



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Davida Uhlíře (soudce zpravodaje), Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **skupiny 70 poslanců**, za kterou jedná poslankyně JUDr. Alena Schillerová, Ph.D., zastoupené Mgr. Davidem Rašovským, advokátem, se sídlem Šumavská 525/33, Brno, na zrušení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 19a odst. 2 a 3, § 19b odst. 1 a 2, § 19b odst. 3 ve slovech „; *není-li tento člen Úřadu určen nebo přítomen, zastupuje předsedu Úřadu nejstarší z přítomných členů Úřadu*“, § 19e odst. 5 a 6, § 19f, § 19g, § 19ha, § 19hb, § 19hc, § 19i, § 19j odst. 3 a 4, § 19l odst. 3 až 6; dále zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) slov „*prezident republiky*“, § 2 odst. 1 písm. d) ve slovech „*nejvyšší státní tajemník*“, § 4a odst. 1 ve slovech „*skutečným majitelem*“ a „*To neplatí v případě, kdy je vydavatelem periodického tisku politická strana, politické hnutí nebo politický institut, právnická osoba jimi ovládaná, nebo právnická osoba ovládaná územním samosprávným celkem anebo pokud je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku právnická osoba, která nemá povinnost vyhotovit výroční zprávu podle zákona upravujícího účetnictví.*“, § 4a odst. 2, § 4c, § 13 odst. 8 ve slovech „*uvedených v § 2 odst. 2*“, § 23 odst. 1 písm. b), § 23 odst. 3 písm. b) ve slovech „, *b) bodu 1 a*“, § 23 odst. 3 písm. d), § 25 odst. 1 a 3; dále zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 13 odst. 3 písm. g) ve slovech „*skutečným majitelem*“ a § 63 odst. 1 písm. d) ve slovech „*skutečným majitelem*“; a dále zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony v ustanovení čl. II a IV; eventuálně na zrušení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony v ustanovení čl. I bodu 6 v části týkající se § 19g odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „*a dozor nad dodržováním zákona o střetu zájmů*“, a v části týkající se § 19g odst. 1 písm. h) téhož zákona ve slovech „*v případech stanovených zákonem se domáhá vyslovení*

*neplatnosti právního jednání a dalších opatření stanovených zákonem“; čl. I body 7 až 11; čl. III, čl. IV a čl. V; a o návrhu na přednostní projednání, za účasti **Parlamentu** jako účastníka řízení a **vlády** jako vedlejší účastnice řízení, takto:*

I. V zákoně č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se ustanovení čl. I bodu 6 v části týkající se znění § 19g odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „a dozor nad dodržováním zákona o střetu zájmů“, a v části týkající se znění § 19g odst. 1 písm. h) téhož zákona; čl. I bodů 7 až 11; čl. III, čl. IV a čl. V ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

II. Ve zbývajících částech se návrh odmítá.

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

1. Nález se věnuje problematice legislativních přílepků. Ústavní soud v návaznosti na dosavadní judikaturu shrnuje, jaké pozměňovací návrhy mají povahu přílepku. Upřesňuje, za jakých podmínek je nutné zrušit zákonná ustanovení, která jsou výsledkem přílepku, z důvodu neústavnosti zákonodárského procesu.

Pro přehlednost Ústavní soud shrnuje obsah nálezu:

I. Vymezení věci (body 1–5)

II. Napadená úprava (bod 6)

III. Argumentace navrhovatelky (body 7–13)

IV. Vyjádření účastníků řízení (body 14–29)

IV.1 Vyjádření Poslanecké sněmovny (body 16–18)

IV.2 Vyjádření Senátu (body 19–22)

IV.3 Vyjádření vlády (body 23–28)

IV.4 Sdělení veřejného ochránce práv (bod 29)

V. Replika navrhovatelky (body 30–34)

VI. Předmět řízení před Ústavním soudem a jeho procesní předpoklady (body 35–48)

VII. Ústní jednání (body 49–73)

VIII. Přezkum procedury přijetí napadených zákonných ustanovení (74–82)

IX. Legislativní přílepky (body 83–168)

IX.1 Legislativní přílepky obecně (body 83–85)

IX.2 Dosavadní judikatura (body 86–89)

IX.3 Dosavadní judikaturu není důvod opouštět (body 90–105)

IX.4 Algoritmus přezkumu legislativních přílepků (body 106–127)

- IX.5 Aplikace na nyní projednávaný případ (body 128–168)
- X. Omezení debaty ve třetím čtení (body 169–178)
- XI. Důsledky derogace (body 179–193)
 - XI.1 Obecné principy (body 180–185)
 - XI.2 Aplikace na posuzovaný případ (body 186–191)
 - XI.3 Zvážení odkladu vykonatelnosti (body 192–193)
- XII. Závěr (body 194–207)

2. Navrhovatelka svými námitkami brojí předně proti procesu přijetí zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Podle navrhovatelky původní vládní návrh uvedeného zákona pouze měnil organizační strukturu a řízení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“). Pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka však do novely včlenil zpřísnění zákazu vlastnictví médií politiky a přijímání dotací a investičních pobídek v zákoně o střetu zájmů, a totéž promítl do dvou dalších zákonů. Uvedený pozměňovací návrh má podle navrhovatelky charakter neústavního přilepku. Navíc podle navrhovatelky došlo i k neústavnímu zkrácení parlamentní debaty, protože rozprava ve třetím čtení návrhu zákona byla ukončena, ačkoliv do ní ještě byli přihlášení řečníci. Ustanovení, která byla novelizována na základě – dle mínění stěžovatelky neústavního – pozměňovacího návrhu, stěžovatelka napadá i pro jejich obsahový rozpor s ústavním pořádkem.

3. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se navrhovatelka původně výslovně domáhala zrušení všech ustanovení novelizovaných zákonem č. 253/2013 Sb., tedy:

zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 19a odst. 2 a 3, § 19b odst. 1 a 2, § 19b odst. 3 ve slovech „; není-li tento člen Úřadu určen nebo přítomen, zastupuje předsedu Úřadu nejstarší z přítomných členů Úřadu“, § 19e odst. 5 a 6, § 19f, § 19g, § 19ha, § 19hb, § 19hc, § 19i, § 19j odst. 3 a 4, § 19l odst. 3 až 6; dále zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) slov „*prezident republiky*“, § 2 odst. 1 písm. d) ve slovech „*nejvyšší státní tajemník*“, § 4a odst. 1 ve slovech „*skutečným majitelem*“ a „*To neplatí v případě, kdy je vydavatelem periodického tisku politická strana, politické hnutí nebo politický institut, právnická osoba jimi ovládaná, nebo právnická osoba ovládaná územním samosprávným celkem anebo pokud je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku právnická osoba, která nemá povinnost vyhotovit výroční zprávu podle zákona upravujícího účetnictví.*“, § 4a odst. 2, § 4c, § 13 odst. 8 ve slovech „*uvedených v § 2 odst. 2*“, § 23 odst. 1 písm. b), § 23 odst. 3 písm. b) ve slovech „, b) bodu 1 a“, § 23 odst. 3 písm. d), § 25 odst. 1 a 3; dále zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů v ustanovení § 13 odst. 3 písm. g) ve slovech „*skutečným majitelem*“ a § 63 odst. 1 písm. d) ve slovech „*skutečným majitelem*“; a dále zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991

Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony v ustanovení čl. II a IV.

4. Pokud by Ústavní soud neshledal návrh v plném rozsahu důvodným, navrhla stěžovatelka, aby byla zrušena alespoň ta ustanovení, která byla novelizována v důsledku přijetí pozměňovacího návrhu poslance Michálka. Podáním ze dne 29. 11. 2024 upřesnila navrhovatelka tuto část návrh tak, že se domáhá zrušení nejen novelizovaných ustanovení, ale eventuálně i novelizujících ustanovení, konkrétně:

zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony v ustanovení čl. I bodu 6 v části týkající se § 19g odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „*a dozor nad dodržováním zákona o střetu zájmů*“, a v části týkající se § 19g odst. 1 písm. h) téhož zákona ve slovech „*v případech stanovených zákonem se domáhá vyslovení neplatnosti právního jednání a dalších opatření stanovených zákonem*“; čl. I body 7 až 11; čl. III, čl. IV a čl. V.

Jak bude vyloženo níže, tato novelizující ustanovení by musel Ústavní soud přezkoumat z úřední povinnosti i na základě původního návrhu, byť výslovně směřoval jen proti novelizovaným ustanovením.

5. Napadená ustanovení navrhovatelka považuje za rozporná s čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 5 a čl. 6, čl. 9 odst. 2, čl. 10, čl. 15, čl. 18, čl. 19 odst. 1 a 2, čl. 41, čl. 44, čl. 57 odst. 1, čl. 81, čl. 90 a čl. 102 odst. 1 Ústavy; dále též s čl. 1, čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1 a 3, čl. 11 odst. 1, 3 a 4, čl. 21 odst. 1 a 4, čl. 22 a čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Dále spatřuje rozpor napadaných ustanovení s principy ústavně souladné normotvorby a legislativní procedury, jakož i s dalšími principy vyjádřenými v judikatuře Ústavního soudu. Navrhovatelka proto požádala o přednostní projednání návrhu (§ 39 zákona o Ústavním soudu).

II. Napadená úprava

6. V posuzované věci není potřebné citovat znění napadených novelizovaných ustanovení ani znění novelizujícího zákona č. 253/2023 Sb. Klíčovou otázkou bylo, zda pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka představuje neústavní příležitost. Ústavní soud proto odkazuje na veřejně dostupné údaje k projednávání sněmovního tisku 312 [Poslanecká sněmovna, 9. volební období, od 2021]. Původní návrh zákona je veden pod sněmovním tiskem [312/0](https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=312&CT1=0) (dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=312&CT1=0>). Pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka je veden pod sněmovním tiskem [312/3](https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=312&CT1=3), a to v části D (dostupný z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=312&CT1=3>).

III. Argumentace navrhovatelky

7. Procedurální námitky navrhovatelky proti napadené úpravě lze stručně shrnout tak, že došlo k porušení požadavku volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny a práva menšiny na ochranu v legislativním procesu vyplývajícího z čl. 6 Ústavy. Dále uvádí, že jsou napadená ustanovení neústavním příležitostem.

8. Pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka obsahově nijak nesouvisel s původním vládním návrhem zákona (sněmovní tisk 312/0). Nešlo o vládou iniciovaný a schválený „pozměňovací návrh“. Z hlediska své materie měl tento návrh povahu přílepku [nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)]. K předložení pozměňovacího návrhu došlo v nejzazším možném momentu zákonodárského procesu. Jeho předložení bylo nečekané a překvapivé. Poslanec měl návrh připravený již čtrnáct dní před koncem druhého čtení, přičemž nic nebránilo tomu, aby byl předložen dříve. Proto jediným místem, kde mohla být o napadených ustanoveních vedena diskuze, bylo plénum Poslanecké sněmovny v průběhu třetího čtení návrhu zákona. Pro řádné projednání návrhů zákonů přitom slouží výbory Poslanecké sněmovny, zejména jde-li o rozsáhlé pozměňovací návrhy měnící materii projednávaného návrhu zákona.

9. Ačkoliv opozice ve třetím čtení navrhovala vrácení návrhu zákona zpět do druhého čtení, návrh nebyl Poslaneckou sněmovnou přijat. Mimo to mělo dojít k porušení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“), pevným zařazením hlasování o návrhu zákona ve třetím čtení na pátek 16. června 2023 v 11.00 hod., ačkoliv v okamžiku ukončení rozpravy do ní bylo stále přihlášeno 74 poslanců. Koaliční většina se vědomě rozhodla k postupu rozpornému nejenom s jednacím řádem Poslanecké sněmovny, ale také s pravidly a principy legislativního procesu stanovenými ústavním pořádkem a judikaturou Ústavního soudu, a porušila práva politické menšiny při projednávání zákona.

10. Pozměňovací návrh je dále v rozporu s požadavkem obecnosti zákona. Návrh je totiž svou podstatou selektivní a účelový. Předkladatel nikdy nezastíral, že návrh je zaměřený na jedinou osobu v České republice, a to na předsedu opozičního hnutí ANO 2011 Andreje Babiše. Podle judikatury Ústavního soudu je nepřijatelné schvalovat zákony zaměřené na jednotlivé osoby, přičemž je nezbytné vždy posuzovat skutečnou podstatu posuzované normy, nikoliv pouze její formální aspekty [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 ze dne 18. 4. 2001 (N 62/22 SbNU 55; 241/2001 Sb.)].

11. Přijetím návrhu došlo k porušení principu dělby moci. Z napadených ustanovení je zřejmé, že přímo zákon stanovuje, co se rozumí veřejným zájmem. Zejména z konstrukce § 19a odst. 2 zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích je patrné, že ve skutečnosti nikoliv Úřad, ale přímo zákonodárce stanoví, co se má s určitým majetkem již nyní známých majitelů stát. Takový postup je rozporný s nálezem sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.), protože mimo porušení požadavku obecnosti zákona představuje nežádoucí ingerenci moci zákonodárské do moci výkonné, neboť je to zákonodárce, a nikoliv správní orgán v konkrétním řízení, kdo stanoví, co je ve veřejném zájmu.

12. Hmotněprávní námitky v návrhu lze stručně shrnout tak, že přílepkiem dotčené novelizované předpisy vedou k zásahu do práva na přístup k volené a jiné veřejné funkci podle čl. 21 odst. 4 Listiny, k zásahu do práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny a do práva podnikat podle čl. 26 Listiny. Výsledná úprava totiž zabráňuje některým občanům vykonávat veřejné funkce vyjmenované v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, ačkoliv jde o přístup zaručený na úrovni ústavního pořádku. Protiústavnost spatřuje navrhovatelka v tom, že ústavně nepřípustně vylučuje z politické soutěže a správy věcí veřejných osoby vlastníci (ve formě skutečných majitelů) sdělovací prostředky. Právo občanů na přístup k veřejným funkcím zahrnuje nejen možnost se o funkci ucházet, ale v případě úspěchu ve volební či jiné ustavovací proceduře tuto funkci také nerušeně vykonávat.

13. Konečně napadená úprava zasahuje do ústavně garantovaného práva vlastnit majetek. Nutí zájemce o výkon vyjmenovaných veřejných funkcí (tedy o výkon svého ústavně garantovaného práva) se části svého majetku vzdát, a to pod hrozbou nuceného převodu. Tím je nutí vzdát se podílu na správě věcí veřejných. Tento argument navrhovatelka dále rozvádí odkazy na dřívější závěry Ústavního soudu prezentované v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.) a zdůrazňuje, že oproti dřívější podobě § 4a zákona o střetu zájmů překračují změny přinesené novelou přípustné zásahy do práva podnikat tím, že nově a nepřipustně zasahují do samotného práva vlastnit majetek.

IV. Vyjádření účastníků řízení

14. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát, jednající jménem Parlamentu jako účastníka řízení, aby se vyjádřily k návrhu na zahájení řízení.

15. Dále podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu vyzval vládu a veřejného ochránce práv, aby v zákonem stanovené lhůtě sdělili, zda vstupují (jako vedlejší účastníci) do řízení, a aby se případně k danému návrhu vyjádřili.

IV.1 Vyjádření Poslanecké sněmovny

16. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření popsala proces projednávání a uvedla, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

17. Uvedla, že návrh zákona č. 253/2023 Sb. byl předložen vládou Poslanecké sněmovně v 9. volebním období dne 27. září 2022, a to jako sněmovní tisk 312. První čtení tohoto tisku proběhlo na 41. schůzi dne 14. října 2022, ve kterém byl tento tisk přikázán k projednání kontrolnímu výboru a ústavně-právnímu výboru, přičemž lhůta k projednání výbory byla zkrácena na 30 dnů. Kontrolní výbor návrh zákona projednal a vydal dne 20. října 2022 usnesení doručené poslancům jako sněmovní tisk 312/1. Ústavně-právní výbor projednal návrh zákona dne 2. listopadu 2022 a vydal usnesení doručené poslancům jako sněmovní tisk 312/2. Druhé čtení se uskutečnilo na 48. schůzi dne 16. prosince 2022. Všechny podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako sněmovní tisk 312/3. Kontrolní výbor vydal usnesení garančního výboru, které bylo 20. ledna 2023 doručeno poslancům jako sněmovní tisk 312/4. Následné třetí čtení bylo zahájeno na 52. schůzi Poslanecké sněmovny dne 8. února 2023, pokračovalo dne 19. května 2023 na 66. schůzi. Dne 16. června 2023 na 66. schůzi došlo k hlasování o návrhu. Z přihlášených 165 poslanců bylo pro 86, proti 65. Návrh zákona byl přijat.

18. Poslanecká sněmovna postoupila schválený návrh zákona Senátu dne 4. července 2023. Senát návrh zákona schválil dne 2. srpna 2023 na 15. schůzi Senátu. Zákon byl doručen prezidentovi k podpisu dne 7. srpna 2023. Prezident zákon podepsal dne 10. srpna 2023. Zákon byl vyhlášen dne 25. srpna 2023 ve Sbírce zákonů v částce č. 116 pod č. 253/2023 Sb.

IV.2 Vyjádření Senátu

19. Senát ve svém vyjádření rekapituloval obsah návrhu, rovněž popsal proces projednávání návrhu zákona a vyjádřil přesvědčení, že postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ponechal na Ústavním soudu, aby posoudil soulad návrhem napadených ustanovení s ústavním pořádkem.

20. Schválený návrh zákona byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 4. července 2023. V Senátu byl návrh projednáván jako sněmovní tisk 126 ve 14. funkčním období.

21. Návrh byl projednán ústavně-právním výborem jako výborem garančním dne 11. července 2023. Zpravodajská zpráva i obecná rozprava se mimo jiné věnovaly zpřísnění zákona o střetu zájmů. Zhodnocen byl dosavadní legislativní proces. Výbor dospěl k tomu, že materie byla dostatečně diskutována, zmíněno bylo souhlasné stanovisko vlády. Výbor usnesením č. 83 ze dne 11. července 2023 doporučil Senátu návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Návrh zákona byl dále projednán Stálou komisí Senátu pro dohled nad veřejnými prostředky dne 2. srpna 2023. Rovněž komise vydala usnesením č. 14 ze dne 2. srpna 2023 kladné doporučení, zároveň navrhla přijmout doprovodné usnesení k otázce omezení vlivu veřejných funkcionářů na internetová média.

22. Plénium Senátu se návrhem zákona zabývalo na své 15. schůzi ve 14. funkčním období dne 2. srpna 2023. Návrh zákona představil ministr pro evropské záležitosti Martin Dvořák, který zastoupil ministra vnitra Víta Rakušana. K rozšíření materie prostřednictvím pozměňovacích návrhů uvedl, že cílem bylo zlepšit vymahatelnost povinností veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů, zejména povinností a omezení ve vztahu k vlastnictví či ovládání médií. V rámci zpravodajské zprávy předseda ústavně-právního výboru Tomáš Golář shrnul závěry rozpravy vedené na výboru. V obecné rozpravě se téma dále neřešilo. Senát v hlasování č. 14 přijal usnesení č. 247, jímž návrh zákona schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Z přítomných 65 senátorů a senátorek bylo 50 pro, proti 8, zdrželo se 7. Dále Senát v hlasování č. 15 přijal doprovodné usnesení č. 248 k problematice omezení vlivu veřejných funkcionářů na internetová média. Z přítomných 65 senátorů a senátorek bylo 40 pro, proti 6, zdrželo se 19.

IV.3 Vyjádření vlády

23. Vláda navrhla Ústavnímu soudu zamítnutí návrhu. Podle ní nedošlo k porušení požadavku volné soutěže politických stran ani k porušení práva menšiny na ochranu v legislativním procesu. Navrhovatelka sice namítá, že pozměňovací návrh byl v posuzovaném případě uplatněn v samotném závěru druhého čtení a nebyl z tohoto důvodu projednán ve výborech Poslanecké sněmovny, to ovšem platí s výhradou projednání návrhu kontrolním výborem, jakožto výborem garančním dne 19. ledna 2023, který měl možnost vyjádřit se ke všem předloženým pozměňovacím návrhům a mezi jeho členy patří i opoziční poslanci. Navrhovatelka rozporuje postup, který lze označit za běžný, protože není omezený jednacím řádem Poslanecké sněmovny. Ten poslancům umožňuje pozměňovací návrhy k návrhu zákona předkládat až do skončení druhého čtení, a to bez ohledu na to, kdy jsou jejich předkladateli vyhotoveny. Z hlediska procedurálních záruk a požadavků na formální a obsahovou racionalitu normotvorby by jistě bylo možné zvážit uplatňování pozměňovacích návrhů výhradně prostřednictvím výboru, který je určen výborem garančním, případně výborů dalších. Jednoznačně převažující praxí je uplatňování samostatných či skupinových pozměňovacích návrhů jednotlivými poslanci, což také lépe odpovídá principu zastupitelské demokracie. Není možné arbitrárně určit časovou hranici předkládání pozměňovacích návrhů v průběhu druhého čtení.

24. Novela byla ve třetím čtení Poslaneckou sněmovnou diskutována celkem ve čtyřech jednacích dnech (8. února, 19. května, 14. června a 16. června 2023), přičemž zejména v posledních dvou případech o ní byla vedena široká diskuze za účasti vládních i opozičních

poslanců. Mezi uplatněním pozměňovacího návrhu poslancem Jakubem Michálkem a prvním jednacím dnem třetího čtení o návrhu zákona uplynula doba zhruba šest týdnů, po kterou měli poslanci možnost se s návrhem seznámit a zaujmout k němu stanovisko. To také odpovídá požadavkům § 95 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. K oběma cílům mohli poslancům dopomoci i stanovisko garančního výboru, který o návrhu zákona jednal 19. ledna 2023. V úhrnu rozprava zahrnovala zhruba 200 vystoupení poslanců, mezi nimiž vcelku jednoznačně převažovali poslanci hnutí ANO 2011, tedy poslanci opoziční, kteří jsou nyní v pozici navrhovatelky. Podle vlády tak nebyla práva menšiny omezena. Navrhovatelka okolnost, že opoziční poslanci ve třetím čtení „zdržovali a užívali obstrukce“, nijak nerozporuje, jen uvádí, že tuto situaci vyvolala vládní většina v Poslanecké sněmovně. Ačkoliv posléze uvádějí, že by vrácení do druhého čtení mohlo zmírnit „přílepkový“ charakter pozměňovacího návrhu, není zřejmé, o jaké argumenty tento závěr opírají. Je-li totiž podstatou „přílepkového“ charakteru pozměňovacího návrhu to, že úzce věcně nesouvisí s původní materií návrhu zákona, nemůže na tom jeho vrácení do druhého čtení nic změnit.

25. Vláda také odmítla argumentaci, že napadená ustanovení představují nepřipustný přílepek. Věcná souvislost je relativně úzká. Smyslem původního vládního návrhu zákona bylo provést změnu v organizaci a fungování Úřadu mimo jiné vytvořením Kolegia úřadu, jasnějším vymezením postavení funkcionářů Úřadu při výkonu dohledové a metodické činnosti a zlepšením informovanosti uvnitř Úřadu. Za tímto účelem mělo návrhem zákona dojít k dílčím úpravám vnitřního rozdělení a výkonu pravomocí v rámci působnosti Úřadu svěřené. Nelze proto považovat za překvapivé, nesrozumitelné nebo nekoherentní, pokud k takto koncipovanému vládnímu návrhu byla pozměňovacím návrhem připojena úprava, která dále upravila (rozšířila) pravomoci a působnost Úřadu, ačkoliv se tak stalo ve vztahu k oblasti, v níž dosud dozor a kontrolu nevykonával, tj. oblasti zákona o střetu zájmů. Nová působnost byla pozměňovacím návrhem Úřadu svěřena téměř výhradně ve vztahu k doзору nad dodržováním zákazu podle § 4a zákona o střetu zájmů, tj. zákazu vlastnit média prvořadě přímo volenými veřejnými funkcionáři (politiky). Jde přitom o zákaz, který svou konstrukcí sleduje velmi podobné cíle, jako jsou ty, jež sledují pravidla pro financování a vedení volebních kampaní, nad nimiž Úřad bděl již podle předchozí právní úpravy. Jde o cíle spojené s ochranou politické soutěže před její deformací, včetně zajišťování její svobody a plurality (čl. 22 Listiny).

26. Pozměňovací návrh nepopírá požadavek obecnosti zákona. V případě § 4a dopadá na všechny veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů v počtu nižších desítek tisíc přímo volených funkcionářů a v případě § 4c dopadá na o něco více než 30 osob v postavení jednak prezidenta republiky nebo vedoucího ústředního správního úřadu, v popředí se členy vlády. Významné je v tomto ohledu i časové hledisko, neboť napadená právní úprava má *pro futuro* dopadat na všechny obdobné případy. Upravuje situace, které již existují, i ty, které mohou nastat v budoucnosti, a není nijak omezena pouze na konkrétní osoby, jež ke dni účinnosti novelizace zákona o střetu zájmů zastávají vymezené funkce.

27. Vláda také odmítla, že by pozměňovací návrh směřoval k porušení principu dělby moci. Na rozdíl od případu, který tvořil skutkové pozadí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04, nejde o případ, kdy přímo zákonodárce prostřednictvím zákona konstatuje, jaké řešení konkrétní nastalé nebo předvídané životní situace je ve veřejném zájmu, a tím jej vyjímá z působnosti orgánů výkonné moci aplikujících právo a z přezkumu soudů. Zákon pouze v obecné rovině stanoví požadavky na způsoby řešení typových situací spojených s kumulací politické, mediální, případně též ekonomické moci, a ve zbytku svěřuje Úřadu posouzení, zda veřejným funkcionářem zvolené řešení z pohledu těchto požadavků ob stojí.

28. Ústavní soud by neměl přisvědčit ani hmotněprávním námitkám. Nedošlo k zásahu do práva na přístup k volené funkci ani k zásahu do práva vlastnit majetek. Ústavní soud se s obdobnou argumentací vypořádal již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17. Za zachování popsaných limitů (zákaz diskriminační, svévolné a nerozumné či neadekvátní normotvorby) je proto přípustné, aby zákonodárce stanovil podmínky výkonu veřejných funkcí jako opatření proti maření účelu výkonu veřejné funkce sledováním jiného cíle, než je veřejný zájem a obecné blaho. Navrhovatelka tento náledek dezinterpretuje. Ve skutečnosti nikomu není upíráno vlastnit majetek ani možnost podnikat. Je na svobodném rozhodnutí každého, zda podmínky výkonu veřejné funkce splní tím, že se určitých činností (dočasně) vzdá, či nikoliv. Tento závěr má podle názoru vlády platnost i po přijetí sporné novely.

IV.4 Sdělení veřejného ochránce práv

29. Veřejný ochránce práv dal Ústavnímu soudu na vědomí, že nevyužije svého práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, a do řízení tak nevstoupil.

V. Replika navrhovatelky

30. Navrhovatelka ve své replice uvedla, že i nadále trvá na projednání svého návrhu a žádá, aby mu Ústavní soud vyhověl.

31. K vyjádření vlády týkajícímu se legislativního procesu konstatovala, že jej považuje za zavádějící. Vady legislativního procesu je třeba posoudit komplexně a v jejich vzájemné souvislosti. Navrhovatelce je známo, že podle jednacího řádu Poslanecké sněmovny je možné pozměňovací návrhy předkládat po celé druhé čtení návrhu zákona, to však neznamená, že toto právo nemůže být – spolu s dalšími kroky poslanců vládní většiny – zneužito k nastolení právního stavu, který je v rozporu s ústavním pořádkem. Přesně k takové situaci přitom došlo při schvalování napadených ustanovení. Přiznává-li totiž jednací řád poslancům právo předložit pozměňovací návrh k návrhu zákona až do konce druhého čtení návrhu zákona, činí tak proto, aby ti měli dostatečný časový prostor pro přípravu takového pozměňovacího návrhu, nikoliv proto, aby již dávno připravené pozměňovací návrhy záměrně uplatňovali až na poslední chvíli a tím účelově omezovali prostor pro diskuzi nad tímto návrhem v orgánech Poslanecké sněmovny.

32. V replice se dále vymezila vůči tvrzení vlády, že by návrh zpochybňoval ústavnost desítek či stovek zákonů, které byly schváleny ve znění pozměňovacího návrhu uplatněného na konci druhého čtení návrhu zákona. Ústavnost samotných ustanovení jednacího řádu, které upravují lhůtu pro uplatnění pozměňovacích návrhů, navrhovatelka nezpochybňuje. Zpochybňuje právě až postup poslanců vládní většiny v konkrétní věci, který vedl k porušení principů ústavně konformní normotvorby. Projednání návrhu zákona kontrolním výborem dne 19. ledna 2023 nezhojilo vady legislativního procesu, neboť usnesení tohoto výboru se již vyjadřovalo pouze k pořadí, v jakém by Poslanecká sněmovna měla o předložených pozměňovacích návrzích hlasovat, k jejich obsahu však žádné stanovisko nezaujalo. Obdobně nepřiléhavá je argumentace vlády i ve vztahu k předčasnému ukončení rozpravy pevným zařazením hlasování o návrhu zákona na pátek 16. června 2023 v 11.00 hod., a to ačkoliv do rozpravy bylo v tento okamžik přihláшено ještě 74 poslanců.

33. Vláda také nesprávně vykládá pravidlo úzkého vztahu jako vztah pozměňovacího návrhu k novelizovanému zákonu, jehož se původní návrh (tzv. nosič) týká. Takové pravidlo ale z judikatury neplyne. Podle judikatury Ústavního soudu je východiskem posouzení úzkého

vztahu toliko původní návrh, tedy zákonodárná iniciativa (novelizující zákon) podle čl. 41 Ústavy, nikoli zákon, který je předmětem této iniciativy (novelizovaný zákon). Nerozhoduje proto, zda předmětem novelizace je např. obchodní zákoník (široký vztah), nýbrž zda jde o novelizaci úpravy obchodního rejstříku v obchodním zákoníku a rejstříkového řízení v občanském soudním řádu (úzký vztah).

34. Vymezila se rovněž vůči argumentaci překážkou věci rozhodnuté ve vztahu k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (*lex Babiš I*). Napadená ustanovení podstatu původního omezení zcela zásadním způsobem mění, a celou věc tedy rozhodně nelze „odbýt“ tvrzením, že o obdobné věci již bylo rozhodováno. Napadená ustanovení neobstojí v kroku vhodnosti, potřebnosti ani proporcionality v užším slova smyslu. Je neobhájitelné, aby demokratický právní stát kladl občanům do cesty takto zásadní překážky pro výkon jejich základních práv.

VI. Předmět řízení před Ústavním soudem a jeho procesní předpoklady

35. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení. Návrh byl podán aktivně legitimovanou navrhovatelkou, tj. skupinou 70 poslankyň a poslanců [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu] a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy].

36. Stěžovatelka původně výslovně jako napadená označila toliko ustanovení novelizovaná zákonem č. 253/2023 Sb. Až později na výzvu Ústavního soudu upřesnila petit tak, že za napadená výslovně označila ustanovení novelizujícího předpisu v rozsahu pozměňovacího návrhu poslance Jakuba Michálka.

37. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu novelizující právní předpis a jeho jednotlivá ustanovení obecně nemají samostatnou normativní existenci, stávají se totiž součástí novelizovaného právního předpisu. Proto se zpravidla není možné domáhat zrušení novelizujícího právního předpisu a jeho jednotlivých ustanovení [náleze ze dne 8. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), ze dne 12. 3. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.) či ze dne 25. 9. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 18/17 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.), bod 15]. I toto pravidlo má ale výjimky.

38. Některá ustanovení novely, typicky například její přechodná ustanovení, se nestávají součástí novelizovaného předpisu, mají tedy samostatnou normativní existenci, a lze je proto přímo napadat (viz podrobněji náleze ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13, body 15 až 16 a tam citovaná judikatura).

39. Je-li „namítána absence normotvorné kompetence nebo porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, může být z těchto hledisek posuzována ústavnost novelizujícího předpisu“ [náleze sp. zn. Pl. ÚS 35/23 ze dne 3. 4. 2024 (111/2024 Sb.), bod 43; obdobně náleze ze dne 2. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.); náleze ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.);].

40. V posuzované věci Ústavní soud považuje za potřebné v návaznosti na citovanou judikaturu objasnit, jaká pravidla platí v případě, napadne-li navrhovatel výslovně toliko ustanovení novelizovaného právního předpisu, ale současně vznesl námitky proti způsobu přijetí novely, jejímž výsledkem jsou napadená ustanovení.

41. Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v řízení o kontrole norem posuzuje „obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, a jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem“.

42. Ústavní soud je i bez námítky navrhovatele povinen zjistit, zda zákony, jejichž výsledkem jsou napadená ustanovení, byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Napadá-li navrhovatel novelizovaná ustanovení, musí se tedy Ústavní soud i bez námítky zabývat tím, zda byl ústavně souladným způsobem přijat novelizující zákon, z něhož vzešlo znění napadených ustanovení. Této otázce se Ústavní soud věnuje vždy; vznesení námitek proti proceduře přijetí má dopad pouze na podrobnost přezkumu, a to, jak podrobně se této otázce Ústavní soud věnuje v odůvodnění svého rozhodnutí.

43. Uvedený postup je v judikatuře ustálený. Ústavní soud se nikdy neodmítl zabývat ústavností procedury přijetí novely jen z toho důvodu, že návrh nesměruje proti novele samotné, ale jen proti novelizovanému předpisu. Například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024, č. 36/2024 Sb. (*valorizace důchodů*) se proto Ústavní soud zabýval ústavností přijetí novelizujícího zákona č. 71/2023 Sb., ačkoliv tento zákon navrhovatel výslovně nenapadl a domáhal se zrušení toliko novelizovaných ustanovení.

44. Pokud by Ústavní soud v takové situaci shledal, že novelizující zákon nebyl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, musel by tento novelizující zákon zrušit, a to i bez jeho výslovného napadení. Tento výklad nic nemění na vázanosti Ústavního soudu *petitem* návrhu, tedy tím, čeho se navrhovatel domáhá. Novela totiž může být zrušena pouze v rozsahu, v němž jsou jejím výsledkem napadená ustanovení novelizovaného předpisu.

45. Opačný výklad zákona o Ústavním soudu by vedl k absurdnímu důsledku. I když by byla napadena pouze novelizovaná ustanovení, musel by Ústavní soud v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu přezkoumat, zda novelizující zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Bez výslovného rozšíření návrhu tak, aby směřoval i proti novele, by ji ale Ústavní soud nemohl zrušit, i kdyby ústavně relevantní nedostatky kompetence či procedury zjistil. Je neudržitelné vykládat zákon o Ústavním soudu tak, že Ústavnímu soudu ukládá zabývat se otázkami, které bez změny návrhu nejsou předmětem řízení a nemohou mít žádný vliv na jeho výsledek.

46. Platí tedy, že i když navrhovatel napadá pouze novelizovaná ustanovení, musí Ústavní soud z úřední povinnosti přezkoumat, zda novelizující předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. V případě shledání ústavně relevantních vad pak musí Ústavní soud novelu – či její části, jejichž výsledkem jsou napadená ustanovení – zrušit i bez výslovného návrhu.

47. Jak již bylo uvedeno výše, v posuzovaném případě navrhovatelka na výzvu svůj návrh upřesnila a napadla i některá novelizující ustanovení, konkrétně ta, která byla přijata na základě pozměňovacího návrhu poslance Michálka. Jelikož by je Ústavní soud mohl z úřední povinnosti zrušit i bez návrhu, nebylo třeba toto upřesnění zasílat na vědomí ostatním účastníkům. Parlament i vláda se navíc správně a v souladu s ustálenou praxí již ve svých vyjádřeních soustředily na ústavnost přijetí novelizujícího zákona, tedy jim od počátku řízení bylo zřejmé, že tato otázka je předmětem řízení před Ústavním soudem.

48. S ohledem na obsah námitek navrhovatelky Ústavní soud dospěl k názoru, že pro objasnění věci a zjištění skutkového stavu (zejména ve vztahu k projednávání sněmovních tisků 110 a 312 a s ohledem na parlamentní praxi týkající se pozměňovacích návrhů a problematiku tzv. přílepků) je třeba provést dokazování, proto nařídil ústní jednání (§ 44 a § 48 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

VII. Ústní jednání

49. Ústavní soud na nařízeném ústním jednání konaném dne 6. listopadu 2024 vyslechl níže uvedené svědky: poslance Radka Vondráčka, poslankyni Helenu Válkovou, poslance Radovana Vícha, poslance předkládajícího sporný pozměňovací návrh Jakuba Michálka, bývalého ministra pro legislativu Michala Šalomouna a poslance Marka Bendu.

50. Předmětem dokazování při ústním jednání byly zejména: (i) legislativní proces týkající se návrhu zákona vedeného jako sněmovní tisk 312 (Poslanecká sněmovna, 9. volební období, od 2021), později přijatého a vyhlášeného jako zákon č. 253/2023 Sb.; (ii) legislativní proces týkající se návrhu zákona vedeného jako sněmovní tisk 110 (Poslanecká sněmovna, 9. volební období, od 2021); a (iii) parlamentní praxe týkající se pozměňovacích návrhů a tzv. přílepků, včetně otázky využití jiných sněmovních tisků jako pozměňovacích návrhů.

51. Svědek *Radek Vondráček* uvedl, že pozměňovací návrh nebyl projednán v ústavně-právním výboru Poslanecké sněmovny, v němž je největší prostor pro tvorbu zákonů. První čtení slouží k tomu, aby bylo rozhodnuto, zda se vůbec bude Poslanecká sněmovna návrhem zákona zabývat, druhé čtení slouží k samotné „tvorbě zákona“ a ve třetím čtení se řeší pouze technické legislativní záležitosti, není zde prostor pro věcnou diskusi.

52. Podle názoru tohoto svědka nebyla úplná koaliční jednota na prosazení poslaneckého návrhu zákona, kterým se měl novelizovat zákon o střetu zájmů a zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Návrh byl projednáván pod tiskem 110 a šlo především o iniciativu Pirátské strany. O tisku 110 ani o pozměňovacím návrhu neproběhla diskuse v ústavně-právním výboru. Opozice měla k tisku 110 zásadní námítky proti institutu skutečného majitele. Tento institut má zabránit praní špinavých peněz, není pro něj místo v zákoně o střetu zájmů. Je podle něj běžné, že se ve druhém čtení načítají pozměňovací návrhy, není však běžné, že se tak děje tři minuty před koncem čtení. Postup poslance Michálka vyloučil diskusi nad pozměňovacím návrhem, ústavně-právní výbor neměl šanci ovlivnit podobu zákona, nebyl prostor pro opravu legislativních chyb.

53. V minulosti svědek vícekrát hlasoval pro návrh, s nímž byla schvalována ne zcela související úprava, která byla doplněna pozměňovacím návrhem. V Poslanecké sněmovně se to podle něj děje. Pokud dojde k dohodě mezi koalicí a opozicí, není tím případná povaha přílepku zcela zhojena, ale projeví se tím určitá autonomie Poslanecké sněmovny. To však nebyl případ napadeného návrhu. Praxe poslanců, kteří se neobtěžují pozměňovací návrh podat výboru a podají ho na poslední chvíli, je běžná. Politické kluby to považují za negativní jev, ale je obtížné to uhlídat.

54. Politická kultura v Poslanecké sněmovně je podle něj taková, že se její jednacím řádem často porušuje, chybí politická vůle napříč sněmovnou k jeho změně. Projednávání návrhů zákonů se tak ve srovnání s minulostí častěji řídí zvyky, konvencemi a precedenty. V poslední době se např. „upouští pára“ prostřednictvím schvalování programů schůze. Mezi poslanci se často vede

diskuse o tom, zda konkrétní zákonodárná iniciativa je ještě „přílepkem“ dovoleným nebo protiústavním. K pozměňovacímu návrhu neproběhla ve druhém čtení žádná rozprava, opoziční poslanci nestihli na iniciativu poslance Jakuba Michálka zareagovat.

55. Svědkyně *Helena Válková* se připojila k tomu, co ve své výpovědi uvedl svědek Vondráček. Projednávaný sněmovní tisk 312 nebyl konfliktní návrh zákona, svědkyně k němu měla tři technické návrhy. Garančním výborem tisku 312 byl kontrolní výbor, nikoliv ústavně-právní výbor. Při projednávání tohoto tisku poslanec Jakub Michálek přiběhl těsně před koncem druhého čtení, překvapil ji načtením pozměňovacího návrhu, na což nemohl nikdo reagovat. V případě překvapivého postupu během druhého čtení je správné, aby návrh znovu projednal ústavně-právní výbor. Následné projednání v ústavně-právním výboru nebylo iniciováno, protože s ohledem na složení tohoto výboru neměla opozice šanci na úspěch. Opoziční poslanci nedostali v tomto případě jakýkoliv prostor, aby na pozměňovací návrh reagovali. Sněmovní tisk 312/3 byl svědkyni doručen ten samý den po ukončení druhého čtení, teprve tehdy měla možnost seznámit se s tím, co bylo načteno, a teprve tehdy mohla zjistit, že mezi původním návrhem a pozměňovacím návrhem není obsahová souvislost. Pozměňovací návrh se obsahově týkal působnosti Úřadu, s nímž tento návrh nebyl předem projednán. Následně Úřad novelu zkritizoval pro nedostatečné personální a finanční zajištění nové působnosti.

56. Podle svědkyně je čistě procesně v pořádku, že je pozměňovací návrh načten vteřinu před koncem druhého čtení. Stejně tak ani samotné načtení pozměňovacího návrhu, který byl obsahem nějakého předchozího sněmovního tisku, není v rozporu s žádným konkrétním ustanovením jednacího řádu. Je však důležitá materiální a obsahová souvislost mezi přílepkem a jeho podvozkem, která v tomto případě neexistuje. Od Parlamentního institutu nedostala svědkyně uspokojivou odpověď, zda šlo v tomto případě o přílepek. Poslanci nemají jasno v tom, co je přílepkem dovoleným a co již nikoliv, jednací řád na to nedává jednoznačnou odpověď, důležitá je ovšem obsahová souvislost mezi přílepkem a jeho nosičem. Po Ústavním soudu svědkyně požaduje, aby nejistou situaci pokud možno vyjasnil.

57. Dále svědkyně uvedla, že ve druhém čtení běžně probíhá věcná rozprava k pozměňovacím návrhům. Svědkyně se k nim pravidelně vyjadřuje, v tomto případě tak učinit nemohla. Ve třetím čtení již opoziční poslanci věcně nic neuplatňovali, protože koalice byla jednotná v podpoře postupu předkládajícího poslance. Předseda Vondráček nesvolal ústavně-právní výbor po ukončení druhého čtení, protože to bylo zbytečné.

58. Svědkyně sama uplatnila ve druhém čtení rozsáhlý pozměňovací návrh týkající se přechylování ženských jmen, který byl „přilepen“ k novele zákona o občanských průkazech, upravující pouze formální náležitosti občanských průkazů. [V původním návrhu se novelizovalo ustanovení, v němž se slova „*jejich držitelích*“ nahradila slovy „*o osobách, jimž je občanský průkaz vydán*“, slovo „*úřadu*“ se nahradilo slovy „*správního orgánu*“ a doplnilo se písmeno h), které zní „*číslo, popřípadě série a datum skutečného skončení platnosti neplatného občanského průkazu*“]. Návrh tohoto obsahu měla připravený již delší dobu. Čekala, až přijde vhodný zákon, ke kterému by tento návrh připojila. Pokud by podala vlastní poslanecký návrh na změnu přechylování, očekávala 100% nebo 99% negativní výsledek, neboť koalice k němu neměla souhlasné stanovisko. Snažila se o prodiskutování tohoto pozměňovacího návrhu napříč politickým spektrem, proto neměla pocit, že by někoho překvapila. Svědkyně hlasovala i pro pozměňovací návrh novely trestního zákona k zákonu o Policii ČR, regulující primárně oprávnění policisty při kontrole motorového vozidla požadovat uhrazení nedoplatku a zadržení státních poznávacích značek, k němuž byl podán ve druhém čtení pozměňovací návrh regulující postup Nejvyššího soudu při rozhodování

o stížnosti pro porušení zákona a vyhlášení rozhodnutí Nejvyššího soudu. Byla si vědoma toho, že tento návrh má znaky přílepku, nicméně na něm byla politická shoda.

59. Svědek *Radovan Vích* uvedl, že sněmovní tisk 312/0 byl projednáván v kontrolním výboru. Šlo o nekonfliktní novelu zákona o působnosti Úřadu. Těsně před koncem druhého čtení při projednávání tohoto tisku mu poslanec *Jakub Michálek* donesl pozměňovací návrh s krátkým, několikaminutovým odůvodněním. Ve druhém čtení obvykle k pozměňovacím návrhům probíhá rozprava. Vložená problematika pozměňovacího návrhu se týká střetu zájmů, nikoliv fungování Úřadu. Nad postupem poslance *Jakuba Michálka* se pozastavoval i ministr vnitra *Vít Rakušan*, neboť Úřad není schopen novou působnost zvládnout.

60. Svědek *Jakub Michálek* vypověděl, že jednou z priorit Pirátské strany bylo vyřešit po posledních volbách problém kumulace mediální a politické moci, proto byl připraven prosadit sněmovní tisk 110, s nímž opozice od počátku silně nesouhlasila. Hnutí ANO 2011 považovalo tento návrh za tzv. neuralgický bod: Záležitost, která pro ně má mezi návrhy, které projednává Poslanecká sněmovna, zásadní význam. Tomu odpovídalo i odhodlání neumožnit projednání tohoto záměru. Sněmovní tisk 110 byl nejdříve zařazen jako první bod jednání pevně určeného jednacího dne, kvůli obstrukcím se nepodařilo schůzi začít. Následně byl zařazen na mimořádnou schůzi Poslanecké sněmovny počátkem května 2022, i ta byla kvůli obstrukcím opozice přerušena. Vedení koalice jednalo se zástupci opozice. Z jejich jednání vyplynulo, že je tento bod pro opozici zásadní a jeho projednání tímto způsobem nebude možné, případně bude mimořádně obtížné. Celé jednání Poslanecké sněmovny by bylo paralyzováno, protože by musely být překonávány obstrukce od prvního do třetího čtení. To by znamenalo, že po dobu několika měsíců (možná i po dobu jednoho roku) bude Poslanecká sněmovna zablokovaná projednáním jediného návrhu zákona. Na základě toho hledali cestu, která by byla v souladu se zákonem a s Ústavou a umožnila by jim úpravu přijmout. Pozměňovací návrh vznikl ve spolupráci s Úřadem vlády, s ministrem *Šalamounem* a jeho týmem.

61. Pro podání pozměňovacího návrhu vybrali sněmovní tisk 312, který rozšiřuje působnost Úřadu, a to na základě diskuze, jak má probíhat dohled nad některými politickými jevy (např. lobbingem). Tento úřad je v podstatě jeden z mála nezávislých a nestranných, ale nesoudních orgánů, který není přímo zařazen do exekutivy a který by mohl tuto pravomoc vykonávat. Proto využili tisk, který stanovoval kompetenci Úřadu. Zabývali se tím, zda pozměňovací návrh není přílepkiem. Dospěli k závěru, že souvislost s původním zákonem je dána. Kvůli tomu, aby návrh nebyl přílepkiem, v judikatuře Ústavního soudu označovaným také jako tzv. divoký jezdec, do zákona nezařadili např. regulaci internetových médií ani neotvírali zákon o periodickém tisku.

62. Svědek nepopřel, že moment překvapení načtení pozměňovacího návrhu byl záměrný. Předpokládali, že pokud by tento záměr předem vyjevili, nastaly by ještě silnější obstrukce (označil doslovně za „obstrukční peklo“). Proto zvolili překvapivou metodu, na které není nic protizákonného. Není vstřícná vůči opozici, ale opozice si toto vynutila svým destruktivním přístupem vůči Parlamentu. Při přípravě tisku dbali na to, aby se kryl fundamentální účel původního návrhu, kterým bylo zajištění fungování Úřadu, aby to byl nezávislý úřad a aby měl vymezené nějaké kompetence. Pozměňovacím návrhem bylo navrženo jejich rozšíření. Obstrukce opozice provázely i třetí čtení sněmovního tisku 312, předsedkyně klubu hnutí ANO 2011 výslovně uvedla, že usilují o to, aby se na uvedený tisk nedostalo.

63. Před načtením pozměňovacího návrhu svědek s Úřadem nejednal, s jeho předsedou projednal připomínky až následně. Není nezbytné se vždy ptát příslušného orgánu na nově

svěřenou pravomoc. Úřad může svoji působnost podle názoru svědka zvládnout, tzv. RIA nebývá vždy etalonem kvality. Úmyslem svědka bylo prosadit férové podmínky politické soutěže. Sněmovní tisk 110 se týkal střetu zájmů, sněmovní tisk 312 fungování Úřadu. Oba tisky mají podle něj souvislost s férovým fungováním politické soutěže.

64. K praxi Poslanecké sněmovny ohledně tzv. přílepků svědek uvedl několik příkladů, kdy byly schváleny zákony obsahující pozměňovací návrhy se zcela odlišnou materií od původního zákona, ke kterému byl návrh načten (např. sněmovní tisk 109 a pozměňovací návrh 1371 v roce 2018, sněmovní tisk 247 a komplexní pozměňovací návrh 2066 v roce 2019, sněmovní tisk 1091 a pozměňovací návrh 8299 v roce 2021). Poukázal na to, že oproti situaci, kterou posuzoval Ústavní soud v rámci tzv. přílepkového nálezu, došlo k vývoji legislativy. Dále byl zaveden garanční výbor, který posuzuje návrhy ve svém projednávání, a také byla zprovozněna elektronická sbírka zákonů, která zpřehledňuje pro občany obsah právní úpravy. Podle svědka oprávnění poslance podat k podanému pozměňovacímu návrhu další pozměňovací návrh nelze vyložit jako povinnost Poslanecké sněmovny ve všech případech vytvořit časový prostor pro to, aby každý mohl podat pozměňovací návrh k podaným pozměňovacím návrhům. To by v praxi vyžadovalo vedení druhého čtení vždy ve dvou jednacích dnech, aby se mezitím vytvořil prostor pro jejich přípravu. Takto Poslanecká sněmovna nepostupuje. Není běžné, aby se stávalo, že je původní tisk (sněmovní tisk 110) tzv. překlopen do pozměňovacího návrhu, protože většina poslanců podává přímo pozměňovací návrh a nezdržuje se tím, že by podávala vlastní návrh zákona.

65. Svědek doplnil svou svědeckou výpověď v souladu s výzvou předsedy pléna podáním ze dne 13. 11. 2024. Na základě zpracování údajů o okamžiku podání pozměňovacích návrhů dokládá, že nahrávání pozměňovacích návrhů až v den druhého čtení nebo dokonce až po jeho zahájení není nijak neobvyklou praxí (návrhy, které byly nahrány do systému až poté, co bylo druhé čtení zahájeno, a zároveň šlo o jeho jediný či poslední den, tvořily v minulém volebním období 8,6 % podaných pozměňovacích návrhů). Nepovažuje tedy za udržitelnou argumentaci, že by proběhnutí rozpravy o konkrétním pozměňovacím návrhu či schopnost na něj reagovat během druhého čtení bylo nezbytnou podmínkou kvalitního legislativního procesu. Pokud by tomu tak mělo být, musela by být časová hranice pro předkládání pozměňovacích návrhů stanovena před zahájením druhého čtení, nikoli jeho koncem. Stejně tak by souhrn pozměňovacích návrhů jako podklad pro debatu ve druhém čtení musel být rozeslán v dostatečném předstihu před ním a poslanci by se s nimi měli seznamovat, místo toho ale jednací řád ukládá jeho vyhotovení až po skončení druhého čtení. Ani to by z logiky věci nemohlo fungovat, protože by šlo o další čtení, které zákon nezná a k těm „dalším“ pozměňovacím návrhům by už další návrhy nemohly být předkládány. Ze stávajícího znění jednacího řádu a z praxe dovozuje, že účelem druhého čtení není hodnocení podaných pozměňovacích návrhů. K tomu jsou určeny až následující fáze legislativního procesu. Diskuze o návrhu ve druhém čtení je pouze možností, její absence nemá vliv na řádnost nebo dokonce ústavnost legislativního procesu, neboť tato fáze k hodnocení pozměňovacích návrhů podle současné úpravy parlamentní procedury neslouží a sloužit ani nemůže. Dotyčný pozměňovací návrh byl z formálního hlediska předložen zcela v souladu se zákonem o jednacím řádu a nijak nevybočuje z běžné praxe.

66. K prokázání výše uvedených tvrzení svědek připojil tabulky okamžiku předložení pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně v období 2017-2024, příklady vágně souvisejících pozměňovacích návrhů či úplných přílepků podaných navrhovateli, příklady pozměňovacích návrhů předložených na poslední chvíli, které sněmovna schválila, i podrobná data o okamžiku předložení pozměňovacích návrhů.

67. Svědek *Michal Šalomoun* vypověděl, že vláda se sněmovním tiskem 110 souhlasila, původně šlo o poslanecký návrh. S poslancem Jakubem Michálkem jeho zákonodárnou iniciativu nijak neřešil. Vláda se vyjádření k pozměňovacímu návrhu nedomáhala. Sněmovní tisk 110 řešil problematiku střetu zájmů, sněmovní tisk 312 fungování Úřadu, obecně jde v obou případech o kultivaci politické soutěže.

68. Svědek *Marek Benda* vypověděl, že Poslanecká sněmovna se v současné době nachází v bojovném období, opozice si vybrala příliš konfliktních témat, dramatickou změnu ve fungování sněmovny však svědek nevnímá. Poslanci se v rámci legislativního procesu často dohodnou na uplatnění přílepku, je to běžná legislativní technika. V případě pozměňovacího návrhu poslance Jakuba Michálka věděli všichni poslanci, o čem ve třetím čtení hlasují, situace zde byla odlišná od případu, který řešil nálezný Pl. ÚS 77/06. Podle svědka je již nálezný překonaný, od jeho vyhlášení byl novelizován jednací řád, pozměňovací návrhy se nahrávají do systému v elektronické podobě. Novela jednacího řádu je pro poslance vůbec nejcitlivější téma, není reálné kvalitní novelu prosadit.

69. Je podle něj obecně správné, aby se o pozměňovacích návrzích diskutovalo ve výborech. V rámci třetího čtení v podrobné rozpravě již neprobíhá žádná diskuse, pouze se hlasuje. V obecné rozpravě někdy diskuse probíhá, nikoliv již v rozpravě podrobné. Poslanci mají 14 dnů pro přípravu na třetí čtení, tato lhůta se počítá až od rozeslání příslušných dokumentů. Z hlediska možnosti poslanců seznámit se s návrhem považuje za dostatečné, že návrh je projednán v garančním výboru po druhém čtení, a pak je projednán ve třetím čtení.

70. Koalice v tomto případě postupovala jednotně, svědek však neví, zda byl postup poslance Jakuba Michálka v rámci koalice koordinován. Svědek si nemyslí, že by se z podobného postupu stala konvence, šlo o postup výjimečný. Neshledává problém v tom, že návrh neprojednal ústavně-právní výbor. Nikdo se ho nepokusil svolat a i kdyby jeho jednání proběhlo, pravděpodobně by na věci nic nezměnilo. Od začátku byla stanoviska ze všech stran a od všech hlasujících naprosto jasná. Svědkovi v tomto případě moment překvapení nevadí. Všichni věděli, o čem hlasují. Postup, kdy je pozměňovací návrh načten v posledních minutách před koncem druhého čtení, svědek považuje za běžný. Jen za poslední měsíc bylo několik takových případů. Pokud je vytvořen prostor mezi druhým a třetím čtením na seznámení se s tím, o čem se hlasuje, nespátřuje v tom žádný problém.

71. V závěrečné řeči navrhovatelka setrvala na své dosavadní argumentaci vyjádřené v návrhu. Vláda jako vedlejší účastnice řízení prostřednictvím přítomného ministra spravedlnosti Pavla Blažka uznala, že legislativní proces trpěl vadami, posouzení jejich ústavnosti však ponechala na Ústavním soudu.

72. Protože se předsedkyně Poslanecké sněmovny, jednající za účastníka, nařízeného ústního jednání neúčastnila, zaslala soudu vyjádření zpracované předkládajícím poslancem Jakubem Michálkem. Ústavní soud toto vyjádření rozeslal účastníkům i vedlejším účastníkům řízení. Stejným způsobem postupoval i v případě písemných podkladů k jeho projevu na ústním jednání, které svědek soudu dodatečně zaslal. Svědkyně Válková pak předala soudu písemné podklady svého projevu přímo v jednací síni.

73. Provedené důkazy soud zhodnotil jednotlivě i v jejich souhrnu s přihlédnutím ke skutečnostem a tvrzením obsaženým ve spisu. Podstatná skutková zjištění, která takto učinil, jsou obsažena v další části odůvodnění tohoto nálezu.

VIII. Přezkum procedury přijetí napadených zákonných ustanovení

74. Rozsah přezkumné pravomoci Ústavního soudu stanovuje čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy a § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Podle § 87 odst. 1 písm. a) Ústavy Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu pak Ústavní soud při takovém rozhodování posuzuje obsah zákona z hlediska souladu s ústavními zákony, a zjišťuje, zda byl zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

75. Navrhovatelka se od počátku výslovně domáhala přezkumu všech ustanovení, která jsou výsledkem novelizace provedené zákonem č. 253/2023 Sb. Ústavní soud se proto musel zabývat tím, zda byl tento zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

76. Ústavní soud shledal, že zákon č. 253/2023 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence. Navrhovatelka proti tomu ostatně žádné námítky nevznesla, její argumentace se soustřeďuje na vady legislativního procesu. Dále se proto Ústavní soud zabýval tím, zda byl zákon č. 253/2023 Sb. přijat ústavně předepsaným způsobem.

77. Ústavní soud se k posuzování ústavnosti legislativního procesu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu vyjádřil již mnohokrát.

78. Dosavadní judikatura Ústavního soudu stojí na východisku, že z protiústavního legislativního procesu nemůže vzniknout ústavně konformní legislativní akt (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 67; Pl. ÚS 6/21, bod 48; Pl. ÚS 30/16, bod 40; či Pl. ÚS 5/02).

79. Ústava vymezuje pouze základní rámec legislativního procesu. Součástí požadavků na zákonodárny proces však nejsou jen relativně určitá procesní pravidla (např. úprava zákonodárny iniciativy podle čl. 41 Ústavy), ale i některé zastřešující principy jako třeba princip demokratického a právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), princip volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy), princip většinového rozhodování či princip ochrany menšin (čl. 6 Ústavy), za kterou je nutno v tomto kontextu považovat zejména parlamentní opozici (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 124; a dále také nálezy sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 77; či Pl. ÚS 53/10, bod 107).

80. Podrobněji upravují legislativní proces zejména jednací řády obou komor Parlamentu. Dalším pramenem tzv. parlamentního práva jsou usnesení jednotlivých komor Parlamentu vydaná na základě § 1 odst. 2 jejich jednacích řádů (tzv. autonomní usnesení). Významná je rovněž ustálená (a ústavně souladná) praxe parlamentní komory a jejích orgánů (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 63; nebo Pl. ÚS 77/06, bod 38). Jsou to tedy především jednací řády jednotlivých komor Parlamentu, jimiž jsou jednotlivé ústavní principy zákonodárnyho procesu účinně garantovány a promítány do praxe, přičemž tyto principy jsou určující při výkladu a aplikaci jednotlivých ustanovení jednacích řádů (sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 205; Pl. ÚS 77/06, bod 38).

81. Vady v legislativním procesu ovšem mohou založit protiústavnost posuzovaného zákona pouze tehdy, odporují-li vady nějaké normě plynoucí z ústavního pořádku. Role Ústavního soudu se nemůže redukovat na přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven

a jejich řídicích orgánů, aniž by tato pochybení měla jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu (nález Pl. ÚS 7/22, bod 118). Ústavní soud proto opakovaně zmiňoval, že musí jít o „přímé a podstatné porušení“ pravidel legislativního procesu a zároveň takové porušení „dosahuje ústavněprávní dimenze“. Není totiž úlohou Ústavního soudu být ochráncem „pouhé“ zákonnosti parlamentní procedury (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/22, bod 87; Pl. ÚS 7/22, bod 67; Pl. ÚS 6/21; nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16, bod 40; Pl. ÚS 55/10 či Pl. ÚS 7/03). V nálezu Pl. ÚS 6/21 (bod 45) Ústavní soud shrnul, že „se drží zásady zdrženlivosti a ruší právní úpravu výjimečně, nebyla-li v rámci zákonodárného procesu dodržena jeho esenciální pravidla a pochybení dosahuje ústavněprávních rozměrů“.

82. V posuzovaném případě navrhovatelka vnesla dvě námitky týkající se ústavnosti legislativního procesu. Zaprvé, část zákona č. 253/2023 Sb. byla podle jejího názoru přijata na základě přílepku, tedy neústavního pozměňovacího návrhu poslance Jakuba Michálka. Zadruhé, byla protiústavně omezena parlamentní debata, neboť rozprava ve třetím čtení návrhu zákona byla ukončena za situace, kdy do ní ještě byli přihlášení řečníci. V tomto pořadí se oběma námitkami zabýval i Ústavní soud.

IX. Legislativní přílepky

IX.1 Legislativní přílepky obecně

83. Legislativní přílepky jsou návrhy, které byly v průběhu legislativního procesu formou pozměňovacího návrhu „přílepeny“ k původnímu projednávanému návrhu zákona, s tímto původním návrhem (legislativní předlohou) však nesdílí stejný předmět a účel. Jde tedy ve vztahu k projednávanému zákonu o věcně a teleologicky nijak nesouvisející návrhy, které jsou pozměňovacími návrhy jen formálně, zdánlivě, ve skutečnosti jde o nový návrh zákona ve smyslu čl. 41 a násl. Ústavy [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06, body 49–52, 66–70; či Pl. ÚS 56/05, bod 41; a také Kazai, V. *The Equilibrium of Parliamentary Law-making*, Routledge, 2024, s. 195; a Syllová, J. *K nálezu Ústavního soudu o tzv. přílepcích (zrušujícímu ustanovení o odškodnění klientů bank)*, *Právní rozhledy*, 11/2007, s. 409]. Přílepek proto představuje zastřenou zákonodárnou iniciativu (nález sp. zn. 77/06, bod 57 a tam citovaný J. Kysela: *Tvorba práva v ČR: truchlohra se šťastným koncem?*, *Právní zpravodaj* č. 7/2006).

84. Přílepky jsou přitom nežádoucím jevem zákonodárného procesu. Obchází či dokonce zneužívají nastavené parlamentní procedury. Občanům tak vlastně sdělují, že ti, kteří sami zákony tvoří, se při samotné normotvorbě paradoxně zákony (zde především jednacím řádem) neřídí. To oslabuje důvěru občanů v právní stát.

85. Ačkoliv Ústava existenci ani průběh trojího čtení legislativních návrhů, včetně podávání pozměňovacích návrhů, výslovně neupravuje (až na zmínky v čl. 47 Ústavy) a na rozdíl od ústav některých jiných států ani výslovně nezakazuje nesouvisející pozměňovací návrhy (přílepky), „přílepková praxe“ ve svých důsledcích a v konkrétních případech může narušovat některé základní ústavní principy, pravidla a hodnoty. Může například ohrozit demokratický princip – nepřipustně omezit řádnou parlamentní debatu k návrhu a upřít dostatečný prostor na vyjádření parlamentní menšiny. Může také zasáhnout do dělby moci a ústavních záruk tzv. brzd a protivah uvnitř moci zákonodárné i mezi jednotlivými mocemi (Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 71, upozorňuje na obcházení práva vlády vyjádřit se ke každému návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy). Konečně může představovat i nepřipustné obcházení zákonodárné iniciativy (čl. 41 Ústavy).

IX.2 Dosavadní judikatura

86. Ústavní soud se přípěpkům poprvé zevrubně věnoval v již citovaném nálezu Pl. ÚS 77/06. V něm ústavně konformně vyložil ustanovení jednacího řádu týkající se pozměňovacích návrhů a stanovil meze pro jejich využívání. Nález vymezil, že přípěpek je takový pozměňovací návrh, který nemá úzký vztah k předmětu (obsahu) ani účelu původního návrhu zákona (body 66–70). Současně identifikoval čtyři důvody, pro které využívání přípěpků narušuje ústavní principy a pravidla:

(i) Omezení parlamentní a veřejné debaty o návrhu zákona

Nález zdůraznil, že přijetí návrhu zákona má být výsledkem diskurzu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je totiž takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových (bod 38). Transparentní slyšení stran reprezentujících veřejnost přispívá k její identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem. To je také hlavním důvodem preference parlamentního zákonodárství před přijímáním aktů se silou zákona uvnitř exekutivy (bod 44). Parlamentní debatu je dle nálezu třeba chránit již proto, že se skrze ni dosahuje informovanosti veřejnosti (bod 55). Nález v této souvislosti připomenul, že v parlamentu se také odráží idea pluralismu, která je základem a znakem každé svobodné společnosti. V parlamentní rozpravě, a přirozeně i v práci jednotlivých výborů parlamentu, se dostává ke slovu opozice, která tak zároveň uplatňuje kontrolu, kterou lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu. Často jen v parlamentu dostávají příležitost k vyjádření tzv. slabé zájmy, tj. zájmy takových společenských skupin, které nedisponují takovou kapacitou k prosazení se. Právě tyto vlastnosti parlamentních rozprav ukazují na zvláštní úlohu parlamentu při vyrovnávání a při integraci zájmů (bod 56).

(ii) Obcházení zákonodárné iniciativy (čl. 41 Ústavy)

Předložením přípěpku, tedy pozměňovacího návrhu, který nemá úzký vztah k předmětu ani účelu původního návrhu zákona, se obchází pravidla o zákonodárné iniciativě podle čl. 41 Ústavy (bod 73 nálezu). Pozměňovací návrh je totiž ve skutečnosti zastřenou novou zákonodárnou iniciativou.

(iii) Porušování práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona (čl. 44 Ústavy)

Z obdobných důvodů může podle nálezu přípěpkem dojít k porušení práva vlády vyjádřit se ke každému návrhu zákona (body 71–73).

(iv) Porušování principů demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy)

Podle nálezu využívání přípěpků porušuje dělbu moci (body 47–48, 73). Protože pozměňovacím návrhům chybí důvodová zpráva, nesou s sebou zvýšené riziko libovůle (bod 71). Nález shledal též porušení požadavků na přehlednost (předvídatelnost) zákona, neboť v důsledku přípěpků se orientace jednotlivců v právním řádu „bez použití nástrojů informačních technologií stává zcela nemožnou“ (bod 39). Především však uvedl, že porušování v nálezu vyslovených požadavků na legislativní proceduru bude v budoucnu vnímat jako „derogační důvod dle čl. 1 odst. 1 Ústavy“ (bod 75).

87. Z uvedeného nálezu Ústavní soud dosud vychází. Navazující judikatura konzistentně uvádí, že přílepek je pozměňovací návrh, který nemá „úzký vztah“ k předmětu ani účelu původního návrhu zákona (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/05, bod 41; Pl. ÚS 24/07; Pl. ÚS 6/12, bod 52 a násl.; Pl. ÚS 1/14, bod 67; Pl. ÚS 30/16, bod 40; Pl. ÚS 17/22, bod 31). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (zrušení zákona o významné tržní síle) se sice Ústavní soud zmínil o tom, že přílepek musí být projevem „extrémní systémové svévole“ (bod 40), nešlo však o modifikaci dosavadního přístupu, neboť v pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/22 se Ústavní soud vrátil k přezkumu „zda existuje úzký vztah mezi obsahem a účelem původního návrhu zákona a obsahem a účelem posuzovaného pozměňovacího návrhu“ (bod 31). Kritérium úzkého vztahu je tedy v judikatuře ustáleno. Žádné jiné kritérium – například že postačí toliko „nepřímý“ vztah pozměňovacího a původního návrhu či to, že nejsou „významně vzdáleny“ – judikatura nikdy neobsahovala.

88. Z navazující judikatury je rovněž zřejmé, že pozměňovací návrh je přílepkiem jen tehdy, pokud nemá úzký vztah ani k předmětu, ani k účelu původního návrhu zákona. V nálezu Pl. ÚS 77/06 Ústavní soud neshledal úzký vztah pozměňovacího návrhu k předmětu ani účelu původního návrhu zákona, což ho vedlo k derogaci napadené úpravy. V pozdějších nálezech ovšem Ústavní soud úzký vztah k předmětu nebo k účelu shledal, a tudíž o přílepek nešlo. Ve věci Pl. ÚS 24/07, kde byl k návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů přijat pozměňovací návrh upravující techniku účetnictví, Ústavní soud konstatoval, že mezi zákonnou úpravou daní a účetnictví je tematická souvislost. Ve věci Pl. ÚS 6/12, kde byl nový místní poplatek za hrací automaty připojen jako pozměňovací návrh k novele zákona o podpoře sportu, shledal Ústavní soud naopak účelovou souvislost v podpoře sportu obcemi, protože část výtěžků z hracích automatů je používána na podporu sportu (bod 60, v jehož světle je třeba vykládat bod 58 nálezu). Ve věci Pl. ÚS 1/14, kde k zákonu o změně zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva bylo připojeno přechodné ustanovení k exekčním příkazům, Ústavní soud přes výslovné popření souvislosti v účelu konstatoval souvislost v předmětu, neboť pozměňovací návrh se stejně jako vládní návrh týkal stejného zákona, tj. exekčního řádu (podrobněji viz níže bod 110).

89. Konečně, i když Ústavní soud shledá, že určitý pozměňovací návrh je přílepkiem, podle dosavadní judikatury musí zvažovat, zda nad důvody pro jeho zrušení nepřeváží jiné ústavně chráněné hodnoty, zejména právní jistota (viz již nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/05 nebo Pl. ÚS 21/14).

IX.3 Dosavadní judikaturu není důvod opouštět

90. Ústavní soud neshledal důvody, proč se od dosavadní judikatury odchýlovat.

91. Ústavní soud nepřehlédl, že některé z nedostatků legislativního procesu, na které nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06 upozorňoval, byly zčásti vyřešeny dalším právním či společenským vývojem. Novela jednacího řádu Poslanecké sněmovny provedená zákonem č. 265/2014 Sb. měla zajistit dostatečně informovanou debatu o pozměňovacích návrzích a jejich odůvodňování tím, že

- (i) prodloužila lhůtu mezi druhým a třetím čtením ze 72 hodin na 2 týdny,
- (ii) vložila obligatorní projednání garančním výborem, který mezi druhým a třetím čtením posuzuje hlasovatelnost pozměňovacích návrhů a zaujme k nim i věcné stanovisko, a
- (iii) zavedla povinné písemné nebo aspoň ústní odůvodňování pozměňovacích návrhů. Zatímco v době vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 bylo možné podat

pozměňovací návrh v podrobné rozpravě druhého čtení bez jakéhokoli odůvodnění (což byl i případ z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06) a za 72 hodin (při zkrácení Sněmovnou i za 48 hodin) se mohlo hlasovat ve třetím čtení, dnes musí být pozměňovací návrh odůvodněný, projednává jej garanční výbor a třetí čtení může začít nejdříve za dva týdny (což může Sněmovna zkrátit na jeden týden).

92. Obdobně požadavek na přehlednost právní úpravy je oslaben v dnešní digitální době, kdy jsou hlavním zdrojem poznání obsahu právních předpisů internetové prameny a jednotlivé novely různých zákonů jsou relativně jednoduše a přehledně zaneseny do původního znění zákona. I nadále však může být v některých situacích podstatný.

93. Principy, na nichž nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 stojí, ovšem zůstávají relevantní. V důsledku přílepku může v některých případech dojít k neústavnímu zkrácení parlamentní a veřejné debaty o návrhu zákona. Jakkoliv novelizace jednacího řádu brání tomu, aby byl takový důsledek obvyklý, tuto možnost zcela nevyloučila. Stejně tak může být přílepkiem porušeno právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona, i když opět platí, že vláda bude zpravidla mít dostatečný časový prostor se k obsahu přílepku vyjádřit.

94. Přílepek ovšem vždy obchází právo zákonodárné iniciativy.

95. Zákonodárnou iniciativu mají podle č. 41 odst. 2 Ústavy pouze jednotliví poslanci, jejich skupiny, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyšších územně samosprávných celků. Zatímco právo podávat návrhy zákonů je zakotveno přímo v Ústavě, oproti tomu právo podávat pozměňovací návrhy k zákonům je zakotveno toliko na zákonné úrovni v jednacím řádu. Uplatněním tohoto podústavního práva ovšem nelze vyprazdňovat obsah práva ústavního.

96. Návěti § 63 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny stanoví, že poslanec může v rozpravě podávat návrhy „k projednávané věci.“ Tyto návrhy se mají vztahovat „k určité věci projednávaného bodu.“ Ustanovení § 63 odst. 1 bod 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny opravňuje poslance k podání pozměňovacího návrhu, jímž se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu.

97. Předkládání pozměňovacích návrhů nespadá pod ústavní právo jednotlivých poslanců navrhnout zákony (právem zákonodárné iniciativy). Pozměňovací návrh musí být vskutku pozměňovacím návrhem k existujícímu návrhu zákona, nikoli alternativním návrhem zákona, jemuž slouží původní návrh zákona jen jako předmětem a účelem nesouvisející nosič. V posléze uvedeném případě nejde o výkon práva poslance podat pozměňovací návrh, ale o zastřenou zákonodárnou iniciativu.

98. Především však platí, že přílepek narušuje principy právního státu.

99. Přílepkiem vždy dochází ke zneužití práva podat pozměňující návrh, a to s cílem obejít zákonodárnou iniciativu a proceduru, která by byla spojena s podáním řádného návrhu zákona. Zákaz zneužití práva je přitom jedním z principů právního státu [srov. nálezu sp. zn. II. ÚS 1889/19 ze dne 21. 5. 2021 (N 103/106 SbNU 164), nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173)].

100. Z principů právního státu pak plynou i požadavky na jednoznačnost a transparentnost legislativního procesu. Tyto požadavky klade na legislativní proces i odborná literatura. Frederick Schauer odkazuje na požadavek jednoznačnosti zákonodárného procesu, který se

váže k jeho veřejnému charakteru a transparentnosti. Tyto principy podle něj nemají být jen jakousi brzdou proti úmyslnému zneužití zákonodárného procesu, ale stejně tak mají sloužit jako obrana i proti jinak dobře míněnému obejití jeho jednotlivých institutů (F. Schauer: *Legislatures as Rule-Followers*, In: Bauman R. W., Kahana T., eds. *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge, Cambridge University Press; 2006, s. 472-474). Právní teoretik Jeremy Waldron, který není stoupencem soudního přezkumu zákonů, v této souvislosti zdůrazňuje princip transparentnosti jako jednu ze základních podmínek legislativní činnosti. (J. Waldron: *Principles of Legislation*. In: Bauman RW, Kahana T, eds. *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*. Cambridge, Cambridge University Press; 2006, s. 15-32). Na tyto principy výslovně odkazuje i náleží sp. zn. Pl. ÚS 77/06 v bodě 45 a označuje je za tzv. formální hodnoty práva, které zákonodárce zavazují a vytvářejí společně s dalšími formálními hodnotami (jako jsou zejm. předvídatelnost, jasnost nebo logická koherence) tzv. vnitřní „morálku práva“, nezbytnou pro praktické fungování i legitimitu pozitivního práva (L. L. Fuller: *Morálka práva*. Praha: Oikoymenh, 1998). Přílepek, který představuje zastřenou zákonodárnou iniciativu, je s výše uvedenými principy jednoznačnosti a transparentnosti zákonodárného procesu v rozporu.

101. Na skutečnost, že přílepký mohou významně narušovat princip vlády práva a demokratického právního státu, odkazuje i Viktor Zoltán Kazai, podle kterého přílepký kolidují s principem právního státu tím, že nerespektují normy legislativního procesu a jejich formální vady ve svém důsledku otevírají cestu nejen k erozi materiálních základů demokratického právního státu, ale i nástupu autokratické vlády (V. Z. Kazai: *The Equilibrium of Parliamentary Law-making. Comparative Perspectives on the Role of Courts in a Democracy*, London, Routledge, 2024, s. 195, 220).

102. Formální i materiální racionalita zákonodárného procesu tak není zjišťována pouze provedením testu proporcionality v rámci věcného přezkumu napadeného ustanovení (materiálního přezkumu úpravy), ale též v rámci požadavku posoudit soulad procesu přijetí úpravy s ústavním pořádkem v jeho formální a materiální jednotě, jak ji popisuje náleží sp. zn. Pl. ÚS 77/06 i odborná literatura. Tato jednota vytváří principiální základy konstitucionalismu, na kterých stojí a funguje demokratický právní stát (N. W. Barber: *The Principles of Constitutionalism*. Oxford, Oxford University Press 2018, s. 85-116). Bez těchto mantinelů (transparentnosti a racionality zákonodárného procesu) by smysl legislativního procesu byl zcela vyprázdněn.

103. Přílepký představují ústavní problém v řadě zemí, např. v Polsku, Maďarsku, ale i ve Francii. Trendy v zahraniční doktríně směřují k důslednější kontrole zákonů i zákonodárné procedury ústavními soudy tak, aby byly zachovány hodnoty demokratického právního státu, jako je vláda většiny, ochrana politických menšin, transparentnost zákonodárné procedury pro politické menšiny i veřejnost apod. Wojciech Sadurski považuje přezkum legislativní procedury za užitečnou pojistku demokratického právního státu proti neliberálním vývojem a upozorňuje na rizika zrychleného a obsahově nepřehledného legislativního procesu jak pro politické menšiny, tak pro veřejnost (W. Sadurski: *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 133-134). Na skutečnost, že zákonodárné přešlapy vládnoucí většiny silně souvisí s autoritářskými tendencemi, upozorňuje také Viktor Zoltán Kazai, který se zabýval případem Maďarska (V. Z. Kazai, cit. dílo, kapitola 8). Totožný autor pak v případě Francie uvádí, že navzdory více než čtyřiceti letům ústavního přezkumu a několika reformám ústavy a parlamentních jednacíh řádů představují přílepký ve Francii stále vážný problém (tamtéž, s. 220).

104. Navíc odborná literatura podporuje, aby na parlamentní procedury dohlížel externí aktér, jako jsou ústavní soudy, a to dokonce i v případech, kdy sama vnitřní regulace komor jednacímí řády obsahuje mechanismus kontroly možných přílepků (V. Z. Kazai, cit. dílo, s. 219, podobně F. Schauer, cit. dílo, s. 476-478). Na skutečnost, že pouhé samoregulační mechanismy parlamentu k řešení této problematiky nestačí, upozorňuje Wojciech Sadurski. Trvání na řádných legislativních postupech a na ochraně práv parlamentní opozice soudy označuje za účinnou strategii proti zásahům do fungování demokratického právního státu [W. Sadurski, *Judicial Review versus Populist Authoritarianism*, 2024, 2(2) Comparative Constitutional Studies (dostupné z: <https://www.elgaronline.com/view/journals/ccs/aop/article-10.4337-ccs.2024.0026/article-10.4337-ccs.2024.0026.xml>)].

105. Ústavní soud je ve shodě se svou dosavadní judikaturou a citovanou doktrínou přesvědčen, že problém přílepků nemůže být vyřešen bez spolupráce všech dotčených aktérů. Jakkoli role Ústavního soudu je tu z povahy věci subsidiární, nemůže na svou přezkumnou roli ani v této oblasti rezignovat. Z ústního jednání navíc vyplynulo, že novelizace jednacímího řádu je vždy politicky složitá a v praxi obtížně dosažitelná (což zmínili jak aktéři vládnoucí většiny, tak i opozice).

IX.4 Algoritmus přezkumu legislativních přílepků

106. V souladu s dosavadní judikaturou je třeba se při posuzování přílepků řídit následujícími hledisky:

- Přílepek je takový pozměňovací návrh, který (1) nemá úzký vztah ani (1a) k účelu, ani (1b) k předmětu původního návrhu zákona, a současně (2) ve sněmovně nebylo dosaženo širokého konsenzu na jeho přijetí.
- U takového přílepku je třeba posoudit intenzitu, v níž zasahuje ústavní pravidla a principy, což se bude u různých přílepků lišit.
- V návaznosti na to je třeba zvážit, zda nad porušenými ústavními pravidly a principy nepřevažují jiné, protichůdné ústavní hodnoty, pro které je namísto úpravy nerušit.

IX.4.a) Úzký vztah pozměňovacího návrhu k původnímu návrhu zákona

107. Nejprve je třeba vymezit, co je přílepek. Přílepek je takový pozměňovací návrh, který nemá úzký vztah k původnímu návrhu zákona ani z hlediska předmětu, ani z hlediska účelu.

108. Zkoumá-li Ústavní soud úzký vztah z hlediska *předmětu*, zabývá se otázkou, co bylo obsahem původního návrhu zákona a co obsahem pozměňovacího návrhu a zda je mezi těmito obsahy úzký vztah. Již v prvotním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 Ústavní soud použil jako synonymum předmětu pojem obsahu (body 69–70) a o obsahu v této souvislosti mluví i aktuální judikatura (nález sp. zn. Pl. ÚS 17/22, bod 31). Je tedy třeba hledat úzký obsahový vztah.

109. Není samo o sobě rozhodující, jaké zákony by se měnily (novelizovaly) podle původního návrhu zákona a jaké podle pozměňovacího návrhu. Jak uvádí již nález Pl. ÚS 56/05, při posuzování úzkého vztahu je východiskem „*původní návrh*“, tedy *zákonodárna iniciativa (novelizující zákon) podle čl. 41 Ústavy, nikoli zákon, který je předmětem této iniciativy (novelizovaný zákon)*“ (bod 42). Jinak vyjádřeno, je třeba zkoumat souvislost mezi obsahem

původního návrh zákona a obsahem pozměňovacího návrhu, nikoliv izolovaně to, zda se původní návrh a pozměňovací návrh týkají novelizace stejných nebo jiných zákonů.

110. To, že se původní návrh zákona i pozměňovací návrh zákona týkaly novelizace stejného zákona (konkrétně exekučního řádu), Ústavní soud zdůraznil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/14 s tím, že požadavek úzkého vztahu tak byl „*evidentně splněn*“ (bod 67). Tuto pasáž odůvodnění je ale třeba vykládat v souladu s předchozí judikaturou a s vědomím kontextu, v němž byla vyslovena. V daném případě byl pozměňovací návrh uplatněn k návrhu zákona, který byl nakonec publikován pod č. 303/2013 Sb. Již dle původního vládního návrhu zákona (Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013 sněmovní tisk 930/0) se měly novelizovat desítky zákonů v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Pozměňovacím návrhem došlo ke vložení přechodného ustanovení upravujícího, jakou právní úpravou se řídí exekuční příkazy v řízeních zahájených ve vymezeném období. Šlo tedy o úpravu technické otázky. Pozměňovací návrh tak vkládal do zákona ustanovení, které bylo z hlediska obsahového srovnatelné s ustanoveními původního návrhu, a právě to je klíčové. Pro úplnost je vhodné dodat, že i kdyby pozměňovacím návrhem vložené ustanovení reagovalo na něco jiného než rekodifikaci soukromého práva, znamenalo by to, že se od původního návrhu liší účelem, ale nikoliv obsahem.

111. Zkoumá-li dále Ústavní soud úzký vztah z hlediska *účelu*, zabývá se tím, co sledoval původní návrh zákona a co pozměňovací návrh. Jde tedy o objektivní úvahu, jaký byl účel původně navržené úpravy a účel pozměňovacím návrhem vložených ustanovení, a posouzení, zda je mezi nimi úzký vztah. Subjektivní názor předkladatele původního návrhu zákona či předkladatele pozměňovacího návrhu na účel jimi navržených norem může mít toliko podpůrný význam.

112. Účel nelze vymezovat příliš abstraktním způsobem. V nejobecnější rovině je účelem každé právní úpravy zlepšení právního řádu (alespoň jedná-li zákonodárce v dobré víře), a tento účel by tedy bylo možné shledat u jakékoliv úpravy. Obdobně to platí pro příliš široce formulované účely, jako je „posílení principů demokratického právního státu“, „posílení právní jistoty“ nebo „ochrana základních práv“. Úzký vztah k takto široce formulovaným cílům by bylo možné nalézt téměř vždy, a takto pojímaný test úzkého vztahu k účelu by tak byl zcela vyprázdněn.

113. Test úzkého vztahu, vycházející z prejudikatury, lze jen stěží označit za zbytečně přísný. Přílepkem je totiž jen pozměňovací návrh, u něhož nelze shledat úzký vztah ani k předmětu, ani k účelu původního návrhu zákona. Pokud má tedy pozměňovací návrh úzký vztah alespoň k předmětu nebo alespoň k účelu původního návrhu, tímto testem projde. Rozhodující přitom není, jakých zákonů se týkal původní návrh a jakých pozměňovací návrh. Byl by tedy například přípustný pozměňovací návrh, který předmětem (obsahem) srovnatelnou úpravu navrhuje vložit do jiného zákona, než měl být původně novelizován, a to i kdyby tato změna sledovala jiný účel. Obdobně by byl přípustný pozměňovací návrh, který do jiného zákona vkládá obsahově odlišnou úpravu, pokud sleduje srovnatelný účel.

114. Zcela neproblematická by tak byla například situace, pokud by původní návrh zákona zaváděl změnu v doručování v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a pozměňovací návrh by novelizoval doručování v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. V tomto případě by byl dokonce dán úzký vztah jak k předmětu (úprava doručování v soudním řízení), tak k účelu (například snaha zákonodárce upravit doručování ve všech soudních řádech obdobně, sjednotit doručování prostřednictvím datové schránky apod.). Tento příklad ilustruje,

proč není rozhodující, že pozměňovací návrh „vykročí“ k novelizaci jiného zákona než původní návrh.

115. Na druhou stranu, to, že se původní návrh zákona a pozměňovací návrh týkají novelizace stejného zákona, ještě neznamená, že je mezi nimi dán úzký vztah z hlediska předmětu či účelu. Pokud by původní návrh zákona odstraňoval případné legislativně technické nedostatky dílčích ustanovení rozsáhlého kodexu, například občanského zákoníku, nebylo by možné pozměňovacím návrhem v tomto kodexu reformovat například celou část třetí o absolutních majetkových právech. Pozměňovací návrh by vkládal do návrhu zákona obsahově odlišná ustanovení a sledoval by i jiný účel.

IX.4.b) Široký konsenzus

116. Pokud je pozměňovací návrh přílepkem, představuje to ve světle nálezu Pl. ÚS 77/06 (body 49, 57 a 73) porušení ústavně konformně vykládaného § 63 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny („Poslanec může v rozpravě podávat k projednávané věci návrhy. Mají se vztahovat k určité věci projednávaného bodu...“). Ani každý přílepek ale není protiústavní.

117. Bude-li o potřebnosti pozměňovacího návrhu dosaženo v Poslanecké sněmovně širokého konsenzu, nebude jej Ústavní soud nikdy považovat na neústavní přílepek, a to i kdyby neměl úzký vztah ani k předmětu, ani k účelu původního návrhu zákona. Široký konsenzus totiž využití takového přílepku legitimizuje a zhojuje nedostatky, které jsou jinak s přílepkou spojeny. Vykročení z mezí ústavně konformně vykládaného jednacím řádu lze tedy kompenzovat širokým konsenzem (srov. shodně k legislativní nouzi nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/22, bod 80 a násl., podle něhož je buď třeba splnit zákonné podmínky zkráceného projednání, nebo je třeba na zkráceném projednání dosáhnout širokého konsenzu).

118. Širokým konsenzem se rozumí „alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona“ (obdobně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 80), v níž je zapojena nikoliv malá část opozice. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/16 (zrušení zákona o významné tržní síle) takto jako jeden z faktorů Ústavní soud zohlednil, že zákon včetně namítaného přílepku byl přijat 134 hlasy ze 146 přítomných poslanců, přičemž zbylých 12 poslanců se hlasování zdrželo (viz bod 47 nálezu). Přinejmenším ústavní většiny je třeba dosáhnout při závěrečném hlasování o návrhu zákona obsahujícího daný pozměňovací návrh v závěru třetího čtení v Poslanecké sněmovně; relevantní ale je i to, jakou podporu mělo přijetí samotného pozměňovacího návrhu.

119. Tento krok zároveň odráží zjištění z ústního jednání, že přílepky jako takové nejsou zcela neobvyklé a že je poslankyně a poslanci nepovažují za negativní jev v případě, že jsou přijímány na základě široké shody ve sněmovně.

IX.4.c) Intenzita porušení ústavních principů a pravidel

120. Nemá-li pozměňovací návrh úzký vztah ani k předmětu, ani k účelu původního návrhu zákona a nebyl-li podpořen širokým konsenzem ve sněmovně, jde o přílepek. Jednotlivé přílepky se ale budou lišit v tom, která ústavní pravidla a principy a v jaké intenzitě (závažnosti) porušily.

121. Přílepek vždy obchází zákonodárnou iniciativu (čl. 41 Ústavy) a vždy narušuje principy právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), lišit se však může intenzita tohoto porušení. Oproti tomu i přes využití přílepku může být zachována dostatečná parlamentní debata a vláda může mít dostatečnou příležitost se k přílepku vyjádřit.

IX.4.d) Zvážení protichůdných ústavních principů, pravidel a hodnot

122. Nakonec Ústavní soud posuzuje, zda protichůdné ústavní principy, pravidla a hodnoty nepřevažují nad těmi, které byly přílepkiem zasazeny. Protichůdnými hodnotami bude zejména princip právní jistoty, ale může jít i o jiné ústavní hodnoty či principy, zejména týkající se materiálního právního státu či efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy).

123. Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (tzv. *squeeze out*) Ústavní soud dospěl k závěru, že přes absenci úzkého vztahu k původnímu návrhu nelze přílepek zrušit, a to zejména z důvodu ochrany právní jistoty (bod 44–45).

124. Obdobně v nálezu Pl. ÚS 21/14 (bod 166; srov. též nálezy Pl. ÚS 20/21, bod 88, a Pl. ÚS 7/22, bod 117) Ústavní soud sice shledal vadu legislativního procesu, dále však zvažoval, zda by případná derogace napadeného zákona nebyla v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy), přičemž dospěl k závěru, že ochrana uvedených hodnot v posuzovaném případě převáží nad zájmem na derogaci napadeného zákona. Podle Ústavního soudu by tehdy derogace napadeného zákona do principu právní jistoty a důvěry v právo zasáhla velmi významně: Všichni zaměstnanci státní správy, přecházející do režimu státní služby, by se po několika měsících účinnosti zákona opět ocitli ve stavu právní nejistoty ohledně fungování celé státní správy – to vše poté, co se po dvaceti dvou letech od účinnosti Ústavy podařilo důsledně naplnit její čl. 79 odst. 2 a uvést v život systém státní služby.

125. Ústavní soud musí mít v souvislosti s přílepkou na zřeteli ochranu právní jistoty. Pro podání návrhu na zrušení zákona nejsou stanoveny žádné lhůty počítané od jeho platnosti. Zjednodušeně řečeno ale plynutím doby, po kterou je schválený zákon platnou součástí právního řádu, slábne zájem na přezkumu procedurální ústavnosti jeho přijetí a narůstá potřeba chránit právní jistotu adresátů práva a zákon z procedurálních důvodů nerušit.

126. Přísnější pravidla platí pro abstraktní kontrolu ústavnosti a tzv. privilegované navrhovatele. Jelikož mohou podat návrh na zrušení zákona od okamžiku jeho vyhlášení, lze po nich vyžadovat, aby své procedurální námitky uplatňovali v krátkém časovém horizontu od nabytí platnosti zákona. Námitku, že proces je zatížen neústavním přílepkiem, by tito navrhovatelé měli uplatnit „bez zbytečného odkladu po vyhlášení zákona. Nesmí se tedy jednat o delší časový odstup pohybuující se v řádu několika měsíců, či dokonce let“ (shodně k legislativní nouzi nález sp. zn. Pl. ÚS 15/22, bod 94 a tam citované nálezy). V případě později uplatněných procedurálních námitek již v těchto případech převáží zájem na ochraně právní jistoty. I u konkrétní kontroly ústavnosti hraje ochrana právní jistoty důležitou roli. Platí, že čím déle je právní úprava aplikována, tím větší váhu je třeba přiznat ochraně právní jistoty. I v těchto případech je tedy možnost domáhat se z procedurálních důvodů zrušení právní úpravy časově omezena.

127. Výše vyložená kritéria nejsou závazným algoritmem, který by pevně stanovil pořadí kroků, jež je třeba při přezkumu dodržet. Například je-li zřejmé, že na potřebnosti přílepku

panoval široký konsenzus, nebo že převáží zájem na ochraně právní jistoty, bylo by zbytečné se mechanicky držet pořadí kroků, jak byly výše popsány.

IX.5 Aplikace na nyní projednávaný případ

128. Navrhovatelka namítá, že pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka nesouvisel s původním vládním návrhem zákona a jde o protiústavní přílepek. Vláda během ústního jednání uznala, že legislativní proces byl zatížený vadou, ponechala však na Ústavním soudu posouzení, zda dosahuje ústavněprávní intenzity.

129. Ústavní soud přistoupil k přezkumu a zabýval se nejprve tím, zda je pozměňovací návrh Jakuba Michálka přílepekem. Je tedy třeba posoudit, zda jde o takový pozměňovací návrh, který nemá úzký vztah k původnímu návrhu zákona ani z hlediska předmětu, ani z hlediska účelu.

IX.5.a) Chybějící úzký vztah k předmětu

130. Jde-li o úzký vztah k předmětu, připomíná Ústavní soud, že není klíčové, zda původní a pozměňovací návrh novelizuje stejné zákony.

131. Původní návrh zákona novelizoval výhradně zákon o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

132. Pozměňovací návrh rovněž novelizoval tento zákon [šlo konkrétně o § 19g odst. 1 písm. a) ve slovech „a dozor nad dodržováním zákona o střetu zájmů“, a § 19g odst. 1 písm. h) ve slovech „v případech stanovených zákonem se domáhá vyslovení neplatnosti právního jednání a dalších opatření stanovených zákonem“, § 19ha, § 19 hb, § 19 hc, § 19i, § 19j odst. 3 a 4, § 19l odst. 3 až 6 tohoto zákona]; vedle toho však ve významně větší míře novelizoval i zákon o střetu zájmů a zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

133. Jak už ale bylo vyloženo, podstatné je, jaký byl obsah původního návrhu zákona a jaký byl obsah pozměňovacího návrhu.

134. Původní návrh zákona (sněmovní tisk 312/0) obsahoval změny administrativně-organizačního charakteru, směřující dovnitř Úřadu, jakožto správního orgánu. Zakotvoval také (jedinou) novou kompetenci Úřadu: zveřejňovat údaje o fungování Úřadu pravidelně na jeho webových stránkách (zprávu o své činnosti za příslušný kalendářní rok, úplné výroční finanční zprávy stran a hnutí, poznatky, které vyplynuly z jeho činnosti).

135. Obsahem pozměňovacího návrhu bylo především stanovení povinností a omezení soukromým osobám. Tyto povinnosti plynou z možnosti vyslovení neplatnosti právního jednání, v povinnosti prodat podíl v právnické osobě, v zákazu některých právních jednání, zrušení investiční pobídky, omezení dotací apod. Samostatnou pozornost si také zaslouží nové (širší) definice veřejných funkcionářů v zákoně o střetu zájmů a nově stanovené přestupky v zákoně o střetu zájmů.

136. Pozměňovací návrh rozšířil působnost Úřadu do oblasti zákona o střetu zájmů a zároveň na další právní subjekty, nikoliv jen na politické strany a hnutí. Ustanovení § 19ha nově zavádí, že Úřad má vykonávat dozor nad naplňováním zákonného zákazu, podle kterého nemohou vrcholní politici vlastnit média (§ 4a zákona o střetu zájmů); navazující ustanovení upravují, jak má Úřad tuto novou kompetenci vykonávat; zakotveny jsou nová oprávnění Úřadu

[kupříkladu uložení povinnosti prodat podíl v právnické osobě (§ 19ha odst. 2)]; nově se zakotvují zákonné povinnosti pro fyzické a právnické osoby, jichž se zákon o střetu zájmů týká [např. povinnost nevykonávat hlasovací práva (§ 19ha odst. 4)]; nově jsou zakotveny i přestupky v oblasti zákona o střetu zájmů (§ 19j odst. 4). Pozměňovací návrh mimo jiné zavedl nové skutkové podstaty zakázaných jednání a vymezil tomu odpovídající přestupky v zákoně o střetu zájmů a s tím související správní dozor. Osobní působnost tohoto předpisu rozšířil mimo politické strany a funkcionáře také na celou řadu podnikatelů a majitelů obchodních účastí ve vybraných právnických osobách a jejich příbuzenstvo.

137. Stručně vyjádřeno, obsahové změny provedené skrze pozměňovací návrh nemají úzký vztah k obsahu původního návrhu: ke změně organizační struktury uvnitř Úřadu. Pozměňovací návrh tudíž nemá úzký vztah k předmětu původního vládního návrhu zákona.

IX.5.b) Chybějící úzký vztah k účelu

138. Jak bylo uvedeno výše, to samo o sobě nevede k závěru, že jde o přílepek. Ústavní soud proto dále posuzoval vztah pozměňovacího návrhu k účelu původního návrhu zákona.

139. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona (sněmovní tisk 312/0) bylo hlavním cílem návrhu zefektivnit dosavadní fungování Úřadu, proto byly navrženy změny v organizaci Úřadu a nové rozložení vztahů uvnitř správního orgánu (mimo jiné šlo o posílení kolektivního principu řízení správního orgánu). Hlavními změnami mělo být vytvoření Kolegia, jasné vymezení postavení funkcionářů Úřadu při výkonu dohledové a metodické činnosti a zlepšení informovanosti uvnitř správního orgánu i navenek.

140. Účelem pozměňovacího návrhu (sněmovní tisk 312/3) bylo vyloučit vlastnictví některých médií veřejnými funkcionáři uvedenými v § 4a zákona o střetu zájmů, zavést vůči jednotlivcům sankce za porušování regulace a zakotvit nové kompetence Úřadu, a to dokonce včetně zahajování soudních řízení.

141. Zjednodušeně shrnuto: Původní návrh zákona sledoval účel změnit organizaci uvnitř Úřadu, a vedle toho zavedl jednu – relativně marginální – kompetenci zveřejňovat zprávy týkající se činnosti správního orgánu. Pozměňovací návrh sledoval účel zakotvit dohled nad vlastnictvím médií politicky činnými osobami, jejich příbuznými, právnickými osobami a podnikateli. Pozměňovací návrh nesměruje k zefektivnění fungování Úřadu uvnitř ani zlepšení informovanosti o jeho činnosti, na rozdíl od původního návrhu.

142. V této souvislosti je relevantní, že Úřad až do schválení zákona č. 253/2023 Sb. nikdy nevykonával působnost v oblasti střetu zájmů. Z textu vládního návrhu zákona (ani obsahu důvodové zprávy) nevyplývala snaha o rozšíření pravomocí Úřadu o dohled nad dodržováním zákona o střetu zájmů. Zákonná úprava vnitřní struktury Úřadu, jehož úkolem dosud bylo pouze kontrolovat financování politických stran a hnutí, nemá souvislost s úpravou, která zavádí zcela novou a významnou kompetenci tohoto Úřadu kontrolovat, aby politici a jimi vlastněné právnické osoby neovládali média. Dlužno dodat, že veřejní funkcionáři vyjmenovaní v § 2 zákona o střetu zájmů nemusí (někteří ani nesmějí) být členy politické strany či hnutí, ani se účastnit jakékoliv formy politické soutěže.

143. Mezi změnou v organizaci Úřadu a rozšířením jeho kompetence na zákon o střetu zájmů nelze spatřovat úzký vztah prostřednictvím obecného principu ochrany „férové politické soutěže“ nebo „ochrany demokratického právního státu“. Touto optikou by totiž téměř vždy

bylo možné spatřovat úzký vztah pozměňovacího návrhu k návrhu původnímu. Při takto širokém chápání účelu by šlo v konečném důsledku pozměňovacím návrhem provést cokoli.

144. V posuzované věci takový výklad navíc dobře ilustruje rozdíl mezi požadavkem na „úzký vztah“ (s nímž jediným judikatura pracuje) a jinými požadavky, například na vztah toliko „nepřímý“ či na to, aby pozměňovací a původní návrh nebyly „významně vzdáleny“ (s nimiž judikatura nepracuje a které dostatečné nejsou, srov. bod 88 tohoto nálezu). Původní návrh měnil strukturu Úřadu, a teprve zlepšení fungování Úřadu by se zprostředkovaně – díky jeho další činnosti – mohlo projevit lepší ochranou férové politické soutěže či demokratického právního státu. Šlo tedy toliko o nepřímé účely původního návrhu, na němž naplnění kritéria „úzkého vztahu“ nelze stavět.

145. Se skutečností, že úzký vztah k účelu původního návrhu není naplněn, zjevně počítal i samotný předkládající poslanec. Jak vyplývá ze skutkových zjištění, jeho záměrem bylo využít nesouvisejícího „podvozku“ (původního návrhu) a přiřadit novou (konfliktní) kompetenci Úřadu k nekonfliktní, a tudíž i poklidně projednávané vládní novele, se kterou většina poslanců opozice neměla žádný problém.

146. Pozměňovací návrh tudíž nemá úzký vztah ani k účelu původního návrhu zákona.

147. Opačný výklad, tedy že úzký vztah k předmětu nebo účelu je v posuzované věci dán, by celý test vyprázdnil a učinil celou judikaturu k přílepkům bezzubou a nevyužitelnou. Znamenal by totiž, že návrh zákona reformující vnitřní strukturu Úřadu a přiznávající mu nově jedinou marginální kompetenci (zveřejňovat informace o své činnosti) otevírá prostor pro to, aby se formou pozměňovacího návrhu v legislativním procesu kompetence Úřadu rozšířila o cokoli do oblasti upravené jakýmkoliv jiným zákonem. Z procedurálního hlediska by nic nebránilo přiznat Úřadu pozměňovacím návrhem například kompetence v oblasti ochrany hospodářské soutěže, která jistě – nepřímo, při dostatečném zobecnění – souvisí i s ochranou soutěže politické.

IX.5.c) Nedosažení širokého konsenzu

148. Pozměňovací návrh nebyl přijat ani na základě širokého konsenzu v Poslanecké sněmovně. Naopak. Pro samotný pozměňovací návrh se vyslovilo z přihlášených 154 poslanců 83 poslanců, proti bylo 80 poslanců (hlasování č. 28). V závěrečném hlasování o návrhu zákona, který přílepek obsahoval, jako celku, bylo z přihlášených 165 poslanců pro 86, proti 65 (hlasování č. 29). Nebylo tedy dosaženo kvalifikované většiny. Pozměňovací návrh je tedy neústavním přílepkiem.

IX.5.d) Intenzita zasažení ústavních pravidel a principů

149. Ústavní soud se dále zabýval tím, v jaké intenzitě přílepek porušuje ústavní pravidla a principy.

150. Některými přílepkami by mohlo dojít k porušení řádné parlamentní deliberace. To se však v nyní posuzovaném případě nestalo. Ústavní soud k tomuto závěru dospěl na základě průběhu třetího čtení a na podkladě výslechů provedených na ústním jednání.

151. Z ústního jednání totiž vyplynulo, že ve třetím čtení měli všichni poslanci jasno, o jakém znění zákona se hlasuje a opozice měla dostatečný prostor se k materii zákona, včetně pozměňovacího návrhu poslance Michálka, vyjádřit. Také pauza mezi druhým a třetím čtením byla dostatečná a umožnila i veřejnou debatu o návrhu zákona včetně přílepku. S ohledem na průběh třetího čtení je patrné, že parlamentní deliberace zachována byla.

152. Porušeno nebylo ani právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona. Vzhledem k době mezi koncem druhého a třetího čtení měla vláda dostatečnou možnost své stanovisko k pozměňovacímu návrhu projevit.

153. Přílepek ovšem porušuje ústavní pravidla legislativního procesu tím, že obchází zákonodárnou iniciativu (čl. 41 Ústavy). V posuzované věci je toto obcházení obzvláště patrné, neboť to, co bylo předmětem přílepku, bylo již předtím samostatně podaným návrhem zákona předloženým sněmovně dne 20. 12. 2021 a dosud neprojednaným (sněmovní tisk 110). Využití této zastřené zákonodárné iniciativy nelze ospravedlnit ani snahou zabránit obstrukcím opozice, jak bude vyloženo níže.

154. Přílepek rovněž porušuje principy právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

155. Předně, přílepek představuje zneužití institutu pozměňovacího návrhu. Zákaz zneužití práva je sám o sobě jedním z principů právního státu.

156. Přílepky jsou v rozporu s požadavky na transparentnost, jednoznačnost a racionalitu legislativního procesu. Nejde přitom jen o již zmíněnou skutečnost, že přílepky slouží k zastření zákonodárné iniciativy. Přílepky zpřehledňují legislativní proces, ztěžují jeho veřejnou kontrolu a rozměňují politickou odpovědnost aktérů legislativního procesu. Ústava poskytuje i jedinému poslanci možnost navrhnout samostatně zákony. S privilegiem zákonodárné iniciativy je ovšem spojena určitá odpovědnost. Ústava předpokládá, že chce-li samotný poslanec navrhnout nový zákon (či novelizovat stávající), ponese odpovídající náklady, které jsou s návrhem nového zákona spojeny. Zmíněné „osobní náklady“ jsou vedle politické odpovědnosti též náklady reputační a zejména časové (návrh nového zákona musí absolvovat standardní procesy návrhu zákona ve Sněmovně a ve výborech).

157. Porušení principů právního státu je o to výraznější, že podle ústního jednání předkládající poslanec zvolil cestu přílepku s cílem „využít momentu překvapení“, jak sám uvedl, tedy zastihnout opozici nepřipravenou. I když se často při charakteristice parlamentního projednávání a schvalování zákonů hovoří o soutěži, zápasu, hře, tedy termínech užívaných ve sportovním zápou, kde překvapování soupeře, využití nepozornosti či chyby jsou často rozhodujícími faktory pro úspěch a výsledek klání, legislativní proces nemá být překvapivý, neboť jde o vážnou věc. Vládní většina měla možnost zajistit si projednání původního samostatného návrhu zákona (tisku 110) řádnou legislativní procedurou. Případné obstrukce ze strany opozice mohla většina legitimně ukončit. Na místo toho zvolila k prosazení svého přílepku, který však legitimním nástrojem k překonání obstrukcí není.

158. Ústavní soud shledal, že v posuzované věci přílepek vedle obcházení zákonodárné iniciativy podle čl. 41 odst. 2 Ústavy porušuje principy právního státu (zákaz zneužití práva, transparentnost, jednoznačnost a racionalitu legislativního procesu). Intenzitu porušení zvyšuje, že využití přílepku bylo cílené a mělo opozici zaskočít.

IX.5.e) Zvážení protichůdných ústavních principů, pravidel a hodnot

159. Ačkoliv přílepek v posuzované věci je neústavní, musí Ústavní soud ještě uvážit, zda nad zájmem na jeho zrušení nepřeváží ochrana jiných ústavních principů, pravidel a hodnot.

160. Nejprve se musí Ústavní soud vypořádat s tím, zda využití přílepku nepředstavovalo ve specifických poměrech posuzované věci legitimní nástroj, jak prosadit vládu většiny proti opozičním obstrukcím.

161. Přílepku nelze ospravedlnit ani jako reakci na různé obstrukční aktivity opozice. Většina v Poslanecké sněmovně má legitimní nástroje k tomu, jak bezbřehé obstrukce ústavně souladným způsobem ukončit. Ústavní soud totiž opakovaně připustil, že ve chvíli, kdy opozice provádí obstrukce a zneužívá svých zaručených práv, lze debatu ukončit. Parlamentní většina tedy má nástroje, jak obstrukcím čelit. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22 sice přiznal parlamentní opozici, že může k dosažení vlastních politických cílů oddalovat či blokovat rozhodnutí přijímaná parlamentní většinou k dosažení jejích politických cílů. Zneužívání tohoto práva však nemá vést k oslabení či znemožnění efektivního výkonu vládnutí. V nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 pak Ústavní soud konstatoval, že obstrukce nemají vést k paralýze legislativní činnosti Poslanecké sněmovny, neboť pak by většina – a to v rozporu s čl. 6 věty první Ústavy – nebyla s to prosadit svou vůli svobodným hlasováním. Rovněž obstrukcemi tedy sice může parlamentní menšina deklarovat svůj rozhodný nesouhlas s návrhem zákona, ovšem v okamžiku, kdy svými obstrukcemi zásadním způsobem naruší fungování Poslanecké sněmovny, je parlamentní většina oprávněna učinit adekvátní opatření k zajištění jejího fungování (bod 127 citovaného nálezu; nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013, bod 87). Ani hrozba „obstrukčního pekla“ ze strany opozice, na kterou na ústním jednání upozornil předkládající poslanec, proto nepředstavuje důvod pro přistoupení k přílepkům.

162. Tato judikatura vyjadřuje obecný princip, že obstrukce lze ústavně souladným způsobem ukončit v jakékoliv fázi legislativního procesu, pokud již dochází k zablokování činnosti sněmovny, a to i když jednací řád takovou možnost výslovně neupravuje. Paralyzující obstrukce představují zneužití ustanovení jednacího řádu o možnosti vystoupit či jinak participovat na jednání sněmovny; zneužití práva přitom nepožívá právní – ani ústavněprávní – ochrany, aniž by to musel jednací řád výslovně stanovit. Tím Ústavní soud nijak nezpochybňuje, že výslovná úprava podmínek pro takový zásah v jednacím řádu by mohla být vhodnější.

163. Závěry tohoto nálezu jakož i ustálené judikatury k přílepkům, z níž vychází – jsou v souladu s přístupem Ústavního soudu k obstrukcím. Sněmovní menšina nemůže zneužívat svých práv k tomu, aby zablokovala obstrukčními postupy jednání sněmovny; na druhou stranu ale sněmovní většina nemůže zneužívat práva podávat pozměňovací návrhy formou přílepků k prosazení své většinové vůle.

164. Ani právní jistota nemůže nad normami, které byly přílepkem porušeny, převážit. Zákon byl navrhovatelkou, skupinou poslanců, napaden méně než měsíc po nabytí platnosti (zákon byl vyhlášen 25. 8. 2023 a již 15. 9. 2023 Ústavní soud obdržel posuzovaný návrh).

165. Ústavní soud dospěl k závěru, že samotná derogace napadených ustanovení není v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy). Nesnižuje nepřiměřeným způsobem ochranu svobodné soutěže politických sil. Ústavní soud neshledal, že by bylo v zájmu na právní jistotě osob či aktérů

svobodné politické soutěže k derogaci nepřistoupit. Nejde například o situaci posuzovanou v nálezu Pl. ÚS 21/14, kdy by derogace tehdy napadené úpravy velmi významně zasáhla do principu právní jistoty a důvěry v právo všech zaměstnanců státní správy přecházejících do režimu státní služby.

166. Ústavní soud neshledal, že by protichůdné ústavní normy (principy) v daném případě převážily nad ústavními normami (principy), které byly přílepkem porušeny, tedy (č. 1 odst. 1 Ústavy; čl. 41 odst. 2 Ústavy).

IX.5.f) Shrnutí

167. Pozměňovací návrh předložený poslancem Jakubem Michálkem představuje neústavní přílepek. Žádné protichůdné principy či normy ústavního pořádku nepřevažují nad důvody pro zrušení. Novelizující ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., která jsou výsledkem přílepku, proto musí Ústavní soud zrušit. Důsledky derogace se bude zabývat níže.

168. I když se vady legislativního procesu zpravidla týkají zákona jako celku (nález ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 97), představují přílepky výjimku z tohoto pravidla. Přílepek sám o sobě nekontaminuje legislativní proces týkající se zbývajících částí zákona. Ústavní soud, v souladu se zásadami zdrženlivosti a sebeomezení, nemůže přistupovat ke zrušení celého zákona proto, že jeho část – a může se jednat toliko o jediné ustanovení – je výsledkem neústavního přílepku.

X. Omezení debaty ve třetím čtení

169. Podle navrhovatelky dále došlo při projednávání návrhu zákona č. 253/2023 Sb. (sněmovní tisk 312) k porušení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny pevným zařazením hlasování o návrhu zákona ve třetím čtení na pátek 16. června 2023 v 11.00 hod., ačkoliv v okamžiku ukončení rozpravy do ní bylo stále přihlášeno 74 poslanců. Námitka navrhovatelky se týká třetího čtení návrhu zákona jako celku.

170. Ústavní soud se již v minulosti zabýval porušením jednacího řádu tím, že byla ukončena rozprava dříve, než promluvili všichni přihlášení řečníci. Takový postup odporuje § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, podle něhož předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci. Ustanovení § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je přitom jednou z možných konkretizací svobody poslanců účastnit se parlamentní rozpravy a jejich rovnosti vyplývající už z čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny. Ústavní soud se proto musel zabývat tím, zda k nezákonnému ukončení parlamentní rozpravy došlo, a zda případným nezákonným ukončením byly porušeny ústavní normy (principy).

171. Návrh zákona byl ve třetím čtení Poslaneckou sněmovnou projednáván celkem ve čtyřech jednacích dnech (8. února, 19. května, 14. června a 16. června 2023). Podle § 95a zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny se pro třetí čtení návrhů zákonů vyčlení ve stanovených jednacích dnech připadajících na středu a pátek doba od 9 hodin do 14 hodin, přičemž o návrhu na vyčlenění jiných hodin pro třetí čtení návrhu zákona nemůže Sněmovna hlasovat, vnesou-li proti takovému návrhu námitku nejméně dva poslanecké kluby. Dne 8. února 2023 pro obstrukce spočívající v rozsáhlém podávání návrhů na doplnění pořadu schůze od 9.00 hod. začalo třetí čtení až cca v 10.35 hod. a bylo přerušeno v 12.32 hod. na základě žádosti poslankyně Aleny Schillerové o přestávku na poradu klubu ANO do 14 hodin. Dne 19. května 2023 pro obstrukce spočívající v delších než půlhodinových projevech poslankyň a poslanců

Karla Havlíčka, Aleny Schillerové a Kláry Dostálové k návrhu pořadu mimořádné schůze od 9.00 hod. pokračovalo třetí čtení až od cca 11.15 hod. a bylo přerušeno v 12.20 hod. na základě žádosti poslankyně Aleny Schillerové o přestávku na poradu klubu ANO do 14 hodin. Dne 14. června 2023 cca v 9.05 hod. navrhl poslanec Josef Cogan usnesení, podle kterého hlasování o podaných návrzích a návrhu zákona jako celku proběhne nejpozději 16. června 2023 od 11.00 hod, což přijala 86 hlasy ze 153 přítomných poslanců. Následně pokračovalo třetí čtení do 14.00 hod. Dne 16. června 2023 pokračovalo třetí čtení od cca 9.05 hod. do 11.00 hod., kdy byla rozprava ukončena a hlasovalo se o procedurálních a pozměňovacích návrzích a následně byl návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů schválen. Projednávání návrhu zákona ve třetím čtení na schůzi Poslanecké sněmovny tak trvalo necelých deset hodin čistého času ve čtyřech jednacích dnech od 9. února do 16. června 2023.

172. Usnesení Poslanecké sněmovny ze 14. června 2023, podle něhož hlasování o podaných návrzích a návrhu zákona jako celku proběhne nejpozději 16. června 2023 od 11.00 hod, opřel jeho navrhovatel Josef Cogan formálně o usnesení Poslanecké sněmovny č. 248 z 9. schůze 26. února 1997, kterým na základě § 1 odst. 2 jednacího řádu poslanecké sněmovny Poslanecká sněmovna upravuje své vnitřní poměry a podrobnější pravidla jednání. Podle jeho čl. 1 se Poslanecká sněmovna může usnést, že v určitém čase nebude hlasováno a hlasování o podaných návrzích proběhne ve stanovenou dobu. Je ale zjevné, že tímto autonomním usnesením Poslanecké sněmovny nelze činit výjimky z jasného a jednoznačného ustanovení § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny („Předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci.“).

173. Ukončením rozpravy v situaci, kdy ještě bylo do rozpravy přihlášeno 74 poslanců, tak bylo porušeno znění § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, podle Ústavního soudu však nedošlo k porušení ústavních norem (principů).

174. Legitimním cílem omezení rozpravy je ochrana principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (čl. 6 Ústavy). Použitý prostředek je přiměřený tehdy, pokud by bez jeho nasazení Poslanecká sněmovna nebyla kvůli obstrukci schopna daný návrh schválit, i když pro něj měla potřebnou většinu.

175. Projednávání návrhu zákona ve třetím čtení bylo provázáno obstrukcemi, za něž lze považovat jednak procedurální návrhy poslanců na přerušování jednání bodu do 30. resp. 31. prosince 2024, jednak již zmíněné zneužívání rozpravy o návrhu pořadu schůze a žádosti poslankyně Aleny Schillerové o přestávku na poradu klubu ANO, které zkrátily čas na projednávání návrhu zákona v době vymezené pro třetí čtení celkem o šest a půl hodiny, tedy přibližně o dvě třetiny času vyčleněného na třetí čtení v oněch dvou jednacích dnech 8. února a 19. května 2023. Za dobu tří hodin, kdy se jednalo, dokázaly vystoupit s řádnou přihláškou do rozpravy, vyjma faktických poznámek a vystoupení přednostních řečníků, jen dvě poslankyně: Zuzana Ožanová a Helena Válková. Po zkrácení řečnické doby na deset minut a přijetí usnesení o pevném hlasovacím čase dne 14. června 2023 probíhaly jen faktické poznámky a řeči přednostních řečníků, takže deklarovaný seznam 71 řádných přihlášek do rozpravy se nijak nezkrátil. Dne 16. června 2023 zaznívaly také jen faktické poznámky, řeči přednostních řečníků a řeč poslankyně Heleny Válkové, pověřené přednést stanovisko klubu podle § 59 odst. 1 jednacího řádu, na niž se tudíž omezení řečnické doby nevztahovalo. Deklarovaný seznam 71 řádných přihlášek do rozpravy se tak zkrátil o jednu řečnici.

176. Z tohoto vyličení je zřejmé, že proti používaným obstrukčním metodám nebylo možné se v reálném čase zbývajícím do konce volebního období přiblížit k ukončení rozpravy

vyčerpáním seznamu přihlášených řečníků, jak to předvídá § 66 odst. 1 jednacího řádu. Bez přijetí usnesení o pevném hlasovacím čase by tak sněmovní většina nebyla v rozporu s čl. 6 Ústavy schopna prosadit svou většinovou vůli.

177. Význam parlamentní diskuze spočívá v možnosti konfrontace názorů napříč politickým spektrem, jež je zárukou svobodné soutěže politických sil podle čl. 5 Ústavy. Porušení jednacího řádu proto může mít ústavněprávní rozměr, není-li v jeho důsledku umožněno parlamentní menšině se k obsahu návrhu zákona kvalifikovaně vyjádřit. To se v posuzovaném případě nestalo. Parlamentní opozice může k dosažení vlastních politických cílů oddalovat či blokovat rozhodnutí přijímané většinou, zneužívání tohoto práva však nemá vést k oslabení či znemožnění efektivního výkonu moci vládnoucí většinou. Smyslem zákonodárského procesu je totiž projednání a schválení (či zamítnutí) návrhu zákona, nikoliv oddalování jeho přijetí a obstrukce vedoucí k paralýze legislativní činnosti. Ústavní soud proto neposkytuje politické menšině ochranu tam, kde svých práv podle jednacího řádu využívá k jinému účelu, než pro který do něj byla zakotvena, srov. nedávný nález sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (*valorizace důchodů*), a neučinil tak ani nyní.

178. Protože při projednávání zákona č. 253/2023 Sb. nedošlo k neústavnímu omezení debaty ve třetím čtení, Ústavní soud nemohl zrušit přílepkem nedotčená ustanovení týkající se organizační struktury Úřadu. Ústavní soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto nálezu, a v tomto rozsahu návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

XI. Důsledky derogace

179. Ústavní soud se dále musel vypořádat s otázkou, jaké jsou důsledky zrušení novelizujících ustanovení.

XI.1 Obecné principy

180. Ve své judikatuře se Ústavní soud opakovaně zabýval otázkou, zda v důsledku zrušení novelizujících ustanovení, která sama rušila či měnila původní právní úpravu, dochází k „obživnutí“ původní právní úpravy. Judikatura od počátku připouštěla, že v některých případech k obživnutí dojít může. Již nález sp. zn. Pl. ÚS 5/94 ze dne 30. 11. 1994 (N 59/2 SbNU 155; 8/1995 Sb.) zrušil mimo jiné i derogační ustanovení novely, konkrétně bod 198 zákona č. 292/1993 Sb., kterým se rušil § 324 trestního řádu. I když se Ústavní soud v odůvodnění tohoto nálezu otázkou obživnutí výslovně nezabýval, později vyložil, že „*derogace derogačního ustanovení bodu 198 zákona č. 292/1993 Sb. měla za následek ‚rehabilitaci‘ ustanovení § 324 trestního řádu*“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)]. Ve znění pozdějších novelizací zůstává dosud součástí právního řádu.

181. Obdobně již zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 zrušil derogační ustanovení novely, konkrétně ustanovení části druhé zákona č. 229/2001 Sb., která rušila § 879c, 879d a 879e zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Ústavní soud vyložil, že derogací novely „*se obnoví stav založený ustanoveními § 879c, 879d a 879e* [občanského zákoníku]“. Z důvodu právní jistoty odložil vykonatelnost derogačního nálezu, aby poskytl zákonodárci čas přijmout vhodnou právní úpravu; jelikož zákonodárce časový prostor nevyužil, dnem vykonatelnosti nálezu § 879c, 879d a 879e občanského zákoníku obživla a byla

v navazující soudní praxi aplikována [rozsudek Nejvyššího soudu 28. 8. 2006 sp. zn. 22 Cdo 2205/2005 a na něj navazující usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 755/06 ze dne 20. 11. 2007; dále viz nálezy sp. zn. I. ÚS 1696/09 ze dne 8. 2. 2011 (N 13/60 SbNU 127), body 34–37; shodně nálezy sp. zn. I. ÚS 1927/09 ze dne 21. 3. 2011 (N 50/60 SbNU 593) a sp. zn. I. ÚS 504/10 ze dne 21. 3. 2011 (N 51/60 SbNU 609)]. Ústavní soud v této souvislosti poukázal i na názory části doktríny, podle níž zrušení novelizujících ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem „*není dán důvod, pro nějž by mělo být ustanovením původního předpisu obnovení platnosti odpíráno (jejich neústavnost nebyla v řízení před ÚS tvrzena ani zkoumána), ale zájem na urychleném obnovení konzistence předchází právní úpravy, a tedy i právní jistoty přímo pro automatické obnovení platnosti ustanovení původního předpisu svědčí*“ (nálezy sp. zn. I. ÚS 1696/09, bod 35, a tam citovaný Vladimír Mikule, Vladimír Sládeček: Zákon o Ústavním soudu - komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod, Eurolex Bohemia, 2001, str. 199).

182. Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) zrušil Ústavní soud celou novelu, konkrétně zákon č. 347/2010 Sb., a to z důvodů vad legislativního procesu, které spatřoval v nedodržení požadavků pro zkrácené projednání návrhu tohoto zákona ve stavu legislativní nouze. Ústavní soud opět odložil vykonatelnost svého nálezu, současně ale stanovil, že „*pokud nebude do okamžiku nabytí účinnosti derogačního výroku tohoto nálezu přijata nová úprava, obživne dnem [vykonatelnosti nálezu] úprava obsažená v právním řádu přede dnem účinnosti zákona č. 347/2010 Sb., zrušeného tímto nálezem*“.

183. Ačkoliv se lze v některých rozhodnutích setkat se pasážemi, podle kterých zrušením novelizujícího ustanovení „*neoživá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno*“ [viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.); nálezy sp. zn. Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. 11. 2002 (N 146/28 SbNU 295; 4/2003 Sb.)], nikdy nešlo o bezvýjimečné pravidlo, ale toliko o zásadu. Ve výjimečných případech a tedy k obživnutí předchozí právní úpravy v důsledku derogace novely dojít může, pokud takový důsledek se svým rozhodnutím Ústavní soud výslovně spojí.

184. Tím způsobem Ústavní soud svůj přístup k „obživnutí“ původní právní úpravy z důvodu zrušení novely shrnul již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.). Vyložil, že „*jednou zrušené ustanovení zásahem Ústavního soudu zásadně ‚neoživá‘, neshledá-li Ústavní soud existenci výjimečných důvodů, pro něž je k tomuto ojedinelému opatření třeba sáhnout, neboť nápravy způsobeného protiústavního stavu nelze dosáhnout jinak a od zákonodárce nelze očekávat, že by nežádoucí stav v dohledné době napravil prostřednictvím své zákonodárné kompetence*“ (bod 60 citovaného nálezu). Od tohoto přístupu není důvod se v posuzované věci odchýlit.

185. Ačkoliv posledně uvedený nálezy uvádí, že rozhodující je „*okamžik nabytí účinnosti právní úpravy, jež je před Ústavním soudem napadána pro svou protiústavnost*“, nemůže jít o jediné ani klíčové kritérium pro posouzení, zda je výjimečně namíste připustit obživnutí předchozí právní úpravy. Podstatné je, k jak zásadnímu narušení ústavních principů by došlo v případě, že by předchozí právní úprava neobživla. Pokud by například v důsledku derogace novely přestal být aplikovatelný právní předpis upravující důležité otázky fungování státu, nebo pokud by se právní předpis upravující důležité společenské vztahy stal obtížně srozumitelným či aplikovatelným a jeho adresáti se dostali do stavu značné právní nejistoty, může Ústavní soud shledat, že je obživnutí předchozí právní úpravy namíste, a tak předem zabránit vzniku protiústavního stavu.

XI.2 Aplikace na posuzovaný případ

186. V posuzovaném případě by derogace novelizujících ustanovení bez náhrady, tedy bez obživení předchozí právní úpravy, vedla jednak k ohrožení aplikovatelnosti důležitých norem týkajících se fungování státu, jednak by se část adresátů těchto norem dostala do stavu značné právní nejistoty.

187. Derogace novelizujících ustanovení bez obživení předchozí úpravy by znamenala například to, že z § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů bude bez náhrady odstraněn zákaz veřejných funkcionářů být „skutečným majitelem“ právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku; přitom by se neobnovil dřívější zákaz být „ovládající osobou“ takové právnické osoby. Především by ale bez náhrady byla zrušena konkretizace dané povinnosti všech veřejných funkcionářů v § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů, což by vyvolalo stav značné právní nejistoty u každého veřejného funkcionáře, který je povinen povinnosti podle tohoto zákona plnit. Nadto Ústavní soud v minulosti shledal, že v původním znění představovala daná ustanovení zákona o střetu zájmů „*důležitá opatření vedoucí k transparentnosti a integritě výkonu veřejné funkce*“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.), bod 118]. Ohrožení jejich aplikovatelnosti je proto nežádoucí i z hlediska řádného fungování demokratického právního státu.

188. Derogace novelizujících ustanovení bez obživení předchozí právní úpravy by tedy vyvolala právní nejistotu adresátů důležitých právních předpisů, které byly předmětem novelizace, a ohrozila by aplikovatelnost norem důležitých pro řádné fungování demokratického právního státu. Aby nedošlo vlivem derogačního nálezu k tomuto nežádoucímu a neústavnímu stavu, dospěl Ústavní soud k závěru, že je výjimečně namístě spojit derogaci novelizujících ustanovení s účinkem v podobě obživení původní právní úpravy.

189. K obživení původní právní úpravy dojde jen tehdy, pokud Ústavní soud derogoval ustanovení novely, které rušilo předchozí úpravu, nebo pokud derogoval celé ustanovení novely, které měnilo předchozí právní úpravu. Pokud derogoval pouze část novelizujícího ustanovení, uplatní se toto ustanovení i nadále (bez Ústavním soudem zrušených slov); prostor k obživení původní právní úpravy zde není.

190. Ve vztahu k zákonu o střetu zájmů to znamená, že v § 19g odst. 1 písm. a) dojde toliko ke zrušení slov „a dozor nad dodržováním zákona o střetu zájmů,“ a ke zrušení písm. h). Jinak se novelizující ustanovení čl. I bodu 6 zákona č. 253/2013 Sb. v Ústavním soudem nezrušené části uplatní, takže původní znění § 19f ani 19g zákona o střetu zájmů neobživne. Bez náhrady budou zrušeny novelou nově vložené § 19ha, 19hb a 19hc. Obživne naopak původní znění § 19i a 19j odst. 3. Bez náhrady budou zrušena rovněž novelou vložená ustanovení § 19j odst. 4 a § 19l odst. 3 až 6.

191. V případě zákona o střetu zájmů a zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání obživne v důsledku derogace jejich znění před novelizací provedenou zákonem č. 253/2013 Sb.

XI.3 Zvážení odkladu vykonatelnosti

192. Ústavní soud dále zvažoval, zda nemá, tak jako v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 2/02 či Pl. ÚS 55/10, přistoupit k odkladu vykonatelnosti derogačního nálezu. Neshledal ale žádné důležité

důvody, proč by měl být zákonodárci poskytnut časový prostor k reakci dříve, než se derogační nález stane vykonatelným. V důsledku derogace dojde toliko k tomu, že se napadená úprava (částečně) vrátí k dřívějšímu znění. Zákonodárci nic nebrání tuto úpravu změnit v případě, že to bude pokládat za vhodné, musí tak však učinit ústavně souladným způsobem.

193. Ústavní soud shrnuje, že k derogaci dojde dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a tímto dnem rovněž dojde k obživení předchozí právní úpravy ve výše vyloženém rozsahu.

XII. Závěr

194. Ústavní soud k posuzovanému průběhu legislativního procesu konstatuje, že účelu, který přílepek sledoval, mohlo být vládní většinou dosaženo jinak. Vládní většina měla možnost zajistit si projednání původního samostatného návrhu zákona, tisku 110, přičemž případné obstrukce ze strany opozice mohla většina legitimně ukončit. Byť Ústavní soud nijak nezpochybňuje, že v nynějším stavu jednacího řádu není ukončení obstrukcí nikterak jednoduché, ani to neznamená, že přijatelnou odpovědí na obstrukce je zneužívání přílepků.

195. Ústavní soud se při posuzování přílepků řídí následujícími hledisky:

- Přílepek je takový pozměňovací návrh, který (1) nemá úzký vztah ani (1a) k účelu, ani (1b) k předmětu původního návrhu zákona, a současně (2) ve sněmovně nebylo dosaženo širokého konsenzu na jeho přijetí.
- U takového přílepku je třeba posoudit intenzitu, v níž zasahuje ústavní pravidla a principy, což se bude u různých přílepků lišit.
- V návaznosti na to je třeba zvážit, zda nad porušenými ústavními pravidly a principy nepřevažují jiné, protichůdné ústavní hodnoty, pro které je namíste úpravu nerušit.

196. V posuzované věci neměl pozměňovací návrh poslance Michálka úzký vztah ani k účelu, ani k předmětu původního návrhu zákona, a v Poslanecké sněmovně nebylo dosaženo širokého konsenzu ve prospěch jeho přijetí. Šlo tedy ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu o přílepek.

197. Tento přílepek porušoval požadavky na transparentnost, jednoznačnost a racionalitu legislativního procesu plynoucí z principů demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Představoval zneužití práva podávat pozměňovací návrhy k tomu, aby došlo k obejití (zastření) zákonodárné iniciativy. Cílem pozměňovacího návrhu totiž bylo vložit do vládního návrhu zákona úpravu, která měla být samostatným návrhem zákona (a v dané době dokonce skutečně byla předložena Poslanecké sněmovně i jako samostatný návrh zákona). Navíc z ústního jednání vyplynulo, že předkládající poslanec pozměňovací návrh využil s úmyslem překvapit opozici a omezit její schopnosti reagovat.

198. Ústavní soud současně neshledal, že by protichůdné ústavní normy (principy) v daném případě převážily nad ústavními principy a normami, které byly porušeny. Vysvětlil, že přes obtíže, které mohou obstrukce vyvolávat ve fungování Poslanecké sněmovny, není využití přílepků legitimním nástrojem, jak se s nimi vypořádat. Sněmovní většina má jiné nástroje, jak ústavně konformně zajistit, že činnost Poslanecké sněmovny nebude blokována. Nad důvody pro zrušení novely v částech, v níž je výsledkem neústavního přílepku, nemohla převážet ani ochrana právní jistoty. Novela totiž byla napadena u Ústavního soudu nedlouho – necelý měsíc

– po svém vyhlášení. Ústavní soud neshledal, že by zrušení dané právní úpravy bylo v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy). I vláda u ústního jednání uznala, že legislativní proces v části týkající se přílepku byl zatížený vadou, a ponechala na Ústavním soudu, aby posoudil, zda jde o vadu neústavní. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud shledal, že ano.

199. Ústavní soud zrušil novelu, tedy zákon č. 253/2023 Sb., v rozsahu ustanovení, která jsou výsledkem výše popsaného přílepku. V důsledku zrušení těchto ustanovení by se stala účinná právní úprava mezerovitou a obtížně srozumitelnou, což by vyvolalo právní nejistotu a ohrozilo použitelnost důležitých právních norem. Proto Ústavní soud výjimečně dospěl k závěru, že zrušení novelizujících ustanovení bude mít za následek obživení původní právní úpravy.

200. Ústavní soud dále připomíná, že zákon musí být výsledkem diskurzu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskurzu, v němž všichni zúčastnění (jak opozice, tak veřejnost) dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitý je takový proces, který umožňuje otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových.

201. Aktuální stav zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ani jeho aplikace v praxi nepodporují dobře ani jeden z ústavních principů vyplývajících z čl. 6 Ústavy, tj. princip většinového rozhodování ani princip ochrany menšiny. Chybějící výslovná úprava vede k zásahům ze strany Ústavního soudu.

202. Parlamentní praxe od roku 2016 ukazuje, že proti obstrukci v podobě dlouhých a opakovaných řečí přednostních řečníků, dlouhých procedurálních diskuzí zejména o pořadu schůze, řetězení faktických poznámek, požadování přestávek a blokování třetích čtení ve středu a v pátek není v jednacím řádu efektivní nástroj, který by bránil obstruující menšině blokovat sněmovní jednání třeba až do konce volebního období. Sněmovní většina se tak od roku 2016 uchyluje k ukončení rozpravy i přesto, že jsou do rozpravy ještě přihlášení řečníci, což je jinak v rozporu se zněním § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny výslovně nedává sněmovní většině efektivní nástroje, jak prosadit svoji legitimní většinovou vůli proti odhodlané obstrukci. Parlamentní praxe rovněž ukazuje, že sněmovní menšina není s to úspěšně nastolovat na pořad schůzí Poslanecké sněmovny svá témata a naplňovat tak svoji ústavní funkci kritizující a kontrolující opozice. Svědčí o tom velmi nízká úspěšnost sněmovní menšiny při hlasováních o pořadu mimořádných schůzí, jež navrhuje.

203. Ústavní soud považuje aktuální stav zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (a jeho aplikaci) za dlouhodobě neudržitelný a apeluje na všechny poslankyně a poslance napříč politickým spektrem, aby se zasadili o reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny tak, aby napříště zajišťoval, že jednání Poslanecké sněmovny dostojí oběma principům vyplývajícím z čl. 6 Ústavy, tedy jak principu rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, tak principu ochrany menšiny.

204. Ústavní soud zčásti vyhověl návrhu a podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zrušil ustanovení čl. I bod 6 v části § 19g odst. 1 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „a dozor nad dodržováním zákona o střetu zájmů“, a v části § 19g odst. 1 písm. h) téhož zákona ve slovech „v případech stanovených zákonem se domáhá vyslovení neplatnosti právního jednání a dalších opatření stanovených zákonem“; čl. I body 7 až 11; čl. III, čl. IV a čl. V zákona

č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a to dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Zrušení novelizujících ustanovení je spojeno s obživením předchozí právní úpravy.

205. Novelizovaná ustanovení, která jsou výsledkem zrušených novelizujících ustanovení, rovněž pozbydou platnosti dnem vyhlášení nálezu, neboť „sdílejí osud“ novely (nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 106).

206. U zbylých napadených ustanovení Ústavní soud neshledal vadu ústavněprávní intenzity. Proti jejich obsahu navrhovatelka žádné argumenty nevznesla. Ústavní soud proto rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku II. tohoto nálezu, a ve zbytku návrh odmítl jako zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

207. O návrhu na přednostní projednání věci (§ 39 zákona o Ústavním soudu) Ústavní soud samostatně nerozhodoval.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 4. prosince 2024

Za správnost vyhotovení:
Alena Pelikánová

Josef Baxa v. r.
předseda Ústavního soudu

Odlíšné stanovisko soudkyň a soudců Jana Wintra, Milana Hulmáka, Veroniky Křest'ánové, Tomáše Langáška, Kateřiny Ronovské a Daniely Zemanové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23

Podle § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňujeme odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu; jsme přesvědčeni, že návrh na zrušení napadených částí zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, měl být zamítnut, a napadená ustanovení zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích a zákona o střetu zájmů měla být přezkoumána z hlediska obsahového souladu s ústavním pořádkem. Vedou nás k tomu tyto důvody:

1. Jsme přesvědčeni, že nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, přijatý nejtěsnější většinou potřebnou pro zrušení zákona nebo jeho části, se významně odchyľuje od dosavadní judikatury Ústavního soudu k legislativnímu procesu obecně a i k tzv. přílepkům konkrétně, působí nepřesvědčivě a nesoudržně, ba dokonce v řadě ohledů rozporuplně a nedomyšleně, rozkolísává judikaturu Ústavního soudu a činí ji do budoucna jen těžko srozumitelnou. V odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 nejprve shrneme obecná východiska přezkumu legislativního procesu a tzv. přílepků v dosavadní judikatuře Ústavního soudu (I), dále vyložíme, proč v dané věci posuzovaný pozměňovací návrh nebyl tzv. přílepek (II), a i kdyby byl, tak proč v konkrétní věci neporušuje Ústavu České republiky (III). Dále se kriticky vyslovíme k provedenému posouzení, zda protichůdné ústavní normy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je případně zasažena (IV), a k procesnímu postupu Ústavního soudu v této věci (V) a nakonec zformulujeme závěr (VI).

2. Vada v legislativním procesu je podle níže provedeného shrnutí dosavadní judikatury Ústavního soudu protiústavní tehdy, pokud: (1) odporuje přímo normě výslovně zakotvené v ústavním pořádku, nebo (2) porušuje jednacím řád Poslanecké sněmovny či Senátu či jinou podústavní normu upravující legislativní proces (2a) a současně v důsledku této vady došlo k dotčení některé z ústavních norem (2b); a zároveň protichůdné ústavní normy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je zasažena (2c). Většina Ústavního soudu v nálezu používá definici přílepku (2a), která se oproti dosavadní praxi Ústavního soudu významně a překvapivě zpřísňuje, krok (2b) pojímá tak, že přílepek je protiústavní téměř automaticky, a krok (2c) provádí jen velmi povrchně. Nejzávažnější přitom je, že nálezu nově vytvořil v druhém kroku tak přísný výklad čl. 1 a 41 Ústavy, že vlastně každý přílepek v druhém kroku porušuje Ústavu. Klíčové přitom podle dosavadní judikatury Ústavního soudu k legislativnímu procesu vždy bylo kritérium dostatečné úrovně parlamentní a veřejné diskuse (šetřící práva vlády i opozice, prostor pro parlamentní i veřejnou debatu a informovanost veřejnosti). Nálezu sám uznává, že dostatečná parlamentní deliberace v posuzovaném případě byla, přesto v tomto případě (na rozdíl od všech podobných případů v minulosti) napadenou právní úpravu ruší.

I. Obecná východiska přezkumu legislativnímu procesu a tzv. přílepků v dosavadní judikatuře

3. Souhlasíme s obecnými východisky přezkumu ústavnosti legislativního procesu uvedenými v bodech 78–81 včetně důrazu na zdrženlivost Ústavního soudu v bodě 81. Máme za to, že z dosavadní judikatury Ústavního soudu vyplývá následující postup, jehož se ale nálezu nedrží.

4. Vada v legislativním procesu je protiústavní tehdy, pokud:

(1) odporuje přímo normě výslovně zakotvené v ústavním pořádku, nebo

(2) porušuje jednací řád Poslanecké sněmovny či Senátu či jinou podústavní normu upravující legislativní proces (2a) a současně v důsledku této vady došlo k dotčení některé z ústavních norem (popř. principů; ve zbytku odlišného stanoviska budeme psát souhrnně o „ústavních normách“; 2b); a zároveň protichůdné ústavní normy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je zasazena (2c).

5. Zatímco v prvním případě (přímé porušení ústavní normy) Ústavní soud již bez dalšího napadený zákon nebo jeho část zruší, ve druhém případě je třeba nejprve posoudit, zda porušením jednacího řádu (2a) došlo k dotčení některé z ústavních norem (2b), a následně provést poměrování ústavních norem dotčených vadou v legislativním procesu a ústavních norem dotčených při případném derogačním nálezu Ústavního soudu (2c).

6. Vadu v legislativním procesu, která přímo odporovala normě výslovně zakotvené v ústavním pořádku, Ústavní soud dosud shledal v následujících třech situacích:

- a) při nepřihlédnutí k včas uplatněnému prezidentovu vetu (nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97);
- b) při vědomém postoupení návrhu zákona Senátu v jiné verzi, než která byla přijata Poslaneckou sněmovnou (nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02);
- c) a při chybějícím souhlasu Senátu u zákona uvedeného v čl. 40 Ústavy (nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05).

Naproti tomu absenci podpisů prezidenta a předsedy Poslanecké sněmovny za situace, kdy vyhlášený zákon odpovídá svým zněním zákonu, jenž byl přijat, považuje Ústavní soud za pouhou formální vadu, která není derogačním důvodem vedoucím ke zrušení napadeného zákona (nález sp. zn. Pl. ÚS 6/21). Jde-li tedy o vadu v legislativním procesu odporující přímo normě výslovně zakotvené v ústavním pořádku, nejde-li o pouhou formální vadu, Ústavní soud přistupuje ke zrušení napadeného zákona.

7. Co se týče druhé varianty, Ústavní soud ve své dosavadní judikatuře dospěl k závěru, že porušení jednacího řádu (2a) může vést i k porušení ústavnosti zejména ve třech typových situacích:

- a) porušení pravidel stavu legislativní nouze (zrušovací nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a Pl. ÚS 53/10; zamítavé nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/22, Pl. ÚS 30/23 a Pl. ÚS 15/22);
- b) tzv. přílepký (zrušovací nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, zamítavé nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/05, Pl. ÚS 24/07, Pl. ÚS 6/12, Pl. ÚS 1/14, Pl. ÚS 30/16 a Pl. ÚS 17/22);
- c) omezení parlamentní debaty sloučením rozpravy k nesouvisejícím návrhům zákonů (zamítavý nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12) nebo ukončením rozpravy za situace, kdy jsou do ní ještě přihlášení řečníci (zamítavé nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/16, Pl. ÚS 87/20, Pl. ÚS 7/22 a Pl. ÚS 30/23).

8. V řadě případů druhé varianty Ústavní soud konstatoval porušení jednacího řádu a dále zvažoval, zda tato vada legislativního procesu dosahuje ústavněprávní dimenze. Jinými slovy, považoval za nutné prověřit, zda v důsledku této vady došlo současně k porušení některé z ústavních norem (2b). Takto například u tzv. přílepků v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 shledal porušení principu právního státu podle čl. 1 Ústavy aspektu tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, dále obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy. Jindy, u porušení pravidel stavu legislativní nouze, Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 kladl důraz na princip většinového rozhodování a od něj neoddelitelný princip ochrany menšin (čl. 6 Ústavy), jež jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí, přičemž *„mezi její základní funkce patří zejména artikulace menšinových názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládnoucí většiny, to vše před zraky veřejnosti, tedy*

občanské společnosti, která si i tímto způsobem tvoří a upřesňuje svůj názor“. S tím souvisí princip pluralismu, který dovodil z principu svobodné soutěže politických sil (čl. 22 Listiny základních práv a svobod). Parlament je podle Ústavního soudu „založen na svobodném výkonu mandátu všech svých členů, na jejich rovnosti, neboť všichni jsou reprezentanty lidu, dále na svobodě projevu všech a na svobodě parlamentní rozpravy (čl. 15, čl. 23 odst. 3, čl. 26 a čl. 27 odst. 2 Ústavy)“.

9. V dalších případech ale Ústavní soud dospěl k závěru, že porušení jednacího řádu ústavněprávní dimenze nedosahovalo. Takto v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 Ústavní soud konstatoval, že sloučení rozpravy k nesouvisejícím návrhům zákonů vrácených Senátem sice porušilo jednací řád, avšak nešlo o pochybení takové intenzity, které by s ohledem na celkový způsob přijetí napadených zákonů bylo s to založit jejich nesoulad s ústavním pořádkem. Všechny zúčastněné osoby totiž měly možnost seznámit se s obsahem návrhů zákonů, zaujmout k nim své stanovisko a v průběhu jejich projednávání toto stanovisko veřejně (nejen) na parlamentní půdě sdělit, případně i navrhnout jejich změny, a přijatým zákonům nelze vytknout ani případnou nepředvídatelnost nebo překvapivost ve vztahu k jejich adresátům, resp. ve vztahu k širší veřejnosti. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/16 k tzv. přílepkům Ústavní soud sice konstatoval, že obsah posuzovaného pozměňovacího návrhu nebyl obsahem původního vládního návrhu zákona, neshledal ale, že by pozměňovací návrh byl překvapivý, neboť poslanci ho měli k dispozici již dva a půl měsíce před třetím čtením návrhu zákona a byl přijat velkou většinou. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 87/20, jenž je jedním z nálezů, v nichž Ústavní soud posuzoval ukončení rozpravy za situace, kdy jsou do ní ještě přihlášení řečníci, sice byl při projednávání návrhu zákona porušen jednací řád, ovšem podle Ústavního soudu „celý průběh legislativního procesu nevedl k omezení práv parlamentní opozice spočívajících v možnosti účastnit se zákonodárné procedury jako její plnohodnotný účastník, resp. že představitelé opozice nebyli z ústavního pohledu zbaveni možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/22 Ústavní soud vyhodnotil, že přes vady legislativního procesu nebyla dotčena kontrolní (legitimační) funkce parlamentního procesu nejen směrem dovnitř (vůči aktérům legislativního procesu), ale ani navenek (vůči veřejnosti). V legislativním procesu jako celku nebyla odpůrcům návrhu zákona upřena možnost parlamentní diskuse ani právo jednotlivých poslanců (příslušníků parlamentní opozice) prezentovat svá stanoviska, konkurenční názory a postoje. Z obsahu jejich projevů bylo patrné, že se s obsahem návrhu zákona dostatečně seznámili, jelikož vůči němu zaznívala věcná kritika, včetně potenciálního dopadu jeho jednotlivých ustanovení. Laická i odborná veřejnost měla dostatečný časový a informační prostor se seznámit jak s obsahem návrhu zákona, tak i se stanovisky zúčastněných politických subjektů, ať již politických uskupení, jednotlivých poslanců, či výborů, tudíž nešlo učinit závěr o překvapivosti či nepředvídatelnosti ve vztahu k adresátům projednávaného zákona.

10. I pokud u vady legislativního procesu spočívající v porušení jednacího řádu v důsledku této vady došlo současně k porušení některé z ústavních norem, Ústavní soud dále zvažuje, zda zároveň (2c) protichůdné ústavní normy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je zasažena. Takto v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (bod 166; srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/21, bod 88, a sp. zn. Pl. ÚS 7/22, bod 117) Ústavní soud sice shledal vadu legislativního procesu, dále však zvažoval, zda by případná derogace napadeného zákona nebyla v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy), přičemž došel k závěru, že ochrana uvedených hodnot v posuzovaném případě převáží nad zájmem na derogaci napadeného zákona. Podle Ústavního soudu by derogace napadeného zákona do principu právní jistoty a důvěry v právo zasáhla velmi významně, neboť všichni zaměstnanci státní správy, kteří přecházejí do režimu státní

služby, by se poté, co se po dvaceti dvou letech od účinnosti Ústavy podařilo důsledně naplnit její čl. 79 odst. 2 a uvést v život systém státní služby, opět po několika měsících účinnosti zákona ocitli ve stavu právní nejistoty ohledně fungování celé státní správy, resp. jejího personálního základu.

11. Tříkrokový test uvedený výše v odstavci (2) bodu 4 lze vysledovat i u posuzování tzv. přílepků Ústavním soudem. Souhlasíme s obecným vymezením tzv. přílepků a jejich přezkumu Ústavním soudem, jak jsou popsány v bodech 84–86, 89 a 91–93 nálezu. Důležité jsou zejména změny jednacímho řádu Poslanecké sněmovny provedené zákonem č. 265/2014 Sb., jimiž Parlament reagoval mj. na problémy vytknuté nálezem sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (srov. např. v bodě 71: „*pozměňovacím návrhům chybí důvodová zpráva, přičemž platí, že absence odůvodnění rozhodnutí vždy značí zvýšené riziko libovůle*“). Další výklady v nálezu ale hrubě dosavadní judikaturu Ústavního soudu zkreslují.

12. Přílepek lze definovat jak širěji, tak úžeji. Významné je, že český ústavní pořádek (na rozdíl od některých jiných států) pozměňovací návrhy neupravuje a neupravuje tedy logicky ani přílepky. Definováním toho, co je přílepek, zároveň Ústavní soud dotváří vymezení své přezkumné pravomoci – tedy dotváří, do jaké míry bude zasahovat do jinak výlučné pravomoci legislativy přijímat zákony. S ohledem na respektování principu dělby moci by měl proto Ústavní soud při definici přílepku zaujmout spíše zdrženlivý přístup. Vhodnost zdrženlivého přístupu vyplynula v posuzované věci zřetelně i z ústního jednání a svědeckých výpovědí – vymezení přílepku i označení pozměňovacího návrhu za přílepek je politikum využívané v politickém boji jako jeden z formálních argumentů, proč by neměl být pozměňovací návrh přijat. Ústavní soud by neměl do takových politických sporů vstupovat, ani obecně hodnotit politickou taktiku jednotlivých aktérů, nýbrž chránit pouze ústavnost.

13. Ústavní soud se přílepkům poprvé zevrubně věnoval v již citovaném významném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, kde v obecné rovině odkázal na především americkou doktrínu týkající se tzv. „*wild riders*“ (divokých jezdců) a s nimi související uplatňované pravidlo úzkého vztahu (tzv. „*germaneness rule*“; viz body 50–52 citovaného nálezu). V následné aplikaci na konkrétní případ v bodech 69 a 70 posuzoval obsah a účel jak původního návrhu zákona, tak i posuzovaného pozměňovacího návrhu, a dospěl k závěru, že obsahy i účely obou zkoumaných obsahů se zásadně liší. Pozměňovací návrh se nevztahoval k obsahu původního návrhu zákona a ani jeho fundamentální účel neměl úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona. V tomto konkrétním případě tak Ústavní soud neposuzoval existenci úzkého vztahu, ale konstatoval nepřítomnost jakéhokoliv vztahu. Obdobně nálezu vykládá i doktrína, srov. článek J. Syllové, podle níž Ústavní soud v tomto nálezu v obecných pasážích slučuje americké pojetí „divokých jezdců“ s hmotněprávními přílepkami, ale za přílepek nálezu nakonec považuje „*změnu zákona, která vůbec nesouvisí s návrhem*“ [Syllová, J. K nálezu Ústavního soudu o tzv. přílepcích (zrušujícímu ustanovení o odškodnění klientů bank), *Právní rozhledy*, 11/2007, s. 409].

14. Pozdější judikatura Ústavního soudu potvrzuje, že o přílepek jde jen tehdy, je-li pozměňovací návrh od původního návrhu zákona významně vzdálen jak obsahem, tak zároveň účelem. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 24/07, kde byl k návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů přijat pozměňovací návrh upravující techniku účetnictví, Ústavní soud konstatoval, že mezi zákonnou úpravou daní a účetnictvím je tematická souvislost. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 6/12, kde byl nový místní poplatek za hrací automaty v zákoně o místních poplatcích připojen jako pozměňovací návrh k novele zákona o podpoře sportu, shledal Ústavní soud naopak účelovou souvislost v podpoře sportu obcemi, protože část výtěžků z hracích automatů je používána na

podporu sportu. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 1/14, kde k zákonu o změně zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva bylo připojeno přechodné ustanovení k exekučním příkazům, Ústavní soud přes výslovné popření účelové souvislosti konstatoval souvislost v obsahu, neboť pozměňovací návrh se stejně jako vládní návrh týkal stejného zákona, tj. exekučního řádu. Ve všech těchto případech je přitom zjevné, že o žádný „úzký vztah“ nešlo.

15. Ve dvou případech Ústavní soud souvislost v obsahu ani v účelu návrhu zákona a pozměňovacího návrhu neshledal, přesto ale dané přílepky za protiústavní nepovažoval. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 30/16 nebylo dosaženo dimenze protiústavnosti, neboť pozměňovací návrh nebyl vyhodnocen jako překvapivý vzhledem k tomu, že poslanci ho měli k dispozici již dva a půl měsíce před třetím čtením návrhu zákona a byl přijat velkou většinou. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 56/05 Ústavní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.

16. Na základě dosavadní judikatury Ústavního soudu lze tedy shrnout, že aby byl pozměňovací návrh považován za přílepek, musí jít o pozměňovací návrh (formálně), jehož obsah i účel je významně vzdálený od obsahu i účelu návrhu zákona, k němuž je podáván (absence tzv. bližšího vztahu mezi zákonem a pozměňovacím návrhem co do obsahu i účelu). K tomu se ostatně hlásí i zatím poslední nálezy Ústavního soudu na toto téma, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/22, který v bodě 31 sice cituje větu o „úzkém vztahu“ z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (kde ovšem, jak uvádíme výše, reálně o žádný „úzký vztah“ nešlo), ale sám používá tuto formulaci: *„O ústavně nepřijatelný legislativní ‚přílepek‘ jde (obecně) v případě, kdy je pozměňovacím návrhem do návrhu zákona vnesena obsahově zcela nesouvisející materie, kterou má být právně upravena zcela jiná oblast společenských vztahů, než jakou chce regulovat projednávaný návrh zákona ve svém původním znění...“*. Většina Ústavního soudu ovšem v bodě 87 citaci nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/22 posunula a dezinterpretovala.

17. Pokud je pozměňovací návrh přílepem, tj. pokud je jeho obsah i účel významně vzdálený od obsahu i účelu návrhu zákona, k němuž je podáván, představuje to ve světle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (body 49, 57 a 73) porušení ústavně konformně vykládaného § 63 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny („Poslanec může v rozpravě podávat k projednávané věci návrhy. Mají se vztahovat k určité věci projednávaného bodu...“). Jde tedy o porušení jednacího řádu (2a). Ústavní soud dále zkoumá, zda současně v důsledku této vady došlo k porušení některé z ústavních norem (2b), a zároveň, zda protichůdné ústavní normy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je zasažena (2c).

18. Většina Ústavního soudu v nálezu používá definici přílepku (2a), která se od dosavadní judikatury významně odchyluje, krok (2b) pojímá tak, že přílepek je protiústavní téměř automaticky, a krok (2c) provádí jen velmi povrchně.

II. První krok: Definice přílepku a její aplikace

19. Vyplývá-li z dosavadní praxe Ústavního soudu vymezení přílepku jako pozměňovacího návrhu, jehož obsah i účel je významně vzdálený od obsahu i účelu návrhu zákona, pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (sněmovní tisk 312), přílepem není.

20. Posuzovaný pozměňovací návrh především není od legislativní předlohy významně vzdálen co do obsahu. Původní návrh zákona prováděl změnu v organizaci a fungování Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (např. vytvoření Kolegia úřadu, jasnější vymezení postavení funkcionářů při výkonu dohledové a metodické činnosti apod.) a novelizoval také pravomoc a působnost tohoto Úřadu.

21. Posuzovaný pozměňovací návrh přitom působnost Úřadu dále rozšířil do oblasti zákona o střetu zájmů, a to o dohled nad dodržováním zákazu vlastnit média prvořadě přímo volenými veřejnými funkcionáři (politiky) podle § 4a zákona o střetu zájmů. V této působnosti pak Úřadu stanovil také některé nové pravomoci. Pozměňovací návrh dále zpřesnil existující hmotněprávní úpravu. Rozvedl některé povinnosti podle § 4a zákona o střetu zájmů, doplnil nástroje pro vymáhání těchto povinností a vymezil tomu odpovídající přestupky (a s tím související správní dozor). Nově stanovené povinnosti slouží k efektivnímu vymození povinností již existujících v § 4a (zavádí se např. zákaz převodu na osobu blízkou a osobu jednající ve shodě). Řešení v pozměňovacím návrhu tak nelze považovat za nesystémové a z obsahového hlediska ani za překvapivé. O rozšíření působnosti Úřadu i na zákon o střetu zájmů se ostatně diskutuje i v odborných kruzích (srov. Kapras, J. *Střet zájmů veřejných funkcionářů*. Leges, 2023, s. 192–201).

22. Posuzovaný pozměňovací návrh není od legislativní předlohy významně vzdálen ani co do účelu právní úpravy. Podle důvodové zprávy k původnímu návrhu zákona (sněmovní tisk č. 312) je jedním z obecných účelů původního návrhu „*zlepšit výkon dohledu nad financováním politických stran a průběhem volebních kampaní, a tím napomoci svobodné soutěži politických stran*“. Konkrétní účel spočíval podle důvodové zprávy v zefektivnění fungování Úřadu a vyjasnění postavení některých funkcionářů při výkonu mj. dohledové činnosti (např. posílení kolektivního principu při řízení úřadu), a to opět proto, aby Úřad lépe (efektivněji) dohlížel na hospodaření politických stran a průběh volebních kampaní.

23. Stejně tak posuzovaný pozměňovací návrh, který směřuje především k doзору nad dodržováním zákazu vlastnit média prvořadě přímo volenými veřejnými funkcionáři (politiky) podle § 4a zákona o střetu zájmů, sleduje obdobný účel spočívající v ochraně politické svobodné, pluralitní a férové politické soutěže. Dohled na hospodaření politických stran na straně jedné a dohled na aktivity politiků v sobě ve svém důsledku nesou obdobný účel – ochranu férovosti politické soutěže. Pozměňovací návrh se významně nevzdaluje ani od účelu legislativní předlohy spočívající ve zlepšení výkonu dohledu nad financováním politických stran a průběhem volebních kampaní, neboť rozšíření působnosti a pravomocí Úřadu o dohled nad zákazem vlastnit média přímo volenými politiky úzce souvisí se zlepšením výkonu dohledu nad průběhem volebních kampaní, při níž hrají média stále více klíčovou roli.

24. Nález ovšem v bodě 106 používá definici přílepku, která se od dosavadní judikatury významně odchyluje zejména tím, že zdůrazňuje nutnost „úzkého vztahu“, což ji činí rozpornou s tím, jak to pojímala dosavadní judikatura uvedená výše v bodech 13–16 tohoto odlišného stanoviska. Vytváří tím, oproti dosud Ústavním soudem zastávanému výkladu, *de facto* zpříšňující režim, aniž by byly důvody takového posunu (odklonu) náležitě vyargumentovány. Konkrétní aplikace v bodech 131–147 nálezu je přitom velmi přísná a překvapivá nejen ve vztahu k předchozí judikatuře, ale i k rozšířené a napříč politickým spektrem provozované praxi, jak vyplynulo z ústního jednání i ze stanovisek legislativního odboru Poslanecké sněmovny, jež jsou součástí spisu. Vedle tohoto popření dosavadní judikatury se přímo do definice přílepku neorganicky dostává též podmínka, že „(2) *ve sněmovně nebylo dosaženo širokého konsenzu na jeho přijetí*“. Přihlédnutí k široké shodě v Poslanecké sněmovně přitom

logicky patří do druhého kroku, kde se posuzuje, zda porušení jednacího řádu porušuje i některou z ústavních norem, zejména v souvislosti s tím, zda byla zkrácena ústavně zaručená práva opozice. Jinak je definice přílepku nelogická. Bude to tak, že když tentýž nesouvisející pozměňovací návrh prosadí 105 poslanců, je to přílepek, a když 155 poslanců, není to přílepek? Tento problém definice pak vyvolává další pojmová zmatení, v bodě 116 se hovoří o přílepku, aniž se zkoumal široký konsensus, v bodě 148 se hovoří o „neústavním přílepku“, ač test ústavnosti ještě neskončil, atd. Nadto by i obsahově stálo za širší úvahu, zda vady připisované přílepku lze automaticky zhojit prostřednictvím souhlasu kvalifikované většiny. Sice asi může zhojit případné porušení práv opozice vyjádřit se, k tomuto porušení ale podle bodů 150 a 151 nálezu v nynějším případě nedošlo. Další principy jmenované nálezem – transparentnost, jednoznačnost ani racionalitu legislativního procesu (bod 158) – ale kvalifikovaná většina nijak neovlivňuje.

III. Druhý krok: Posouzení, zda případné porušení jednacího řádu porušuje i některou z ústavních norem

25. Nález *de facto* vyprazdňuje druhý krok přezkumu, který ale u všech předchozích posuzování legislativního procesu Ústavního soudu byl klíčový – totiž zkoumání, zda porušení jednacího řádu dosahuje dimenze protiústavnosti. Věnuje se tomu pouhý jeden bod 121, kde se vedle tvrzeného obcházení zákonodárné iniciativy a narušování principů právního státu (což je ale pojato zcela tautologicky, viz níže) uvádí už jen kritérium, zda byla zachována dostatečná parlamentní debata a zda vláda měla dostatečnou příležitost se k přílepku vyjádřit. Argumentace pak v bodě 150–152 (a znovu v bodě 177) nálezu uznává, že dostatečná parlamentní deliberace v posuzovaném případě byla, srov. body 151 a 152: „Z ústního jednání totiž vyplynulo, že ve třetím čtení měli všichni poslanci jasno, o jakém znění zákona se hlasuje a opozice měla dostatečný prostor se k materii zákona, včetně pozměňovacího návrhu poslance Michálka, vyjádřit. Také pauza mezi druhým a třetím čtením byla dostatečná a umožnila i veřejnou debatu o návrhu zákona včetně přílepku. S ohledem na průběh třetího čtení je patrné, že parlamentní deliberace zachována byla. Porušeno nebylo ani právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona. Vzhledem k době mezi koncem druhého a třetího čtení měla vláda dostatečnou možnost své stanovisko k pozměňovacímu návrhu projevit.“ Kritérium dostatečné parlamentní deliberace je přitom klíčové, nález se k němu výslovně hlásí v bodě 86 (i) a v bodě 177: „Porušení jednacího řádu proto může mít ústavněprávní rozměr, není-li v jeho důsledku umožněno parlamentní menšině se k obsahu návrhu zákona kvalifikovaně vyjádřit.“ Vůči tomu je ale reálné posuzování druhého kroku v nálezu mimoběžné.

26. Ve shodě s judikaturou Ústavního soudu (srov. vedle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 i nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 93, dále nálezy sp. zn. Pl. ÚS 7/22 a Pl. ÚS 30/23) přitom právě dostatečnou úroveň parlamentní a veřejné diskuse (šetřící práva vlády i opozice, prostor pro parlamentní i veřejnou debatu a informovanost veřejnosti) považujeme za jádro ústavních požadavků kladených na legislativní proces. Ústavní soud se k účelu a smyslu parlamentního projednávání návrhů zákonů vyjádřil v zásadním nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, který nadále považujeme za ideový základ rozumného přístupu Ústavního soudu k posuzování ústavnosti parlamentních procedur. Z tohoto nálezu vyplývají především následující požadavky:

- Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů

menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla (bod 38 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06).

- Podobně jako v soudním rozhodování, i v parlamentním rozhodování vyžaduje idea „spravedlivého rozhodnutí“, která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny strany. Zatímco před soudem jde o strany sporu, v parlamentu je podstatná možnost slyšení zástupců všech politických stran v něm zúčastněných. Transparentní slyšení stran reprezentujících veřejnost přispívá k její identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem. To je také hlavním důvodem preference parlamentního zákonodárství před přijímáním aktů se silou zákona uvnitř exekutivy (bod 44).
- Určující charakteristikou parlamentu jsou svobodné, rovné, všeobecné volby jeho členů, jejich svobodný mandát, dále zásada veřejnosti zásadně uplatňovaná při projednávání zákonů, jakož i většinový princip rozhodování. Princip veřejnosti směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř slouží svobodné tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti. A jakkoli bývá literaturou upozorňováno na neplodnost parlamentních debat, je třeba tyto debaty chránit již proto, že skrze ně se dosahuje informovanosti veřejnosti (bod 55)
- V parlamentu se také odráží idea pluralismu, která je základem a znakem každé svobodné společnosti. V parlamentní rozpravě, a přirozeně i v práci jednotlivých výborů parlamentu se dostává ke slovu opozice, která tak zároveň realizuje kontrolu, kterou lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu. Často jen v parlamentu dostávají příležitost k vyjádření tzv. slabé zájmy, tj. zájmy takových společenských skupin, které nedisponují takovou kapacitou k prosazení se. Právě tyto vlastnosti parlamentních rozprav ukazují na zvláštní úlohu parlamentu při vyrovnávání a při integraci zájmů (bod 56)

Tyto požadavky jsou pro Ústavní soud důležitým východiskem pro posouzení, zda konkrétní vada legislativního procesu dosahuje ústavněprávní dimenze, čili, jinými slovy, zda v důsledku této vady došlo současně k porušení některé z ústavních norem (2b).

27. Nález místo toho shledává protiústavnost v porušení principů právního státu podle čl. 1 Ústavy a v obcházení zákonodárské iniciativy podle čl. 41 Ústavy. Tato část nálezu (body 94–105 a 153-158) dává zcela nejasné vodítko, co se vlastně chrání a co se vlastně požaduje. Mluví se v ní o transparentnosti a jednoznačnosti legislativního procesu, zákazu zneužití práva a obcházení zákonodárské iniciativy. Článek 41 odst. 2 Ústavy, zakotvující právo poslanců, vlády, Senátu a krajských zastupitelstev podávat návrhy zákonů, se přímo k pozměňovacím návrhům nevyjadřuje (srov. i odlišné stanovisko soudce Jana Filipa k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14). Obcházení zákonodárské iniciativy není problém sám o sobě, ale především kvůli tomu, že nesouvisející pozměňovací návrh může zůstat nepovšimnut a nebude řádně před zraky veřejnosti projednán. Toto riziko se od dob „přílepkového“ nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 zmenšilo prodloužením doby mezi druhým a třetím čtením, zakotvením jednání garančního výboru v této době a povinností odůvodňovat pozměňovací návrhy (zákonem č. 265/2014 Sb., viz i bod 91 nálezu). Lze si ale představit i situaci, kdy i přes čtrnáctidenní prodlevu mezi druhým a třetím čtením bude přílepek tak rozsáhlý, zásadní a přehlédnutý, že o něm nebude dostatečně veřejná a parlamentní debata, což by mohl být důvod k zásahu Ústavního soudu. V posuzovaném případě byl ale obsah pozměňovacího návrhu zákonodárcům, včetně těch opozičních, velmi dobře znám, a byl projednán v dostatečné parlamentní i veřejné debatě, což uznává i sám nález.

28. Kdybychom ze zákazu obcházení zákonodárné iniciativy takto udělali samoúčel, bude úplně stejně dopadat na rozsáhlé a komplexní pozměňovací návrhy, které ale Ústavní soud bezvýjimečně vždy toleroval, viz i důležité nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/07, Pl. ÚS 21/14 a naposledy bod 47 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/23: „47. Ústavní soud se otázkou ústavnosti (modelových) komplexních pozměňovacích návrhů v minulosti zabýval několikrát a v rozporu s tvrzením navrhovatelky nikdy nedospěl k závěru, že by tato praxe byla v rozporu s ústavními pravidly legislativního procesu, a to ani v poukazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (srov. bod 57, obsahují toliko odkaz na doporučení, jak by měla podle doktríny postupovat vláda). Ústavní soud se domnívá, že by bylo nadbytečné zde opakovat rozsáhlé pasáže z předchozích rozhodnutí, které přístup zdejšího soudu vysvětlují (srov. prvotně argumentace v nálezu ze dne 6. 10. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08, body 39 až 42, poté např. náleze ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14, body 134 až 136 a další judikatura tam uvedená).“ Nález, jemuž zde oponujeme, vytváří s touto ustálenou judikaturou rozpor.

29. Totéž platí o principech jednoznačnosti a transparentnosti legislativního procesu a zákazu zneužití práva, vyvozovaných nálezem z čl. 1 Ústavy. Jistě to jsou důležité požadavky, jejichž naplňování v legislativním procesu je žádoucí, otázka ale je, co z toho jsou ústavní požadavky a jak přísně mají být nastaveny. Přímé vyvozování ústavně závazných principů z čl. 1 Ústavy s sebou nese riziko libovůle a mělo by být spíše opatrné. Nález se v bodě 86 (iv) odvolává na „přílepkový“ náleze sp. zn. Pl. ÚS 77/06, jenže ten o čl. 1 Ústavy hovoří v souvislosti s přehledností a předvídatelností zákona pro adresáty, což je požadavek jiný a nadto pozdější judikaturou oslabený, jak to ostatně reflektuje i bod 92 nálezu.

30. Jednoznačností a transparentností legislativního procesu se patrně míní explicitnost v duchu J. Waldrona (bod 100 nálezu), který ji vymezuje takto: „*The idea of legislation embodies a commitment to explicit lawmaking – a principled commitment to the idea that on the whole it is good, if law is to be made or changed, that it should be made or changed in a process publicly dedicated to that task.*“ (Waldron, J.: Representative Lawmaking, Boston University Law Review, Vol. 89, 2009, str. 339). Jsme přesvědčeni, že takto chápaný princip jednoznačnosti a transparentnosti porušen nebyl – veřejně a dlouho (od podání sporného pozměňovacího návrhu do skončení třetího čtení uběhlo šest měsíců) se diskutovalo o veřejně známém a písemně i ústně odůvodněném návrhu v diskusi v garančním výboru a v plénu Sněmovny, kde se vznášely argumenty pro a proti, a veřejně před zraky veřejnosti se hlasovalo. Porušením by byla spíše skrytá legislativa v podobě nepřímé novely textuálně neměněného zákona nebo v podobě širokého zmocňovacího zákona delegující normotvorbu reálně mimo parlament.

31. Na okraj uvádíme, že citace odborné literatury v bodech 100–104 považujeme za selektivní a zkreslené, zejména názory J. Waldrona a N. Barbera jsou dle našeho názoru dezinterpretované. V. Kazai ukazuje, že judikatura francouzské Ústavní rady je velmi nejednotná, ale hlavně, francouzské reálie jsou významně jiné. Ve Francii je zákonodárná kompetence dělena mezi parlament a vládu, což vyvolává pro přilepování věcí k návrhům zákonů specifický problém kompetence. Francie taky čelí pro nás netypickému jevu předkládání velkého počtu pozměňovacích návrhů opozicí s cílem přijetí původní předlohy znemožnit. A Francie má od roku 2009 výslovnou regulaci přílepků v čl. 45 ústavy: „*Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.*“ Definice přílepku je tu přitom velmi zdrženlivá: „*...připustné všechny pozměňovací návrhy, které se buď jen nepřímo týkají předloženého textu*“. I my souhlasíme s tím, že je nutné, aby na parlamentní procedury dohlížel externí aktér, ideálně ústavní soud. Přeme se jen o míru a

způsob. Věta „*Trendy v zahraniční doktríně směřují k důslednější kontrole zákonů i zákonodárné procedury ze strany Ústavního soudu tak, aby byly zachovány hodnoty demokratického právního státu, jako je vláda většiny, ochrana politických menšin, transparentnost zákonodárné procedury pro politické menšiny i veřejnost apod.*“ v bodě 103 nálezu je zkreslující, i Kazaiův článek ukazuje spíš, jak je Ústavní rada někdy přísnější a někdy méně přísná. W. Sadurski má pravdu, ale v jiném kontextu, některé polské zákony v letech 2015-2023 byly schvalovány za velmi krátkou dobu několika dnů, což je velmi daleko od našeho případu.

32. Zákaz zneužití práva je v nálezu zmíněn v bodech 99, 155, 158, 162 a 197, aniž je ale jakkoli vysvětlen. Na derogační důvod je to trochu málo. V nálezu se používá ve dvou kontextech – poslanec Jakub Michálek zneužil právo podávat pozměňovací návrhy, a proto je jeho pozměňovací návrh protiústavní. Opozice zneužila právo obstrukcí, a proto smí většina porušit jednací řád a ukončit rozpravu. Nemůže přezkum s úplně stejným argumentem dopadnout naopak? Opozice prokazatelně obstruovala už projednávání obsahově obdobného návrhu novely zákona o střetu zájmů (sněmovní tisk 110), může tedy většina legitimně použít třeba i přílepek?

33. Lze shrnout, že nálezný vytvořil v druhém kroku tak přísný výklad čl. 1 a 41 Ústavy, že vlastně každý přílepek v druhém kroku porušuje Ústavu. Tím ovšem celý algoritmus druhého kroku ztrácí do značné míry smysl.

IV. Třetí krok: Posouzení, zda protichůdné ústavní normy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je případně zasažena

34. Kdyby byl pozměňovací návrh přílepkem (první krok) a zároveň porušoval i některou z ústavních norem (druhý krok), je třeba ještě zkoumat, zda protichůdné ústavní normy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je případně zasažena. Nález zvažuje jako protichůdné principy právní jistotu (bod 164), ochranu svobodné soutěže politických sil (bod 165) a zájem na prosazení principu vlády většiny proti obstrukcím (body 160–163).

35. Souhlasíme s nálezem v tom, že z důvodu ochrany právní jistoty je třeba, aby opozice namítala legislativní vady včas (body 125 a 126), i s tím, že v posuzovaném případě tomu tak bylo (bod 164). Ochranu svobodné soutěže politických sil a zájem na prosazení principu vlády většiny proti obstrukcím však nálezný podle našeho názoru pojímá povrchně a nepřesvědčivě.

36. Derogovaná ustanovení měla za cíl posílit ochranu svobodné soutěže politických sil před kumulací politické, ekonomické a mediální moci, jež je velkým problémem v řadě současných demokratických států. Demokracie je založena na politické rovnosti všech občanů, kteří mají mít také rovný přístup k prostředkům tvorby politické vůle. Koncentrovaná ekonomická a mediální moc však může proces rovné demokratické deliberace vážným způsobem podkopávat, a proto je důležité, aby byla od politické moci oddělena (zdaleka se to netýká jen těch, na které přímo dopadá zákon o střetu zájmů). Tyto principy významně reflektuje i nálezný sp. zn. Pl. ÚS 4/17. Je proto zarážející, že se většina pléna nevěnovala porovnání potřebnosti a efektivity staré a nové úpravy zákazu vlastnit média prvořadě přímo volenými veřejnými funkcionáři pro ochranu svobodné soutěže politických sil, byť pro to ve svém testu *Zvažování protichůdných ústavních principů, pravidel a hodnot* (IX.4.d) vytvořila prostor.

37. Asi nejproblematičtějším prvkem celého nálezu je argument, že sněmovní většina domnělý přílepek podávat k překonání obstrukce nemusela, protože přece může vždy obstrukci vyřešit

tím, že ukončí rozpravu (body 147, 154, 155, 158, 162). Zde vlastně nález proto, aby udržel závěr o ústavní nepřipustnosti domnělého přílepku, otevřeně vyzývá k z našeho pohledu mnohem závažnějšímu a explicitnímu porušování § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny tím, že je ukončena rozprava dříve, než promluvili všichni přihlášení řečníci.

38. Nález v bodě 170 správně uvádí, že ukončení rozpravy dříve, než promluvili všichni přihlášení řečníci, odporuje § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Souhlasíme i s tím, že § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny je jednou z možných konkretizací svobody poslanců účastnit se parlamentní rozpravy a jejich rovnosti vyplývající už z čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny. Jsme si vědomi též toho, že Ústavní soud zatím ve všech případech, kdy se tímto porušením jednacího řádu zabýval, dospěl k závěru, že v důsledku této vady nedošlo současně k porušení některé z ústavních norem (srov. zamítavé nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/16, Pl. ÚS 87/20, Pl. ÚS 7/22 a Pl. ÚS 30/23). Podle Ústavního soudu v oněch případech celý průběh legislativního procesu nevedl k omezení práv parlamentní opozice spočívajících v možnosti účastnit se zákonodárné procedury jako její plnohodnotný účastník a představitelé opozice nebyli z ústavního pohledu zbaveni možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko (nález sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 93). Nejsme ale schopni souhlasit s lakonickým závěrem zformulovaným v bodě 162 nálezu, podle kterého *„obstrukce lze ústavně souladným způsobem ukončit v jakékoliv fázi legislativního procesu, pokud již dochází k zablokování činnosti sněmovny, a to i když jednací řád takovou možnost výslovně neupravuje“*.

39. Je zarážející, že nález, který tak přísně vymezuje, hodnotí a posuzuje tzv. přílepky, zastává tak benevolentní pozici vůči explicitnímu porušování nikoli nevýznamných ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Je totiž zjevné, že *„zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny výslovně nedává sněmovní většině efektivní nástroje, jak prosadit svoji legitimní většinovou vůli proti odhodlané obstrukci“*, jak správně uvádí nález v bodě 202. Tvrdí-li naproti tomu nález v bodě 161, že *„většina v Poslanecké sněmovně má legitimní nástroje k tomu, jak bezbřehé obstrukce ústavně souladným způsobem ukončit“*, nemůže tím myslet jiné nástroje, než nástroje spočívající v explicitním porušování zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

40. Souhlasíme s nálezem v tom, že obstrukce ve třetím čtení návrhu zákona obsaženého ve sněmovním tisku 312 byly tak intenzivní, že *„proti používaným obstrukčním metodám nebylo možné se v reálném čase zbývajícím do konce volebního období přiblížit k ukončení rozpravy vyčerpáním seznamu přihlášených řečníků, jak to předvídá § 66 odst. 1 jednacího řádu,“* a *„bez přijetí usnesení o pevném hlasovacím čase by tak sněmovní většina nebyla v rozporu s čl. 6 Ústavy schopna prosadit svou většinovou vůli“* (bod 176). Zaráží nás však, že většina Ústavního soudu, která kritizuje přenesení obsahu sněmovního tisku 110 do pozměňovacího návrhu poslance Jakuba Michálka k tisku 312 a důrazně vytýká vládní většině neprojednání této materie prostřednictvím tisku 110 (viz bod 157 nálezu), se vůbec nezabývala obstrukcemi provázejícími projednávání sněmovního tisku 110 (návrhu novely zákona o střetu zájmů), které byly podle zjištění vyplývajících ze spisu i z ústního jednání podobně intenzivní.

41. Ukončení rozpravy v rozporu s § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ale nemůže být tak automatickou reakcí na obstrukce, jak to podává bod 162 nálezu. Je třeba pečlivě zkoumat, zda i v takovém případě byla reálná možnost poslanců i veřejnosti seznámit se s předmětem jednání a adekvátně na něj reagovat tak, aby byl naplněn účel a smysl

parlamentního projednávání návrhů zákonů a zda výjimečné porušení jednacího řádu nebylo svévolné.

42. Nález, místo aby se vážně zabýval skutečným problémem legislativního procesu v Poslanecké sněmovně, a sice že proti rozsáhlým a mnohotvárným obstrukcím, jejichž intenzita v čase navíc vzrůstá, není v jednacím řádu obrana, vypichuje ze všech porušení jednacího řádu a ze všech možných zneužití práva jen a pouze přílepek, navíc v tomto konkrétním případě jen domnělý. Tím judikaturu Ústavního soudu k legislativnímu procesu činí vnitřně rozpornou.

V. Nevhodně formulovaná výzva k doplnění petitu

43. Souhlasíme s většinou Ústavního soudu, že v případě protiústavnosti zákonodárského procesu se ruší novelizující, nikoli novelizovaný předpis, protože vada se týká procedury přijímání novelizujícího předpisu. Bylo tomu tak ve všech šesti řízeních, kdy Ústavní soud zrušil zákon nebo jeho část kvůli vadám zákonodárského procesu – sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (veto), sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (revokace), sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (chybějící souhlas Senátu), sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (přílepek), sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (stav legislativní nouze), sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (stav legislativní nouze). V pěti z těchto šesti případů navrhovatel navrhoval rovnou zrušení novelizujícího předpisu, výjimkou je tzv. „přílepkový“ nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, kde původní návrh směřoval ke zrušení novelizovaného předpisu, ale dodatečným podáním po třech měsících byl podle bodu 2 nálezu doplněn eventuální petit na zrušení novelizujícího předpisu.

44. Na rozdíl od bodu 4 i. f. nálezu jsme ale přesvědčeni, že Ústavní soud může rušit jen to, co bylo ke zrušení navrženo, nemůže tedy zrušit novelizující předpis bez návrhu. Považujeme za myslitelné, že na to je navrhovatelka, která zprvu navrhovala zrušení jen ustanovení novelizovaného předpisu, v duchu procesní vstřícnosti upozorněna.

45. Navrhovatelka však byla vyzvána k úpravě petitu až několik týdnů po ústním jednání, těsně před hlasováním pléna Ústavního soudu, a to způsobem zcela neakceptovatelným. Výzvou jí bylo předepsáno přímo znění petitu, později překlopeného (nadto ještě s úpravami) do výroku nálezu, a bylo uvozeno slovy „*Žádám Vás proto o výslovné upřesnění, že se podle obsahu návrhu domáháte i následujícího:*“. Podle tohoto návodu navrhovatelka reagovala. Taková výzva ovšem překračuje rámec něčeho, co by snad bylo ještě možno považovat za projev procesní vstřícnosti. Takovou výzvou Ústavní soud vybočil z osvědčených principů kontradiktornosti řízení a nestrannosti soudu, nemluvě o tom, že s upraveným návrhem nenaložil procesně korektním způsobem (např. nezaslal upravený návrh ostatním účastníkům řízení k vyjádření). Nález se sice snaží vysvětlit, že výzva vlastně ani nebyla nezbytná, taková argumentace je však zjevně účelová; kdyby Ústavní soud postupoval korektně, nebylo by totiž s ohledem na čl. 84 odst. 1 Ústavy v důsledku běhu času možné tento derogací návrh přijmout.

VI. Závěr

46. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 je promarněnou příležitostí shrnout dosavadní judikaturu Ústavního soudu k legislativnímu procesu a formulovat a držet srozumitelný test, podle něhož vada v legislativním procesu je protiústavní tehdy, pokud:

(1) odporuje přímo normě výslovně zakotvené v ústavním pořádku, nebo (2) porušuje jednací řád Poslanecké sněmovny či Senátu či jinou podústavní normu upravující legislativní proces (2a) a současně v důsledku této vady došlo k dotčení některé z ústavních norem (2b); a zároveň

protichůdné ústavní normy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou, která je zasažena (2c).

47. Naopak, judikatura Ústavního soudu je po tomto nálezu nepřesvědčivá a rozporná, neboť: ukončení rozpravy v jasném rozporu s jednacím řádem – nevadí, komplexní pozměňovací návrhy – nevadí, pohyb na hraně stavu legislativní nouze – nevadí, spojování debat k nesouvisejícím bodům – nevadí, přílepek (navíc teď s velmi širokou definicí, pod kterou může z reálné parlamentní praxe spadat leccos) – vadí! K (nepřiznanému) zpřísnění „přílepkové“ judikatury navíc dochází nehledě na to, že hlavní negativní důsledky „přílepkové“ praxe byly zmírněny novelou jednacího řádu Poslanecké sněmovny č. 265/2014 Sb. (viz výše).

48. Z nálezu mohou vyplývat i velmi nebezpečné důsledky, zejména v bodech 161 a 162 faktické navádění, že obstrukci přece může většina (dokonce nově „v jakékoliv fázi legislativního procesu“) kdykoli porazit ukončením debaty, přičemž se zamlčuje, že to lze učinit leda přímým porušením jednacího řádu. Ač jsme ve čtyřech nálezech tento postup aprobovali, není to tak samozřejmé a je třeba vždy pečlivě poměřovat míru obstrukcí s mírou narušení práv opozičních poslanců ukončením debaty. Tím, že se většina Ústavního soudu vůbec nezabývala intenzivními obstrukcemi provázejícími projednávání původního návrhu novely zákona o střetu zájmů (sněmovní tisk 110), fakticky ochránila tímto nálezem nikoli právo opozice na dostatečnou úroveň parlamentní a veřejné diskuse, nýbrž zájem opozice, aby o legislativní změně navržené jednak ve sněmovním tisku 110 a jednak v pozměňovacím návrhu poslance Jakuba Michálka ke sněmovnímu tisku 312 nikdy neproběhlo závěrečné hlasování v Poslanecké sněmovně.

49. Naopak zcela sdílíme přesvědčení většiny Ústavního soudu, vyjádřené v bodech 201–203 nálezu, že aktuální stav zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a jeho aplikace v praxi nepodporují dobře ani jeden z ústavních principů vyplývajících z čl. 6 Ústavy, tj. princip většinového rozhodování ani princip ochrany menšiny, že aktuální stav zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (a jeho aplikace) je dlouhodobě neudržitelná a že je třeba apelovat na všechny poslankyně a poslance napříč politickým spektrem, aby se zasadili o reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny tak, aby napříště zajišťoval, že jednání Poslanecké sněmovny dostojí oběma principům vyplývajícím z čl. 6 Ústavy, tedy jak principu rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, tak principu ochrany menšiny. Obáváme se ale, že tento nálezk k tomu nepřispěl.

50. S ohledem na shora uvedené závěrem shrnujeme, že návrh na zrušení napadených částí zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, měl Ústavní soud zamítnout a měl pokračovat v obsahovém přezkumu souladu napadeného zákona s ústavním pořádkem. Ústavní soud měl poskytnout odpovědi na závažné otázky týkající se rovné a svobodné politické soutěže a vlastnictví médií politickými soutěžiteli. Návrhem na zrušení napadených ustanovení zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích a zákona o střetu zájmů pro obsahovou protiústavnost se v tomto odlišném stanovisku nezabýváme, neboť přezkum prováděný nálezkem se týkal jen legislativního procesu.

V Brně 4. prosince 2024

Milan Hulmák

Veronika Křest'anová

Tomáš Langášek

Kateřina Ronovská

Jan Wintř

Daniela Zemanová