. 51 španělské Ústavy: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf>

³⁹ Čl. 76 polské Ústavy: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

⁴⁰ Čl. 46 litevské Ústavy: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=rivwzvvpvg&documentId=TAIS.211295&category=TAD>

o hospodářských, sociálních a kulturních právech⁴¹ a také čl. 38 Listiny základních práv Evropské unie.⁴² Příslušná ustanovení oscilují mezi formou nějaké velmi obecné, zastřešující záruky, podobně, jako je to navrhováno v novém článku 28 odst. 2 Listiny, a výčtem základních spotřebitelských práv.

1.6.2 Ochrana hotovosti na ústavní úrovni – zahraniční srovnání (II. pilíř)⁴³

Ochrana hotovosti na ústavní úrovni je zatím především středoevropskou záležitostí.

1.6.2.1 Rakousko

Od roku 2016 předložila Svobodná strana Rakouska (FPÖ) postupně několik návrhů na přijetí ústavní záruky plateb v hotovosti:

1) Nejříve byl v roce 2016 předložen návrh samostatného ústavního zákona, který měl obsahovat následující ustanovení: „*V zájmu ochrany svobody jednotlivce nepodléhá používání platebních prostředků (bankovek a mincí), jež jsou v Rakousku povoleny, žádným omezením.*“ Tento návrh nebyl přijat – podle názoru předkladatelů oprávněně, šlo o návrh extrémně obecný, nepromyšlený, absolutní, nepřipouštějící žádné výjimky.⁴⁴

2) V polovině roku 2019 následoval návrh doplnit ustanovení čl. 5 o ochraně vlastnictví v Základním zákoně o všeobecných právech státních občanů (který je obdobou české Listiny) o toto ustanovení: „*Použití hotovosti nepodléhá žádným omezením.*“ Ani tento návrh nebyl schválen, a to ani ve znění pozměňovacích návrhů, které se na velmi povšechné úrovni snažily umožnit výjimky z jinak absolutního pojetí ochrany hotovosti.⁴⁵

⁴¹ Č. 120/1976 Sb.

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

⁴³ Pasáže věnované Rakousku a Německu se opírají o dokumenty:
Magdalena Zachová: *Legislativní kroky směřující k ochraně hotovosti v Rakousku* (Parlamentní institut, prosinec 2022, odpověď na dotaz č. 3843), a
Magdalena Zachová: *Legislativní zakotvení práva na platbu v hotovosti ve státech EU* (Parlamentní institut, prosinec 2022, odpověď na dotaz 3905),
na které se předkladatelé v podrobnostech odvolávají.

⁴⁴ Návrh (tisk) 1573/A ze dne 24. února 2016.

⁴⁵ Návrh (tisk) 870/A ze dne 12. června 2019.

3) Následoval prakticky totožný návrh z října 2019, který ale již obsahoval možnost výjimek a zněl: *„Použití hotovosti jako zákonného platebního prostředku nepodléhá žádným omezením, pokud charakter právního jednání nebo zavedená praxe nevyžaduje plnění jiným způsobem.“*⁴⁶ Protože jeho projednání nebylo z procesních důvodů dokončeno, následoval v lednu 2020 další, totožný návrh, ale i ten zůstal nedoprotednán.⁴⁷

Současný rakouský kancléř Karl Nehammer (ÖVP) v létě roku 2023 oznámil vládní návrh na zakotvení ústavní záruky na hotovost, jehož vypracováním pověřil ministra financí.⁴⁸ Tento návrh snad má šanci být nejen líbivým, ale i propracovaným a s nadějí na schválení.

1.6.2.2 Německo

V únoru 2021 projednával Německý spolkový sněm návrh na doplnění článku 14 Základního zákona, chránícího vlastnictví, o ochranu hotovosti. I tento návrh byl povrchní a absolutisticky pojatý a nebyl přijat.

1.6.2.3 Slovensko

Slovensko se stalo pravděpodobně první zemí světa, která na ústavní úrovni zaručila právo na hotovostní platby. Národní rada Slovenské republiky totiž 15. června 2023 přijala ústavní zákon č. 241/2023 Z. z., kterým byl do slovenské Ústavy s účinností od 1. července 2023 doplněn čl. 39a, který zní:

„(1) Vydávanie hotovosti ako zákonného platidla sa zaručuje.

(2) Každý má právo vykonať platbu za nákup tovarov a poskytnutie služieb v hotovosti zákonným platidlom, pričom prijatie takejto platby možno odmietnuť len z primeraných alebo všeobecne uplatňovaných dôvodov. Právo vykonať hotovostnú operáciu v banke alebo pobočke zahraničnej banky sa zaručuje.

⁴⁶ Návrh (tisk) 20/A ze dne 23. října 2019.

⁴⁷ Návrh (tisk) 175/A ze dne 10. ledna 2020.

⁴⁸ <https://echo24.cz/a/HmkdR/zpravy-svet-rakousky-kancler-chce-pravo-platit-v-hotovosti-zakotvit-v-ustave>

(3) *Zákon ustanoví podmienky a obmedzenia práva podľa odseku 2. “*

Na rozdíl od rakouských a od německého návrhu je toto ustanovení zařazeno mezi hospodářská, sociální a kulturní práva, mezi článek upravující právo na zabezpečení v hmotné nouzi a článek upravující právo na ochranu zdraví.⁴⁹

1.6.2.4 Švýcarsko

Ve Švýcarsku jsou hotovostní platby považovány za národní kulturní fenomén, obavy z jejich úplného vytlačení bezhotovostními platbami se však objevily i zde. Aktuálně letos 15. února Švýcarské hnutí za svobodu předložilo federální lidovou iniciativu⁵⁰ *Ano nezávislé švýcarské měně ve formě mincí a bankovek (hotovost je svoboda)*,⁵¹ požadující referendum, které by nařídilo, že švýcarská měna musí být vždy v dostatečném množství k dispozici v hotovostní formě a že případné nahrazení švýcarského franku jinou měnou musí být schváleno v referendu.⁵² Švýcarská Federální rada (tj. švýcarská vláda) tuto iniciativu odmítla jako nedostatečně promyšlenou, uznala však významnou hospodářskou a sociální roli hotovosti v životě společnosti a avizovala vlastní návrh, který by posunul již existující zákonné normy chránící hotovost na ústavní úroveň.⁵³ V reakci na to byl v rámci další lidové iniciativy předložen další protinávrh, který má zaručit možnost platit v hotovosti za veřejné služby, zejména za veřejnou dopravu.⁵⁴

⁴⁹ https://www.slov-lex.sk/static/pdf/1992/460/ZZ_1992_460_20230701.pdf

⁵⁰ Viz čl. 139 švýcarské Ústavy:
<https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1999/404/20210101/en/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1999-404-20210101-en-pdf-a.pdf>

⁵¹ *Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)*

⁵² <https://fbschweiz.ch/de/bargeld-de>

⁵³ <https://www.swissinfo.ch/eng/business/swiss-government-proposes-constitutional-protection-for-cash/48772234>

⁵⁴ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/705/de>

1.6.3 Právo být nepřipojen na ústavní úrovni – zahraniční srovnání (I. pilíř)

Toto stále více požadované právo se zatím nejdále dostalo ve Švýcarsku: Letos v červnu se občané kantonu Ženeva 94 % hlasů vyslovili pro zakotvení práva na digitální integritu do kantonální ústavy.⁵⁵ Nově doplněný článek 21A ženevské ústavy je první svého druhu na světě a zní:

„Článek 21A

Právo na digitální integritu

- (1) Každý má právo na ochranu své digitální integrity.*
- (2) Digitální integrita zahrnuje zejména právo na ochranu před zneužitím údajů souvisejících s digitálním životem, právo na bezpečnost v digitálním prostoru, právo na život offline a také právo být zapomenut.*
- (3) Zpracování osobních údajů, je-li za ně odpovědný stát, lze v zahraničí provádět pouze v rozsahu, ve kterém je zajištěna přiměřená úroveň ochrany.*
- (4) Stát podporuje digitální začleňování a zvyšuje povědomí veřejnosti o digitálních problémech. Rozvíjí digitální suverenitu Švýcarska a spolupracuje na jejím zavádění.“⁵⁶*

⁵⁵ <https://hlidacipes.org/pravo-na-zivot-offline-poprve-v-ustave-cesko-se-muze-inspirovat-svycarskem/>

<https://blog.nymtech.net/victory-in-geneva-the-right-to-digital-integrity-incorporated-into-the-constitution-ce6762497ae7>

⁵⁶ „Art. 21A

Droit à l'intégrité numérique

- (1) Toute personne a le droit à la sauvegarde de son intégrité numérique.*
- (2) L'intégrité numérique inclut notamment le droit d'être protégé contre le traitement abusif des données liées à sa vie numérique, le droit à la sécurité dans l'espace numérique, le droit à une vie hors ligne ainsi que le droit à l'oubli.*
- (3) Le traitement des données personnelles dont la responsabilité incombe à l'Etat ne peut s'effectuer à l'étranger que dans la mesure où un niveau de protection adéquat est assuré.*
- (4) L'Etat favorise l'inclusion numérique et sensibilise la population aux enjeux du numérique. Il s'engage en faveur du développement de la souveraineté numérique de la Suisse et collabore à sa mise en œuvre.“*

(původní francouzský text dostupný na webu kantonálního parlamentu zde: <https://silgeneve.ch/legis/index.aspx>)

1.7 Závěrem

Předkladatelé odmítají tezi, že hotovost a používání klasických forem komunikace je něco archaického, že mají vymizet a že jejich ochrana na ústavní úrovni je nejen nepotřebná, ale dokonce nepatřičná. Systematika lidských práv je dána historickým vývojem státu a společnosti, od první generace představované právy lidskými, přes druhou generaci představovanou právy občanskými a politickými až po třetí generaci, kterou představují práva sociální. Lidská historie není konečná, i lidská práva musí sledovat pokrok ve společnosti, vývoj kodexu lidských práv proto není konečný a proto **se dnes hlásí o slovo další generace lidských práv, představujících svobodu vůči digitálnímu světu a ochranu spotřebitelů – generace lidských práv odpovídající digitálnímu věku.**

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Navrhovaná právní úprava se v případě schválení sama stane součástí ústavního pořádku; jako taková nemůže být v nesouladu sama se sebou – platí princip vnitřní bezrozpornosti právního řádu, a to i v rovině ústavního pořádku (hierarchicky chápaného jako nejvyšší rovina právního řádu).

Pokud se týče vztahu k čl. 9 odst. 2 Ústavy, podle kterého je změna podstatných náležitostí demokratického právního státu nepřipustná, a to i ústavním zákonem – tzn. že čl. 9 odst. 2 vyčleňuje v rámci množiny norem ústavního pořádku podmnožinu norem zvlášť privilegovaných, nadřazených ostatním – navrhovaná právní úprava podstatné náležitosti demokratického právního státu nemění, ale pouze upevňuje tím, že brání omezování přímého uplatňování práv vnucováním různých prostředníků (bank, provozovatelů datových úložišť, poskytovatelů internetu apod.) a vynucováním smluvních soukromoprávních vztahů, aniž by k tomu v jednotlivých případech existoval nějaký konkrétní, velmi silný, specifický veřejný zájem, který by takový zásah do smluvní svobody a svobody obecně ospravedlňoval.

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s právem Evropské unie

Navrhovaná právní úprava je v souladu s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy i s ostatními mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, i s právem Evropské unie.

Exkurs: Vliv předlohy na možné budoucí přijetí eura Českou republikou

V debatě o loňském návrhu podle tisku 277 zaznělo, že ústavní záruka hotovostních plateb znemožní budoucí přijetí eura Českou republikou. Je to lichá obava, a to hned z několika důvodů.

Za prvé, Evropská unie ani Evropská centrální banka nepředpokládají, že by hotovost měla vymizet nebo dokonce být zrušena. Na svém webu Evropská centrální banka sama uznává, že „*ekonomika potřebuje ke svému fungování určitý objem dostupné hotovosti*“, uvádí pro to důvody a popisuje nezastupitelné funkce hotovosti.⁵⁷

Za druhé, ano, je skutečností, že Evropská centrální banka velmi vážně uvažuje, přesněji řečeno cíleně směřuje k zavedení tzv. digitálního eura. Digitální euro má být měnou výhradně elektronickou, podobně jako bitcoin, tedy měnou samo o sobě, nikoli pouze elektronickým vyjádřením hotovostní měny převoditelné prostřednictvím platební karty. Digitální euro má však existovat vedle standardního, hotovostního eura. Nemá standardní euro nahradit. Jeho zavedení by proto neznamenalo zrušení hotovosti, či přesněji eura ve formě platných bankovek a mincí.⁵⁸

Za třetí, je součástí jakéhosi obecného povědomí, že zatímco české koruny emituje Česká národní banka, euro emituje Evropská centrální banka. To je ale velmi zjednodušené, laické pojetí. Čl. 128 (konsolidovaného znění) Smlouvy o Evropské unii totiž zní:

⁵⁷ https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/cash_role/html/index.cs.html?fbclid=IwAR2PEC74-RgGzRzBUj_e6wTRE4qZ-XFkcbyV8h-dLKILRj83auljbfX9qM

⁵⁸ https://www.ecb.europa.eu/paym/digital_euro/html/index.cs.html

„1. *Evropská centrální banka má výlučné právo povolovat vydávání eurobankovek v Unii. Tyto bankovky mohou vydávat Evropská centrální banka a národní centrální banky. Bankovky vydávané Evropskou centrální bankou a národními centrálními bankami jsou jedinými bankovkami, které mají v Unii status zákonného platidla.*

2. *Členské státy mohou vydávat euromince, objem jejich emise však vyžaduje schválení Evropskou centrální bankou. Rada může na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem a Evropskou centrální bankou přijímat opatření k sladění nominálních hodnot a technických specifikací všech mincí určených pro oběh v rozsahu nezbytném k umožnění jejich plynulého oběhu v Unii.*“^{59 60}

Je tedy evidentní, že Evropská centrální banka zejména určuje objem emitovaných eur (dnes ve formě bankovek a mincí) a národní centrální banky členských států, jejichž měnou je euro, eurobankovky a euromince v rámci Evropskou centrální bankou určeného objemu vydávají. Pokud by tedy Česká republika přijala euro, nutně by to změnilo roli České národní banky, ale nedostalo by se do rozporu s nově navrhovaným článkem 98 odst. 2 Ústavy ani s navrhovanými dílčími ústavními zárukami podle nově navrhovaného článku 41 odst. 4 až 7 Listiny, vyžadujícími existenci určitého množství hotových peněz v oběhu.

Za čtvrté je otázkou, zda Smlouva o fungování Evropské unie vůbec dává orgánům Evropské unie pravomoc digitálního euro zavést, protože její čl. 128 se zmiňuje pouze o eurobankovkách a euromincích – a i na úrovni Evropské unie platí, že smí činit jen to, co je jí dovoleno.⁶¹

Naopak nelze vyloučit, že určitá forma záruky hotovostních plateb bude jednoho dne zaručena i Listinou základních práv Evropské unie. Taková záruka může být přijata např. v souvislosti se změnou zakládajících smluv, jejímž cílem bude umožnit zavedení právě digitálního eura.

⁵⁹ Zdůrazněno předkladateli.

⁶⁰ Text SFEU podle: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

⁶¹ Srov. čl. 5 odst. 2 a 3 konsolidovaného znění Smlouvy o EU, viz: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s platnými zákony

Je otázkou, nakolik jsou některá ustanovení zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, provedené zákonem č. 261/2021 Sb., v souladu s principy právního státu a smluvní volnosti, které předloha nezavádí, ale pouze zpřesňuje. Zmíněná novela zavádí povinnost Digitální informační agentury plošně zavést všem právnickým osobám bez rozdílu a všem podnikajícím fyzickým osobám bez rozdílu datové schránky a uvedené osoby mají povinnost tyto datové schránky užívat bez ohledu na to, zda si datové schránky přejí, nebo ne. Jak již bylo uvedeno v bodě 1.2.5 výše, povinné zavedení datových schránek může být odůvodněno veřejným zájmem u specifických povolání, z důvodů, které vyplývají z charakteru oněch povolání (např. advokáti, exekutoři apod.), ale nikoli plošně u všech právnických osob, včetně např. spolků nebo sdružení vlastníků jednotek nebo plošně u všech živnostníků.

Účel co nejplošnějšího zavádění povinnosti disponovat datovou schránkou je zjevný: dosáhnout co nejširšího možného rozšíření datových schránek. Zájem dosáhnout co nejširšího rozšíření datových schránek sice lze vnímat nejen jako zájem soukromý, ale i jako zájem veřejný, ale může být sporné, zda jej lze vnímat jako natolik intenzivní veřejný zájem, aby mohl ospravedlnit *plošný* zásah do smluvní svobody a do svobody volby komunikačních prostředků při uplatňování práv a povinností a *plošné* nucené využívání služeb zprostředkovatelů.

Někteří z předkladatelů avizovali návrh na zrušení plošného zavádění datových schránek ještě před nabytím účinnosti příslušných ustanovení zákona č. 261/2021 Sb.; tohoto úkolu se nakonec chopil ministr vnitra, jím připravený vládní návrh však zrušil plošné zavádění datových schránek pouze pro osoby s bankovní identitou, nikoli jejich plošné zavedení pro všechny právnické osoby a fyzické osoby – podnikatele (živnostníky).⁶²

Lze se domnívat, že obdobně, jako byla nálezem Ústavního soudu ze dne 12. prosince 2017⁶³ pro svoji nepřiměřenost, a tedy pro rozpor s ústavním pořádkem zrušena některá plošná

⁶² Zákon č. 457/2022 Sb.

⁶³ Nález ÚS ze dne 12. prosince 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16, vyhlášený jako č. 8/2018 Sb.

ustanovení zákona o (elektronické) evidenci tržeb,⁶⁴ mohla by být již dnes pro rozpor s ústavním pořádkem zrušena výše zmíněná ustanovení zákona o elektronických úkonech, a to bez ohledu na další osud této předlohy.

5. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí (ostatní veřejné rozpočty)

Žádný.

⁶⁴ Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb (zrušen zákonem č. 458/2022 Sb.)

B. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

6. K čl. I bodu 1 (nový čl. 28 odst. 2 Listiny)

Nově vložený druhý odstavec článku 28 představuje pomyslný III. pilíř tohoto návrhu, který povyšuje ochranu spotřebitelů na ústavní úroveň. Důvod této privilegované ochrany, totiž faktická slabost spotřebitelů vůči podnikatelům obecně, je v textu explicitně vyjádřen, což může mít zásadní význam pro budoucí výklad i formulaci budoucích zákonů chránících spotřebitele. Pojmy spotřebitel i podnikatel jsou relativní, závislé na okamžité roli dotčené osoby v určitém právním vztahu – každý tak může být někdy spotřebitelem a jindy podnikatelem. Dovolávat se ochrany lze jen v mezích prováděcích zákonů, protože na článek 28 Listiny obecně dopadá ustanovení článku 41 odst. 1 (přechíslovaného na článek 41 odst. 9) Listiny.⁶⁵

7. K čl. I bodům 2 a 3 (změněný čl. 41 Listiny)

7.1 K bodu 2 (nová ustanovení čl. 41 Listiny):

7.1.1 K čl. 41 odst. 1

V souvislosti s celkovou rekonstrukcí článku 41 Listiny tento odstavec explicitně stanoví samu podstatu právního státu, totiž že každý má právo znát svá práva a povinnosti a vykonávat je jemu dostupným a přístupným způsobem. Obrat, že každý má právo znát svá práva a povinnosti, znamená, že každý právní předpis musí být zveřejněn nejpozději v okamžiku své účinnosti a nesmí působit zpětně – nelze po nikom chtít, aby dodržoval příkazy, se kterými neměl možnost se seznámit. Výkonem práv a povinností dostupným způsobem se rozumí, že povinná osoba musí být technicky způsobilá nějakou povinnost splnit (např. ji nelze nutit pořídit si náročné, pro ni nedostupné vybavení). Výkonem práv a povinností přístupným způsobem se rozumí, že oprávněná anebo povinná osoba musí být

⁶⁵ Srov. body 1.4, 1.5.1 a 7.2.1.

způsobila svá práva anebo povinnosti alespoň na té nejzákladnější úrovni pochopit a provést. Nejedná se o nic, co by nebylo možno dovodit již dnes.⁶⁶

7.1.2 K čl. 41 odst. 2

Toto ustanovení představuje obecné ustanovení pomyslného I. pilíře této předlohy, a to ve formě práva vykonávat svoje práva a povinnosti osobně, bez prostředníků. Současně stanoví základ pro omezení tohoto práva zákonem a pro meze takového omezení.⁶⁷

7.1.3 K čl. 41 odst. 3

Toto ustanovení představuje speciální ustanovení pomyslného I. pilíře této předlohy, totiž zákaz nutit někoho vykonávat svá práva a povinnosti prostřednictvím elektronických sítí a úložišť. Současně stanoví základ pro omezení tohoto práva zákonem a pro meze takového omezení.⁶⁸

Pojem *elektronický* je širší, než pojem *digitální*, zahrnuje i analogový a jakýkoli jiný přenos a ukládání informací, včetně např. rádiového či jiného, který se může v budoucnosti objevit.

7.1.4 K čl. 41 odst. 4

Toto ustanovení představuje dílčí ústavní záruku hotovostních plateb pro spotřebitele v rámci pomyslného II. pilíře této předlohy. Současně stanoví základ pro omezení této dílčí záruky zákonem a pro meze takového omezení.⁶⁹

Platnými bankovkami a mincemi se rozumí bankovky a mince vydané Českou národní bankou, resp. v případě, že Česká republika přijme jako zákonné platidlo euro, Evropskou centrální bankou a na základě jejího pokynu Českou národní bankou.

⁶⁶ Srov. body 1.5.3 a 1.5.4.

⁶⁷ Srov. body 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5, 1.5.2 a 1.5.3.

⁶⁸ Srov. body 1.2.3, 1.2.4, 1.2.5, 1.5.2 a 1.5.3.

⁶⁹ srovn. body 1.3.3 písm. a), 1.3.6, 1.5.2 a 1.5.3

7.1.5 K čl. 41 odst. 5

Toto ustanovení představuje dílčí ústavní záruku hotovostní výplaty odměny za práci v rámci pomyslného II. pilíře této předlohy. Pojem peněžitá odměna za práci je zvolen záměrně, aby zahrnul nejen mzdu, ale i plat, popř. jiné peněžité odměny a jejich složky. Jediným omezením je možnost smluvních stran – zaměstnance a zaměstnavatele – dohodnout se na jiném způsobu výplaty.⁷⁰

7.1.6 K čl. 41 odst. 6

Toto ustanovení představuje dílčí ústavní záruku hotovostní výplaty sociálních plateb v rámci pomyslného II. pilíře této předlohy. Toto ustanovení se má vztahovat i na platby z penzijního nebo jiného sociálního *soukromého* pojištění, kde je možnost smluvních stran dohodnout se na jiném způsobu výplaty.⁷¹

7.1.7 K čl. 41 odst. 7

Toto ustanovení představuje dílčí ústavní záruku hotovostních plateb určených státu v rámci pomyslného II. pilíře této předlohy.⁷²

7.1.8 K čl. 41 odst. 8

Toto ustanovení dává společný základ pro omezení dílčích ústavních záruk hotovostních plateb podle článku 41 odst. 4 až 7.⁷³

⁷⁰ Srov. body 1.3.3 písm. b), 1.5.2 a 1.5.3.

⁷¹ Srov. body 1.3.3 písm. c), 1.5.2 a 1.5.3.

⁷² Srov. body 1.3.3 písm. d), 1.5.2 a 1.5.3.

⁷³ Srov. body 1.3.4, 1.5.2 a 1.5.3.

7.2 K bodu 3 (stávající ustanovení čl. 41 Listiny)

7.2.1 K původnímu čl. 41 odst. 1 (nově označenému jako odst. 9)

Stávající článek 41 odst. 1 Listiny, limitující vybraná práva v tom smyslu, že se jich lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů, zůstává beze změny, pouze se v souvislosti s celkovou rekonstrukcí článku 41 navrhuje přechíslovat jej na článek 41 odst. 9 Listiny.⁷⁴ Obsahově tento odstavce zůstává beze změny, pouze se nově bude vztahovat i na nově navrženou ústavní ochranu spotřebitelů, vloženou do článku 28 Listiny.⁷⁵

7.2.2 K původnímu čl. 41 odst. 2 (nově označenému jako odst. 10)

Toto ustanovení působilo poněkud násilně již v době svého vzniku, protože konstatovalo věc naprosto samozřejmou – že zákonem se rozumí buď zákon Federálního shromáždění, nebo zákon národní rady, podle toho, který parlament příslušný zákon ve své působnosti vydal. Dnes je toto ustanovení navíc zcela nadbytečné, obsoletní, a navrhuje se využít příležitosti a při celkové rekonstrukci čl. 41 jej zrušit. Z legislativně technických důvodů je původní článek 41 odst. 2 Listiny nejdříve přechíslován na článek 41 odst. 10 a jako takový vzápětí zrušen.⁷⁶

8. K čl. II (nový čl. 98 odst. 2 Ústavy)

Jedná se o začlenění stávající emisní povinnosti České národní banky do Ústavy – blíže k tomu bod 1.3.5. Samo začlenění ve formě nového odstavce 2 v článku 98, z dosavadního odstavce 2 se stává odstavce 3.⁷⁷

⁷⁴ Srov. bod 1.5.3.

⁷⁵ Srov. k tomu viz bod 1.4, 1.5.1 a 6.

⁷⁶ Srovn. bod 1.5.5.

⁷⁷ Srovn. bod 1.6.6.

9. K čl. III (účinnost)

Účinnost se navrhuje dnem vyhlášení, není důvod pro *vacatio legis*.

V Praze dne října 2023

Předkladatelé:

...

A.

Platné znění dotčených částí Listiny základních práv a svobod
s vyznačením navrhovaných změn:⁷⁸

„ ...

HLAVA ČTVRTÁ: HOSPODÁŘSKÁ, SOCIÁLNÍ A KULTURNÍ PRÁVA

Čl. 26

- (1) ...
- (2) Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.

...

Čl. 28

- (1) Zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci a na uspokojivé pracovní podmínky. Podrobnosti stanoví zákon.
- (2) **Spotřebitelé, jako slabší strana hospodářských vztahů, mají právo na zvláštní ochranu. Podrobnosti stanoví zákon.**

...

Čl. 30

- (1) Občané mají právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele.
- (2) Každý, kdo je v hmotné nouzi, má právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek.
- (3) Podrobnosti stanoví zákon.

...

...

...

⁷⁸ Pro zachování kontextu jsou uvedena i ustanovení, která se nemění, ale souvisí s návrhem např. tak, že se na ně nová ustanovení odkazují.

Čl. 32

...

- (5) Rodiče, kteří pečují o děti, mají právo na pomoc státu.

...

...

...

...

HLAVA ŠESTÁ: USTANOVENÍ SPOLEČNÁ

Čl. 41

- (1) Každý má právo znát svá práva a povinnosti a vykonávat je jemu dostupným a přístupným způsobem. Podrobnosti stanoví zákon.

- (2) Každý má právo vykonávat svá práva a povinnosti osobně. Je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, předcházení trestným činům nebo ochranu práv dotčených osob, zákon může stanovit, že práva a povinnosti mohou být vykonávány prostřednictvím jiných osob.

- (3) Nikdo nesmí být nucen vykonávat svá práva a povinnosti prostřednictvím elektronických sítí a úložišť nebo jiným podobným způsobem, nejde-li o podmínku stanovenou zákonem pro výkon určitých povolání a činností podle čl. 26 odst. 2 pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, předcházení trestným činům nebo ochranu práv a svobod druhých.

- (4) Spotřebitelé mají právo hradit své peněžité závazky a přijímat jejich plnění v platných bankovkách a mincích; zákon může přiměřeným způsobem omezit výši plateb, kterou spotřebitelé mohou takto provádět. Zákon může stanovit výjimku pro peněžité závazky uzavírané elektronickou formou. Zákon může rovněž stanovit, kdy mají spotřebitelé právo hradit své peněžité závazky a přijímat jejich plnění jinak než v platných bankovkách a mincích, náklady takových plateb však nesmějí být přenášeny na osoby, kterým zákon ukládá povinnost je přijmout.

- (5) Zaměstnanec má právo požadovat výplatu peněžité odměny za práci v platných bankovkách a mincích, nedohodl-li se s plátcem jinak.

- (6) Každý, kdo má z důvodů uvedených v čl. 30 a v čl. 32 odst. 5 právo na peněžité plnění, má právo požadovat jeho výplatu v platných bankovkách a mincích. Každý má právo požadovat v platných bankovkách a mincích i výplatu peněžitého plnění z penzijního nebo jiného sociálního soukromého pojištění, nedohodl-li se jinak.

- (7) Každý má právo hradit své peněžité závazky vzniklé v souvislosti s výkonem veřejné moci v platných bankovkách a mincích.

(8) Zákon může omezit výkon práv podle odstavců 4 až 7 v souvislosti se zbavením osobní svobody v souladu s čl. 8.

~~(1)~~**(9)** Práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.

~~(2)~~**(10)** ~~Kde se v Listině mluví o zákonu, rozumí se tím zákon Federálního shromáždění, jestliže z ústavního rozdělení zákonodárné pravomoci nevyplývá, že úprava přísluší zákonům národních rad.~~

...“

B.

Platné znění dotčených částí Ústavy České republiky
s vyznačením navrhovaných změn:

„ ...

HLAVA ŠESTÁ
ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA

Čl. 98

(1) Česká národní banka je ústřední bankou státu. Hlavním cílem její činnosti je péče o cenovou stabilitu; do její činnosti lze zasahovat pouze na základě zákona.

(2) Česká národní banka vydává platné bankovky a mince; další úkoly stanoví zákon.

~~(2)~~**(3)** Postavení, působnost a další podrobnosti stanoví zákon.

... “



SENÁT PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY

14. FUNKČNÍ OBDOBÍ

116.

USNESENÍ SENÁTU

ze 7. schůze konané dne 15. února 2023

přijaté v souvislosti s projednáváním návrhu senátního návrhu ústavního zákona senátorky Jitky Chalánkové a dalších senátorů, kterým se mění Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších ústavních zákonů /senátní tisk č. 277/

Senát

- 1. doporučuje** vyřešit zakotvení práva na hotovost v zákoně č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí, a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů;
- 2. doporučuje** v zákoně č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí, a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů doplnit příslušné sankce tak, aby normy v něm obsažené byly normami perfektními;
- 3. pověřuje** předsedu Senátu zaslat toto usnesení Ministerstvu financí.

Miloš Vystrčil v. r.
předseda Senátu

Martin Krsek v. r.
ověřovatel Senátu



MUDr. Jitka Chalánková
senátorka

Vážený pan

Ing. Zbyněk Stanjura
Ministr financí

Ministerstvo financí
Letenská 525/15
118 10 Praha 1 - Malá Strana

Prostějov, 29. května 2023

Vážený pane ministře,

dovolte, abych Vás touto cestou požádala – jménem svým i jménem dalších mých kolegů senátorů - o informaci, jak Vámi vedené ministerstvo financí reagovalo či bude reagovat na usnesení Senátu ze dne 15. února 2023 č. 116¹ ve věci zakotvení práva na hotovost v zákoně č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí, a jak reflektovalo doporučení senátorů z února letošního roku doplnit do předmětného zákona doposud chybějící sankce za nepřijímání hotovosti.

Ráda bych v té souvislosti připomněla, že na půdě Senátu byl v minulém roce a zkraje letošního roku projednáván senátní návrh ústavního zákona, který se mění Listina základních práv a svobod a jehož účelem bylo ústavně zakotvit právo občanů na platby v hotovosti². Přestože tento návrh nebyl schválen a postoupen do dalšího legislativního procesu – nutno podotknout, že rozhodnul pouze jeden jediný hlas – během debaty zásadním způsobem rezonoval požadavek precizovat a upravit alespoň příslušný zákon o oběhu bankovek a mincí. Tento názor vyslovovali nejen zastánci změny Ústavy, ale také její kritici, v tom se oba

¹ <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/107029/89791>

² senátní tisk č. 277 ve 13. funkčním období, viz:

https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?cid=pssenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s4963

Senát Parlamentu České republiky
Valdštejnské nám. 17/4
118 01 Praha 1 – Malá Strana

adresa senátorské kanceláře:
Kollárova 2605/9
796 01 Prostějov

chalankovaj@senat.cz
tel. +420 736 488 888

„tábory“ shodly. Výsledkem bylo usnesení, kterým Senát doporučil zakotvit právo na hotovost v zákoně a doplnit příslušné sankce tak, aby normy v něm obsažené byly normami perfektními. Usnesení podpořilo 48 senátorů z 57 přítomných.

Kromě toho je mi známo, že s obdobnou iniciativou v minulosti přišla i Rada vlády pro lidská práva a vhodnou úpravou zákona o oběhu bankovek a mincí se na pracovních jednáních zabývali zástupci ministerstva financí, Úřadu vlády a ČNB. Předpokládám, že v mezích je již k dispozici potřebná komparace právní úpravy v dalších zemích EU a byl vyjasněn vztah k diskuzím o limitaci plateb v hotovosti, které probíhají na půdě EU (aniž by toto přímo ovlivňovalo žádoucí úpravu v domácí legislativě).

S ohledem na výše uvedená doporučení vzešlá z horní komory parlamentu považuji za nanejvýš potřebné, aby diskuze a přípravné práce ze strany ministerstva financí na novelizaci zákona o oběhu bankovek a mincí pokračovaly. Myslím, že potřebu zachovat hotovost nelze zpochybnit. Význam takového opatření – nejen z hlediska lidskoprávního, ale čistě praktického například v návaznosti na aktuální bankovní výpadky karetních plateb – naopak získává na důležitosti. Pokud by ministerstvo doporučení senátorů nevyslyšelo, avizuji připravenost takový návrh připravit a společně s dalšími senátory podat jako senátní návrh zákona. S ohledem na expertní zázemí, které poskytuje rezort financí, bych ale považovala za vhodnější, aby příslušná novela vznikala ve vzájemné spolupráci, se zapojením zásadních aktérů.

Pane ministře,

předem Vám děkuji za aktuální informace z Vaší strany a těším se na spolupráci.

Jitka Chalánková





Ing. Zbyněk STANJURA
ministr financí

PID: MFCRDXJLSB
Č. j.: MF-18780/2023/3502-3
Počet listů: 2
Počet příloh: 1

Praha 21. června 2023

Vážená paní senátorko,

děkuji Vám za Váš dopis týkající se práva na platbu v hotovosti.

Předně Vás chci informovat, že s usnesením Senátu, které doporučuje vyřešit zakotvení práva na hotovost a stanovit příslušné sankce v zákoně č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o oběhu bankovek a mincí“), je Ministerstvo financí seznámeno. Stejně tak Ministerstvo financí sledovalo projednávání senátního návrhu ústavního zákona, kterým se mění Listina základních práv a svobod, jehož účelem bylo ústavně zakotvit právo na platbu v hotovosti.

Ministerstvo financí nicméně dlouhodobě zastává názor, že v rámci českého právního řádu se ve vztahu k přijímání plateb (ať už hotovostních či bezhotovostních) uplatní především princip smluvní svobody. Nadále se domnívám, že stát by neměl zasahovat do toho, jaké platební metody si mezi sebou občané a podnikatelé domluví. Stejně tak by stát neměl občanům a podnikatelům hotovostní platby nutit ukládáním pokut. Z uvedených důvodů nyní Ministerstvo financí na novele zákona o oběhu bankovek a mincí, která by pod hrozbou sankce stanovovala povinnost akceptovat hotovost, nepracuje.

Pro úplnost je vhodné uvést, že případná změna zákona o oběhu bankovek a mincí nemůže spočívat pouze v zakotvení přestupku za nepřijímání hotovosti. Občané a podnikatelé totiž uzavírají řadu smluv, ve kterých si domlouvají jiné než hotovostní plnění (platby nájmu na účet, e-shopy, parkovací a prodejní automaty, platby mezi podnikateli v jiné měně atp.). Případná norma by tak musela být značně kazuistická, pokud by měla stanovit, která ujednání jsou dovolená a která nikoliv.

Ministerstvo financí, Letenská 15, 118 10, Praha 1

ID datové schránky: xzeaaav
e-mail: podatelna@mfc.cz
Telefon: +420 257 041 111
Fax: +420 257 042 788

Závěrem bych rád shrnul, že Ministerstvo financí se otázce přijímání hotovosti věnuje a i nadále bude pokračovat v prověřování všech možností. V tomto okamžiku ale považujeme za vhodné a proporcionální zachování stávajícího stavu.

S pozdravem

Vážená paní
MUDr. Jitka Chalánková
chalankovaj@senat.cz



Ministerstvo financí, Letenská 15, 118 10, Praha 1

ID datové schránky: xzeaaav
e-mail: podatelna@mfc.cz
Telefon: +420 257 041 111
Fax: +420 257 042 788

Obsah :

	str.:
Návrh ústavního zákona	 2
Důvodová zpráva:	 5
A. OBECNÁ ČÁST	 5
1. Zhodnocení platného právního stavu, odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku	 5
1.1 Úvodní shrnutí	 5
1.2 Ústavní právo být nepřipojen (být offline) jako první pilíř navrhované úpravy	 9
1.2.1 Obavy z elektronizace	 9
1.2.2 Základní tři myšlenky ústavního práva být offline	... 13
1.2.3 Ústavní právo na osobní podání jako základ práva být offline	... 13
1.2.4 Zásada autonomie vůle jako přirozený korektiv práva na osobní podání	... 13
1.2.5 Výjimky z ústavního práva na osobní podání	... 15
1.3 Ústavní právo na hotovostní platby jako druhý pilíř navrhované úpravy	... 16
1.3.1 Obavy ze zrušení hotovosti	... 16
1.3.2 Navrhované pojetí ústavního práva na hotovostní platby	... 17
1.3.3 Dílčí ústavní záruky práva na hotovostní platby	... 18
a) dílčí ústavní záruka hotovostních plateb pro spotřebitele	... 18
aa) omezení výše hotovostních plateb	... 18
ab) záruka platby kartou	... 19
ac) výjimka pro elektronické obchody	... 19
b) dílčí ústavní záruka hotovostní výplaty odměny za práci	... 19
c) dílčí ústavní záruka hotovostní výplaty sociálních plateb	... 19
d) dílčí ústavní záruka hotovostních plateb státu	... 19
1.3.4 Společná výjimka pro dílčí ústavní záruky hotovostních plateb	... 20
1.3.5 Související novela Ústavy	... 21
1.3.6 Otázka limitu hotovostních plateb a otázka prevence trestné činnosti	... 21
1.3.7 Reakce na kritiku tisku 277	... 23
1.3.7.1 Vztah hotovostních a bezhotovostních plateb	... 23
1.3.7.2 Platební žetony a výdejové automaty	... 24
1.3.7.3 Elektronické obchody	... 25
1.3.7.4 Zachování hotovosti	... 25
1.4 Ústavní ochrana spotřebitelů jako třetí pilíř navrhované úpravy	... 25
1.5 Začlenění navržených norem do ústavního pořádku	... 27
1.5.1 Začlenění ústavní ochrany spotřebitelů (III. pilíře)	... 27
1.5.2 Začlenění ústavního práva být offline včetně dílčích ústavních záruk hotovostních plateb (I. a II. pilíře)	... 27
1.5.3 Článek 41 nově jako článek upravující způsob výkonu práv a povinností	... 29
1.5.4 První bonus: Posílení právního státu (nový čl. 41 odst. 1 Listiny)	... 29

1.5.5	Druhý bonus: Zrušení obsoletního ustanovení (stávající čl. 41 odst. 2 Listiny)	... 30
1.5.6	Úprava ústavního postavení České národní banky (součást II. pilíře)	... 30
1.6	Zahraniční srovnání	... 31
1.6.1	Ochrana spotřebitele na ústavní úrovni – zahraniční srovnání (III. pilíř)	... 31
1.6.2	Ochrana hotovosti na ústavní úrovni – zahraniční srovnání (II. pilíř)	... 32
1.6.2.1	Rakousko	... 32
1.6.2.2	Německo	... 33
1.6.2.3	Slovensko	... 33
1.6.2.4	Švýcarsko	... 34
1.6.3	Právo být nepřipojen na ústavní úrovni - zahraniční srovnání (I. pilíř)	... 35
1.7	Závěrem	... 36
2.	Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky	... 36
3.	Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s právem Evropské unie	... 37
	Exkurs: Vliv předlohy na možné budoucí přijetí eura Českou republikou	... 37
4.	Zhodnocení souladu platných zákonů s navrhovanou úpravou	... 38
5.	Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí (ostatní veřejné rozpočty)	... 40
B.	ZVLÁŠTNÍ ČÁST	... 41
6.	K čl. I bodu 1 (nový čl. 28 odst. 2 Listiny)	... 41
7.	K čl. I bodům 2 a 3 (změněný čl. 41 Listiny)	... 41
7.1	K bodu 2 (nová ustanovení čl. 41 Listiny)	... 41
7.1.1	K čl. 41 odst. 1	... 41
7.1.2	K čl. 41 odst. 2	... 42
7.1.3	K čl. 41 odst. 3	... 42
7.1.4	K čl. 41 odst. 4	... 42
7.1.5	K čl. 41 odst. 5	... 43
7.1.6	K čl. 41 odst. 6	... 43
7.1.7	K čl. 41 odst. 7	... 43
7.1.8	K čl. 41 odst. 8	... 43
7.2	K bodu 3 (stávající ustanovení čl. 41 Listiny)	... 44
7.2.1	K původnímu čl. 41 odst. 1 (nově označenému jako odst. 9)	... 44
7.2.2	K původnímu čl. 41 odst. 2 (nově označenému jako odst. 10)	... 44
8.	K čl. II (nový čl. 98 odst. 2 Ústavy)	... 44
9.	K čl. III (účinnost)	... 45
	Předkladatelé	... 45

PŘÍLOHY:

1)	Platné znění dotčených částí Listiny základních práv a svobod a Ústavy vyznačením navrhovaných změn	... 46
	A. Listina	... 46
	B. Ústava	... 49
2)	Usnesení Senátu ze dne 15. února 2023 č. 116	... 50
3)	Dopis senátorky Jitky Chalánkové ministru financí ze dne 29. května 2023	... 51
4)	Odpověď ministra financí ze dne 21. června 2023	... 53
	Obsah	... 55