



US23032549

## Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

|                           |              |
|---------------------------|--------------|
| ÚSTAVNÍ SOUD ČR           |              |
| Joštova 8, 660 83 Brno    |              |
| Došlo dne:                | 30 -05- 2023 |
| 5                         |              |
| AA+PM + PODPISOVÁ LISTINA |              |
| krát Přílohy: _____       |              |
| Vyřizuje:                 |              |

### Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0008251/23

Odesílatel Zdeněk Koudelka - Advokát Zdeněk Koudelka

Věc: Ústavní stížnost - Skupina 46 poslanců

Doručeno: 30. 5. 2023 15:54:52

K Rukám:

ID zprávy: DZ-181682

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: sjic8ry

Spisová značka:

**Nepředchází**

SP. Zn. Odesílatele:

### Seznam validací

| Výsledek                 | Soubor   | Subjekt certifikátu  | Vystavitel   |
|--------------------------|--|--|--|
| Příloha je validní       | 230530-Návrh-na-zrušení-části-zákona-o-sportu.docx |  |  |
| Příloha je validní       | Podpisová-listina-Zákon-o-sportu.pdf               |  |  |
| Neobsahuje žádné podpisy | Podpisová-listina-Zákon-o-sportu.pdf               |  |  |
| Příloha je validní       | 230524-Plná-moc-poslanec-Vondráček.pdf             |  |  |
| Neobsahuje žádné podpisy | 230524-Plná-moc-poslanec-Vondráček.pdf             |  |  |
| Podpis je platný         | PrijataDZ.zfo                                      | SERIALNUMBER=S906210, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, OU=Digitální a informační agentura, O=Digitální a informační agentura, OID.2.5.4.97=NTRCZ-17651921, C=CZ | CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ |

# Advokát Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.

Adresa: Optátova 46, 637 00 Brno  
mobil: 774 915 919, e-mail: [advokat@zdenekkoudelka.cz](mailto:advokat@zdenekkoudelka.cz), [www.zdenekkoudelka.cz](http://www.zdenekkoudelka.cz)  
IČO: 63389096, evidenční číslo advokátní komory 04176

30. 5. 2023

Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 Brno

|                           |   |
|---------------------------|---|
| ÚSTAVNÍ SOUD ČR           |   |
| Joštova 8, 660 83 Brno    |   |
| Došlo                     | 5 |
| dne: 30 -05- 2023         |   |
| _____ krát Přílohy: _____ |   |
| Vyřizuje:                 |   |

**Přílohy:** 1. Podpisová listina poslanců.  
2. Plná moc advokáta.

## Návrh na zrušení části zákona č. 115/2001 Sb. o podpoře sportu a zákona č. 49/2023 Sb.

**Navrhovatel:** Skupina 46 poslanců, Sněmovní 4, 118 26 Praha  
Za skupinu jedná poslanec Radek Vondráček  
Masarykovo náměstí 128, 767 01 Kroměříž  
**Zástupce na plnou moc:** Advokát Zdeněk Koudelka  
Optátova 46, 637 00 Brno

**Účastník:** 1. Poslanecká sněmovna Parlamentu  
Sněmovní 4, 118 26 Praha 1  
2. Senát Parlamentu  
Valdštejnské náměstí 1, 118 01 Praha 1

**Nepředchází**

### 1. Předmět návrhu

Navrhovatel navrhuje zrušení

- A) § 3g zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění zákona č. 49/2023 Sb.
- B) § 3a odst. 1 písm. f)-i) zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění zákona č. 49/2023 Sb.
- C) § 3a odst. 5 zákona o podpoře sportu, ve znění zákona č. 49/2023 Sb.
- D) § 3b a 3e zákona o podpoře sportu, ve znění zákona č. 49/2023 Sb.

- E) - § 2 odst. 5, § 3 odst. 4, § 3a-3g, § 4 odst. 2, § 6a odst. 2, v § 6b odst. 2 věta druhá, v § 6b odst. 5 text „§ 3a“, § 6b odst. 7, § 6c odst. 5, § 7d odst. 2 a 3 text „§ 3f“ zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu ve znění zákona č. 49/2023 Sb.,
- v zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě ve znění zákona č. 49/2023 Sb., v § 2 odst. 1 písm. r) slov "a místopředsedu Národní sportovní agentury a člena rady" a § 33 odst. 1 písm. y) slov "a místopředsedu Národní sportovní agentury a člena rady",
- v zákonu č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 49/2023 Sb., v § 1 písm. f) slova "a člena rady, místopředsedy“, v nadpisu hlavy desáté slova „ČLENA RADY, MÍSTOPŘESEDY“ a § 27j, § 27k, a v § 27m slova „a místopředsedovi Národní sportovní agentury a členu rady“.
- zákon č. 49/2023 Sb.

## A. Část návrhu na zrušení ustanovení o Národním rozhodčím soudu pro sport - § 3g zákona o podpoře sportu

### 2. Obsah napadeného § 3g zákona o podpoře sportu

Text § 3g zákona o podpoře sportu ve znění zákona č. 49/2023 Sb. zní:

#### § 3g

##### *Národní rozhodčí soud pro sport*

(1) *Agentura zřizuje Národní rozhodčí soud pro sport (dále jen "Soud"). Sídlem Soudu je sídlo Agentury. Soud vykonává svěřené úkoly nezávisle na Agentuře a není vázán pokyny Agentury.*

(2) *Do pravomoci Soudu náleží rozhodování sporů v souvislosti s dopingem, jakož i sporů ve věcech disciplinárních deliktů sportovců anebo členů sportovních organizací, pokud je to v souladu s jejich vnitřními předpisy a tyto sportovní organizace o to požádají. Podrobnosti stanoví statut Soudu (dále jen "Statut").*

(3) *V čele Soudu stojí předsednictvo Soudu, které je složeno z pěti členů, a to předsedy Soudu, prvního a druhého místopředsedy Soudu a dvou členů předsednictva Soudu (dále jen "předsednictvo Soudu"). Funkce člena předsednictva Soudu je funkcí čestnou a neplacenou. Funkční období všech členů předsednictva Soudu je 6 let.*

(4) *Členy předsednictva Soudu jmenuje rada Agentury. Člen předsednictva Soudu musí mít dokončené vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oboru právo a praxi v oboru sportovní právo v délce alespoň 3 let.*

(5) *Členové předsednictva Soudu jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Členy předsednictva Soudu nelze proti jejich vůli odvolat s výjimkou vážného porušení Statutu. Všichni členové předsednictva Soudu mohou být jmenováni opětovně.*

(6) *Řízení konané před Soudem není rozhodčím řízením ve smyslu zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů. Soud současně není stálým rozhodčím soudem ve smyslu § 13 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů, a řízení před orgány Soudu nemá povahu rozhodování rozhodčí komise spolku.*

(7) *Soud není samostatnou účetní jednotkou, nevede samostatné účetnictví a samostatně nehopodaří. Veškeré účetnictví týkající se činnosti Soudu spravuje Agentura.*

Předmětem úpravy § 3g, který byl do zákona o podpoře sportu vložen zákonem č. 49/2023 Sb., je zakotvení Národního rozhodčího soudu pro sport (dále také jen „Soud“). Soud není zřizován zákonem, ale jak vyplývá z § 3g odst. 1 zákona o podpoře sportu, má být zřízen Národní sportovní agenturou (Agentura), což je ústřední orgán státní správy ve smyslu zákona č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

Předmětem působnosti Soudu má být dle napadeného § 3g odst. 2 rozhodování sporů v souvislosti s dopingem, jakož i sporů ve věcech disciplinárních deliktů sportovců anebo členů sportovních organizací, pokud je to v souladu s jejich vnitřními předpisy a tyto sportovní organizace o to požádají. Podrobnosti stanoví statut Soudu (dále jen „Statut“).

V čele Soudu stojí předsednictvo Soudu, které je jmenované Radou Národní sportovní agentury. Podle § 3g odst. 6 řízení konané před Soudem není rozhodčím řízením ve smyslu zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů. Soud současně není stálým rozhodčím soudem ve smyslu § 13 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, a řízení před orgány Soudu nemá povahu rozhodování rozhodčí komise spolku.

Soud není samostatnou účetní jednotkou, nevede samostatné účetnictví a samostatně ne hospodaří. Veškeré účetnictví týkající se činnosti Soudu spravuje Národní sportovní agentura. To znamená, že není samostatnou organizační složkou státu, ale hospodářsky a právně je součástí Agentury jako organizační složky státu a ústředního správního úřadu státu. Přes všechny výše uvedené strukturální vazby personálního, hospodářského i finančního charakteru má být Soud na Národní sportovní agentuře při plnění svých úkolů nezávislý.

### **3. Rozpor § 3g s ústavními ustanoveními a závazky mezinárodního práva**

Navrhovatel shledává rozpor napadeného ustanovení s čl. 1, čl. 81, 90 a 91 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb., čl. 20 odst. 3 a 4, čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále také jen „Listina“), čl. 44 odst. 1 Ústavy a s principy ústavně konformní normotvorby vyjádřenými především v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06.

Dále je dán rozpor s čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>1</sup> (dále i Úmluva) a čl. 22 odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech<sup>2</sup> (dále i Pakt či MPOPP) a s čl. 7-12 Mezinárodní úmluvy proti dopingu ve sportu.<sup>3</sup> Tím je zároveň porušen i ústavní závazek, že stát dodržuje mezinárodně právní závazky dle čl. 1 odst. 2 Ústavy.

### **4. Výkon soudní moci, princip právního státu - rozpor s čl. 1 odst. 1, čl. 81, čl. 90 a čl. 90 odst. 1 Ústavy**

Čl. 81 Ústavy stanoví, že soudní moc vykonávají nezávislé soudy. Čl. 90 Ústavy stanoví, že soudy jsou povolány k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Přitom soustavu soudů stanoví čl. 91 Ústavy taxativně (okresní, krajské, vrchní, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud) s tím, že tyto soudy lze jinak nazvat (obvodní, městské v Praze a Brně), ale ústava nedává prostor k zřízení soudů zvláštních. Proto také po účinnosti Ústavy došlo k postupnému zrušení vojenských soudů i krajských obchodních soudů, které neodpovídaly tomuto taxativnímu výčtu soudů.

Existují i jiné instituce, které se označují jako soudy, ale nejde o instituce státu – např. církevní soudy. Rovněž stát umožňuje zřízení stálých rozhodčích soudů, ale ani tyto soudy nejsou státními orgány, ale jsou zřizovány při právnických osobách, které jsou odlišné od státu –

---

<sup>1</sup> Vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

<sup>2</sup> Vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.

<sup>3</sup> Vyhlášena pod č. 58/2007 Sb.m.s.

Rozhodčí soud při Hospodářské a Agrární komoře,<sup>4</sup> Burzovní rozhodčí soud při Burze cenných papírů<sup>5</sup> a Rozhodčí soud při Českomoravské komoditní burze.<sup>6</sup>

Soud je však zřízen na základě napadeného ustanovení zákona a je součástí Agentury jako správního úřadu a státního orgánu. Výslovně napadené ustanovení uvádí, že není rozhodčím soudem. Soud je tedy státní institucí, ničím jiným. Pak jde však o zvláštní soud, který není připuštěn čl. 91 odst. 1 Ústavy. Přitom však Soud splňuje i definici soudů podle čl. 90 Ústavy, protože je dle § 3g odst. 2 určen k „rozhodování sporů v souvislosti s dopingem, jakož i sporů ve věcech disciplinárních deliktů sportovců anebo členů sportovních organizací“, tedy je bez pochyby orgánem určeným k poskytování ochrany právům dle čl. 90 Ústavy a zároveň je materiálně státní institucí, tedy fakticky státním orgánem, byť tak zákonem není formálně označen. Tím je Soud zřizovaný na základě napadeného ustanovení zákona o podpoře sportu neústavní ze své podstaty, protože není uveden v taxativním výčtu soudů státu v čl. 90 odst. 1 Ústavy.

Označení Soudu vyvolává dojem, že se jedná o orgán soudního typu ve smyslu čl. 81, 90 a 91 odst. 1 Ústavy, případně alespoň dle zákona č. 216/1994 o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, v platném znění. Nic z toho není pravda. Soud je složkou (orgánem) Národní sportovní agentury coby ústředního orgánu státní správy podle § 2 bod 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy. Ve vztahu k Národní sportovní agentuře tedy existuje systémová provázanost a závislost. V tomto smyslu je označení „Národní rozhodčí soud pro sport“ zavádějící a klamavé. A to nejenom ve vztahu k mezinárodnímu prostředí, kam sportovní aktivity přirozeně přesahují, ale také ve vztahu k vnitrostátním adresátům.

Pakliže má soud jednat s lidmi a právníckými osobami jako účastníky musí postupovat podle nějakého procesního právního předpisu. Vzhledem k tomu, že je součástí správního úřadu je nutno učinit závěr, že musí postupovat podle správního řádu č. 500/2024 Sb. jako jakýkoliv správní úřad. Pak však vyvstane nesmyslnost jeho označení jako soudu o to více. Správní řád není tvořen pro jednání soudního typu. Navíc je popřena údajná nezávislost Soudu při rozhodování na Agentuře, protože proti rozhodnutí soudu jako rozhodnutí první instance ústředním správním úřadem by dotčený účastník mohl podat rozklad, o němž by rozhodoval předseda Agentury jakožto vedoucí ústředního správního úřadu a jeho právní závěry by byly např. při kasaci závazné pro další rozhodování Soudu dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Legislativní činnost jako závazná mocenská činnost státu musí být rozumná. Pakliže je zjevně nerozumná, jako v tomto případě, dostává se zákon do rozporu s principem právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

---

<sup>4</sup> § 19 odst. 1 zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR.

<sup>5</sup> § 54 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

<sup>6</sup> § 28 odst. 1 zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách.

## 5. Autonomie spolků na státu - rozpor s čl. 20 odst. 3 a 4 Listiny, s čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>7</sup> čl. 22 odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech<sup>8</sup> a tím i čl. 1 odst. 2 Ústavy

Listina základních práv a svobod v první řadě každému zaručuje svým čl. 20 právo pokojně se sdružovat. To se přirozeně týká také všech sportovních spolků. Stojí za to zdůraznit, že sportovní aktivity se (nejenom) v České republice, v souladu s mezinárodními dokumenty upravujícími sportovní činnost a soutěžení na nejvyšší mezinárodní úrovni, jako je například Olympijská charta, odehrávají na samosprávném základě. Sportovní aktivity a soutěže tedy *nejsou* organizovány státem. Jsou státem v nejrůznější míře organizačně, materiálně a finančně podporovány, ale nejedná se o státní aktivity. Jedná se o projev aktivity osob věnujících se sportu, tedy o činnost organizovanou zdola, samosprávným způsobem. Proto také máme zákon o *podpoře* sportu, a nikoliv zákon o sportu. Dodejme pro zajímavost, že státy ve světě neurčují pravidla žádného sportu, ani neorganizují sportovní soutěže, ať už od místní až po mezinárodní. Řešení sporů a nejasností ve sportu není primárně úkolem státu, ale příslušných sportovních spolků. Pouze v případech sporu o to, zda rozhodnutím samosprávných orgánů nebyly například porušeny stanovy a další vnitřní předpisy příslušného spolku a zároveň i zákonů, mezi nimiž na prvním místě občanského zákoníku, poskytuje stát ochranu právům člena samosprávného spolku prostřednictvím svých soudních orgánů. Sportovní aktivity a sdružování se tedy neliší od jiných zájmových aktivit spadajících do režimu čl. 20 Listiny.

Čl. 20 odst. 4 Listiny zakládá nejenom zákaz výkonu státní moci různými sdruženími, ale také ingerenci státu do vnitřní autonomie jednotlivých sdružení. Ústavní soud toto pravidlo jednoznačně vyjádřil ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 90/06, když konstatoval: „[Jde o] jeden z výdobytků polistopadové úpravy sdružovacího a shromažďovacího práva, která je založena na těchto principech:

- *na principu odloučenosti od státu (promítá se zejména v tom, že stát vznik společností nekonceduje, pouze je administrativně registruje, či jen pořádkově eviduje, jako je tomu u odborových organizací a organizací zaměstnavatelů, nebo také v tom, že stát nijak nezasahuje do vnitřních právních poměrů společnosti - § 2 odst. 3 věta druhá zákona č. 83/1990 Sb.),*
- *na principu členské samosprávy, do níž stát nesmí nijak zasahovat, neboť mu to zakazuje ústavní princip odluky soukromoprávních korporací spolkového práva od státu,*
- *na principu práva člena na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánu společnosti, které je v rozporu se zákonem nebo stanovami, příp. jiným vnitřním předpisem...“.*

K otázce autonomie spolků se Ústavní soud vyjádřil také ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 111/07: „Článkem 20 odst. 1 Listiny je občanům zaručeno právo na sdružování a podle čl. 20 odst. 4 Listiny jsou sdružení odděleny od státu; tento princip zaručuje sdružením plnou autonomii jejich vnitřních záležitostí, a to i ve vztahu k zásahům státu, tedy i soudní moci.“.

Obsah citovaných nálezů je zřejmý. Ústavní soud čl. 20 odst. 4 Listiny konkretizoval ve směru, který je explicitně ústavodárcem vyjádřen v čl. 16 odst. 2 Listiny pro případ náboženských společností jako zvláštních sdružení, přesto však majících po stránce své organizace, principů

<sup>7</sup> Vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.

<sup>8</sup> Vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.

své činnosti a vztahu ke státu vše podstatné společné s ostatními sdruženími.<sup>9</sup> Ačkoliv čl. 16 odst. 2 Listiny znamená absolutní zákaz ingerence státu do vyjmenovaných oblastí činnosti náboženských společností, v případě ostatních sdružení, s výjimkou extrémních případů, tento zákaz vyplývá z čl. 20 odst. 4 Listiny.

Jak uvádí ústavní soudce doc. Vojtěch Šimíček ve svém komentáři k čl. 20 Listiny: „*Zásada oddělenosti sdružení od státu implicitně obsahuje též zásadu vnitřní autonomie. To znamená, že stát do činnosti sdružení (politických stran) může zasahovat jen v těch případech, kdy tak výslovně stanoví zákon. Konkrétně se tato zásada projevuje i v tom, že rozhodnutí sdružení jsou soudně přezkoumatelná výlučně tehdy, stanoví-li tak explicitně zákon.*“<sup>10</sup> Mgr. Daniel Askari se vyjadřuje obdobně: „...vznik a činnost sdružení jednotlivců nemohou být řízeny či organizovány státem...“.<sup>11</sup>

Zřízení Soudu, k němuž dochází dle napadeného ustanovení zákona, je takovým zásahem do práv zaručeného čl. 20 odst. 4, který má protiústavní charakter, a to v souvislosti s porušením čl. 20 odst. 3 Listiny. Ve smyslu slov D. Askariho zákonné zakotvení Soudu znamená ono státní organizování.

Stát zde není proto, aby v rámci svého ústředního správního úřadu zřizoval soud pro řešení „sporů v souvislosti s dopingem, jakož i sporů ve věcech disciplinárních deliktů sportovců anebo členů sportovních organizací“<sup>12</sup>. Navíc takováto definice sporů je velmi široká, až neurčitá, co pod pojem „souvislost s dopingem“ lze ještě zahrnout, rovněž žádný zákon nedefinuje disciplinární delikty sportovců a členů sportovních organizací. Větší míru neurčitosti lze akceptovat při rozhodování orgánů spolků, kde mají členové právo vystoupit. Ale přísnější hledisko musí být při posuzování zákonné působnosti státního orgánu, kterým je i soud, jakožto specifický případ orgánu v orgánu (Agentura). Stát samozřejmě může stanovit určité zákazy a to i v oblasti dotýkající se sportu, pak však jde o přestupek či trestný čin, který musí být projednán řádným soudy, nikoliv zvláštním Soudem zřízeným dle § 3g zákona o podpoře sportu.

Mezi hlavní úkoly Agentury jako ústředního orgánu státní správy patří přidělování sportovních dotací. Je tedy zřejmé, že zákonodárce vytvořil takové právní prostředí, které je příznivé nátlaku na sportovní spolky, aby se působnosti Soudu podřídily. Ústřední orgán státní správy, který přiděluje dotace v oblasti sportu, tak může činit rozličnými způsoby. Může se jednat o nástroj bonusového charakteru, stejně jako sankčního charakteru. V obou případech však nemáme co do činění se skutečnou autonomií sportovních organizací, jak je zaručena nejenom čl. 20 odst. 4 Listiny a čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 22 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Mezinárodní úmluvou proti dopingem ve sportu.

Při výkladu čl. 20 Listiny nelze opomenout ustanovení jejího čl. 20 odst. 3 Listiny. Ten připouští omezení výkonu těchto práv jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v

<sup>9</sup> V této věci viz nálezy Ústavního soudu sp.zn. III. 2542/07, kde Ústavní soud výslovně o této analogii, užívajíc slova o „přípodobitelné věci“, hovoří.

<sup>10</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 491.

<sup>11</sup> KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J., KOSAŘ, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022. s. 873.

<sup>12</sup> § 3g odst. 2 zákona o podpoře sportu.



demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

Jak již bylo uvedeno výše, i do vnitřních poměrů a správy vlastních záležitostí ve spolcích, včetně těch sportovních, lze v souladu s Listinou zasáhnout. Musí se tak však dít za kumulativního splnění třech podmínek. Zásah musí mít zákonnou formu, musí být v demokratické společnosti nezbytný (tedy nelze cíle dosáhnout jinak, šetrněji ke sdružovací svobodě a autonomii) a musí se tak dít za účelem ochrany jedné z pěti explicitně a taxativně vymezených chráněných hodnot. Obdobné podmínky pro omezování výkonu sdružovacího práva stanoví ve svém čl. 11 také Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a ve svém čl. 22 odst. 2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (MPOPP).

S ohledem na značnou právní neurčitost použitých pojmů a s ohledem na podmínku nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti, je nutno čl. 20 odst. 3 Listiny vykládat restriktivně. Již zmíněný doc. V. Šimíček k této věci uvádí: „*Listinou, Úmluvou i MPOPP používané neurčité právní pojmy bezpečnost státu, veřejná bezpečnost, veřejný pořádek, předcházení trestným činům a ochrana práv a svobod druhých, pro které je přípustné omezení sdružovacího práva, je třeba vykládat tak, že k tomuto omezení může dojít toliko ve výjimečných případech. Tento restriktivní přístup jednoznačně plyne i z dikce "jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné". Pro omezení sdružovacího práva proto zásadně nepostačuje potenciální hrozba výše označeným zájmům a ani hrozba skutečná v nižší míře intenzity. Musí totiž platit, že tato hrozba musí být natolik silná, že legitimizuje omezení výkonu tohoto základního práva. Jak dovodila níže citovaná judikatura, pouze zájem na ochraně ohrožených práv a zájmů, které jsou svojí hodnotou srovnatelné s právem sdružovat se, může vyvážit zásah do tohoto práva.*“<sup>13</sup>

Stejným způsobem se vyjadřuje také dr. Štěpán Výborný, když s odkazem na nálezh Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 2542/07 připomíná, že „*do činnosti strany či spolku stát může zasáhnout pouze v nezbytných případech a vždy musí akceptovat zásadu minimalizace takovéhoto zásahu.*“<sup>14</sup>

Totožně postupuje při posuzování přípustnosti zásahu do (nejenom) sdružovacího práva Evropský soud pro lidská práva. Ten pravidelně v procesu posuzování přípustnosti daného zásahu orgánu veřejné moci používá test legitimacy a test nezbytnosti (v demokratické společnosti).<sup>15</sup>

Tato podmínka v případě omezení autonomie sportovních spolků, k níž došlo zřízením Soudu skrze napadeného § 3g zákona o podpoře sportu, nebyla splněna. Nutnost postátnění řešení eventuálních sporů vznikajících v souvislosti se sportovními aktivitami nebyla žádným způsobem zdůvodněna. A to ani formálně, ani materiálně, tedy po věcné stránce. V původním návrhu zákona existence Soudu nebyla předpokládána, návrhové komplexního pozměňovacího návrhu neuvedl žádné důvody pro jeho zavedení.

K této věci je nutno uvést, že doposud v České republice nenastala situace, kdy by stávající samosprávný model řešení uvedeného typu sporů a problémů nebyl funkční, anebo

<sup>13</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 487.

<sup>14</sup> HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 658.

<sup>15</sup> Viz např. KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1104.

přínejmenším byl formálně za nefunkční označen. Tato skutečnost znamená, že nebyla splněna podmínka nezbytnosti zavedení daného omezení autonomie sportovních spolků. K tomuto argumentu hmotněprávnímu lze doplnit argument formálněprávní. Není vůbec zřejmé, za účelem ochrany, které z taxativně vyjmenovaných hodnot se sdružovací právo ve smyslu autonomie spolků na státu omezuje. Zákonodárce tedy nesplnil ani formální, ani materiální podmínky pro zásah do čl. 20 Listiny ústavně chráněného sdružovacího práva.

Výše uvedené platí také ohledně rozporu napadeného ustanovení zákona s čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a s čl. 22 odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Obě jmenované mezinárodní smlouvy mají přednost před zákonem a dle nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 36/01 jsou součástí ústavního pořádku. Ustanovení obou citovaných mezinárodních smluv jsou postaveny na stejných principech jako čl. 20 Listiny. A tedy vše, co bylo uvedeno ohledně porušení čl. 20 odst. 3 a 4 Listiny platí i pro zmíněná ustanovení obou mezinárodních smluv o lidských právech. Tím je dáno i porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy stanovící povinnost státu dodržovat mezinárodněprávní závazky.

## **6. Právo na projednání věci řádným soudem a zákaz diskriminace - rozpor s čl. 36 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny**

Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se „každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu“. Pakliže čl. 91 odst. 1 Ústavy stanoví taxativně soustavu soudů státu, může být takovým státním soudem jen soud zahrnutý v této soustavě soudů. Napadené ustanovení konstatuje příslušnost soudu tehdy, když s tím vysloví souhlas příslušné spolky (právnícká osoba). Zcela je tak ignorováno postavení sportovců jako fyzických osob. Přitom tento Soud má mít pravomoc řešit i jejich práva: „sporů v souvislosti s dopingem, jakož i sporů ve věcech disciplinárních deliktů sportovců anebo členů sportovních organizací“<sup>16</sup>.

Jestliže je rozhodováno o právech a povinnostech člověka, včetně jeho sporu se sportovním spolkem, má takový člověk základní lidské právo na řešení před soudem ve smyslu řádného soudu státu podle taxativního ustanovení čl. 91 odst. 1 Ústavy. Stát umožňuje např. i v rozhodčím řízení alternativní řešení sporů, ale vždy jen za souhlasu stran (uzavření rozhodčí smlouvy či rozhodčí doložky ke smlouvě). Napadené ustanovení zákona však vyžaduje jen souhlas spolků, nikoliv členů, jakožto případných účastníků těchto sporů. Ani stanovy spolku, ani vstupem do spolku se lidé nemohou dopředu vzdát svého základního práva na řešení budoucího sporu. Pakliže tak zákon umožňuje bez výslovného souhlasu dotčených lidí, je v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny. Navíc lze změnit stanovy a vyslovit souhlas za spolek až po vstupu člověka do takového spolku, přičemž ten může být přehlasován. Ovšem základní lidská práva jsou individuální a nemohou být omezena hlasováním kolektivu.

V případě členů sportovních spolků se jedná o selektivní, diskriminační, ničím neodůvodněný zásah směřovaný pouze proti sportovním organizacím, respektive jejich členům. Zákonodárce žádným způsobem nezdůvodnil, proč v případě těchto organizací nemá platit obecná úprava občanského zákoníku, zejména § 258-261 (soudní ochrana členů spolku) a § 265 (rozhodčí

---

<sup>16</sup> § 3g odst. 2 zákona o podpoře sportu.

komise spolku) a příslušnost řádných soudů pro řešení sporů. Tím došlo k neodůvodněné svévoli a v konečném důsledku porušení čl. 3 odst. 1 Listiny, a tím také čl. 1 Listiny.

## **7. K procesu schválení zákona č. 49/2023 Sb. – rozpor s čl. 44 odst. 1 Ústavy a ústavními principy řádného legislativního procesu**

Návrh, který se později stal zákonem č. 49/2023 Sb., byl Poslanecké sněmovně předložen jako návrh skupiny poslanců a projednáván jako sněmovní tisk č. 270 v 9. volebním období (2021-25).<sup>17</sup> Navrhovatelé byli zástupci všech stran vládní koalice, tedy Občanské demokratické strany, TOP 09 a KDU-ČSL, STAN a České pirátské strany (dále i pirátů), přičemž mezi navrhovateli figurovali také poslanci SPD.

Zástupcem navrhovatelů byl poslanec Karel Haas z vládní Občanské demokratické strany. Mezi navrhovateli zákona byl také ministr školství, mládeže a tělovýchovy Vladimír Balaš. Mezi navrhovateli nefigurovali poslanci hnutí ANO. Všechny tři tyto skutečnosti mají svůj ústavněprávní význam při posuzování souladu legislativního procesu s předpisy a z judikatury Ústavního soudu závaznými principy ústavně konformní normotvorby a budou zmíněny v návrhu.

Návrh výše zmíněné skupiny poslanců byl Poslanecké sněmovně předložen dne 20. července 2022. Účelem návrhu zákona v té podobě, jak byl předložen, byla změna působnosti Národní sportovní agentury a změna struktury, působnosti a pravomocí jejích vrcholných orgánů. Pro toto řízení je významná skutečnost, že napadené ustanovení § 3g zákona v návrhu nebylo obsaženo.

Předmět napadeného ustanovení, tedy nynějšího § 3g, se v zákonodárném procesu objevil až mezi 1. a 2. čtením návrhu zákona v podobě komplexního pozměňovacího návrhu Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, který byl garančním výborem. Tento komplexní pozměňovací návrh je veden jako sněmovní tisk č. 270/4.<sup>18</sup>

Jak vyplývá z vystoupení poslance zpravodaje Lubomíra Brože, předkladatelem komplexního pozměňovacího návrhu v garančním výboru byl poslanec Karel Haas,<sup>19</sup> tedy zástupce navrhovatele-skupiny poslanců původního návrhu zákona.

Při porovnání původního návrhu zákona a komplexního pozměňovacího návrhu je patrné, že došlo k zásadní změně legislativního textu. V případě napadeného ustanovení § 3g je změna absolutní, protože se zřízením Soudu na zákonné úrovni původní návrh zákona vůbec nepočítal.

V důsledku toho se k této změně nemohla vyjádřit zejména vláda ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy. Přitom toto právo nelze vnímat jako nějaké subjektivní právo vlády, ale jde o objektivní ustanovení ústavy chránící stát před nedokonalým zákonodárstvím. Přestože je respektována pravomoc Parlamentu přijímat zákony, toto ustanovení odráží faktickou sílu vlády v odborném zázemí na různých ministerstvech, případně v Legislativní radě vlády a jejím aparátu, s cílem umožnit posouzení návrhů zákonů tak, aby byly oponovány z různých pohledů a zákonodárce měl veškeré informace o dopadu navrhovaného zákona před přijetím zákona. To vyžaduje

<sup>17</sup> Dostupný on-line na webu Poslanecké sněmovny zde: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=270&O=9>

<sup>18</sup> Dostupný také on-line zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9&ct=270&ct1=4>

<sup>19</sup> Viz těsnopisný záznam vystoupení zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/044schuz/s044002.htm>

určitý čas, proto je dáno vládě právo vyjádřit se ve lhůtě 30 dnů. Tím došlo i k narušení principu dělby moci.

Ale i poslanci byli zkráceni na svých právech seznámit se s návrhem, vyjadřovat se k němu a vznášet vůči němu své vlastní protinávry. Fakticky návrh neprošel prvním čtením a nemohly na něj řádně reagovat a projednat jej s výjimkou garančního výboru další výbory Poslanecké sněmovny.

Situace je o to závažnější, že komplexní pozměňovací návrh předložil sám zástupce navrhovatelů. Tento postup znamenal poškození ústavně garantovaných práv ostatních účastníků zákonodárného procesu a nelze jej žádným způsobem legitimizovat. Jsou to právě navrhovatel zákona, a zejména jeho zástupce, kdo je s problematikou, kterou chce zákonem upravit, seznámen nejlépe. Jistě lze žádat, aby každý návrh zákona byl připraven s nejvyšší péčí a předložen řádným způsobem a aby v průběhu projednávání ze strany navrhovatele nedocházelo k jeho zásadním úpravám, zejména těm, které mají koncepční charakter.

Na tuto skutečnost upozornil poslanec Radek Vondráček ve 2. čtení, které proběhlo 4. listopadu 2022. V něm R. Vondráček vznesl jednak pro nadcházející 3. čtení návrh na zamítnutí návrhu zákona, jednak v rámci 2. čtení navrhl vrácení návrhu zákona k novému projednání v garančním výboru. A to s ohledem na existenci komplexního pozměňovacího návrhu, přičemž poslanec Vondráček výslovně upozornil na problematičnost navrženého § 3g a podstaty Soudu jako takového.<sup>20</sup> Upozornil také na to, že podáním komplexního pozměňovacího návrhu, který však obsahuje nové záležitosti a neupravuje pouze věci obsažené v původním návrhu, došlo mj. k obejití mezirezortního připomínkového řízení a vláda neměla možnost se k dané věci vyjádřit, ačkoliv se dotýká jednoho z ústředních orgánů státní správy.<sup>21</sup>

Návrh poslance Vondráčka na vrácení návrhu zákona k novému projednání v garančním výboru nebyl schválen.<sup>22</sup> Pro tento návrh se vyslovili všichni přítomní poslanci hnutí ANO. I v průběhu 3. čtení, které proběhlo 14. prosince 2022, poslanec Radek Vondráček opětovně a podrobně upozornil na všechny ústavně, právně i věcně problematické aspekty zřízení Soudu, jak jej předpokládá napadený § 3g zákona.<sup>23</sup>

V prvé řadě R. Vondráček upozornil na zásah do autonomie sportovních spolků (označujících se např. svazy, unie, asociace, federace, výbory a další, dále jen „sportovní spolky“), stejně jako práva jejich členů na spolkovou samosprávu. Zřízení Soudu nepřipustně zasahuje do tohoto ústavně garantovaného práva, které zohledňuje také ustanovení § 214 odst. 1 a § 265 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. Přitom dochází fakticky k postátnění rozhodování části záležitostí spadajících do samosprávné působnosti sportovních spolků. A to aniž by k tomu byl dán jakýkoliv důvod a aniž by došlo k posouzení, zda se jedná o zásah v demokratické společnosti skutečně nezbytný a zda nelze daného cíle dosáhnout jinak, k ústavně chráněné autonomii sportovních spolků šetrnějšími způsoby.

V této souvislosti R. Vondráček zmínil stanovisko výkonného výboru Českého olympijského výboru schválené hlasy zástupců spolků sdružujících např. paralympioniky, fotbalisty, lední hokejisty, volejbalisty, basketbalisty, kanoisty, horolezce a sportovce z dalších odvětví, přijaté

<sup>20</sup> Viz těsnopisný záznam vystoupení zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/044schuz/s044008.htm>

<sup>21</sup> Viz těsnopisný záznam vystoupení zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/044schuz/s044005.htm>

<sup>22</sup> Viz výsledek hlasování zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=79073>

<sup>23</sup> Viz těsnopisný záznam vystoupení zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/048schuz/s048038.htm#r8>

ve formě usnesení U3/506-12-2022. Výkonný výbor Českého olympijského výboru ve svém stanovisku odkázal na Olympijskou chartu výslovně stanovící mezi svými základními a závaznými principy politickou neutralitu, přičemž sportovní organizace sdružené v olympijském hnutí musí mít „...*autonomní práva a povinnosti, tedy možnost svobodně vytvářet a kontrolovat pravidla sportu, určovat strukturu a správu vlastních organizací, dále mají právo svobodných voleb bez jakéhokoli vnějšího vlivu a odpovědnost za uplatňování zásad dobré správy.*“<sup>24</sup> Zakotvení Soudu a podřízení sportovních organizací jeho působnosti zákonem je v rozporu s těmito principy.

R. Vondráček rovněž upozornil, že je matoucí charakter označení Soudu, který žádným soudem ve skutečnosti není, nemá právní subjektivitu ani není organizační složkou státu a je po všech stránkách propojen s Národní sportovní agenturou jako ústředním orgánem státní správy, tedy orgánem výkonné moci. Soud sám budí dojem soudu rozhodčího, čemuž ostatně odpovídá i ustanovení § 1 písm. b) zákona č. 216/1994 Sb. o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, nicméně to napadené ustanovení vylučuje. Tím opět vzniká nejasný a sporný právní stav co do samotného charakteru nově zřizovaného Soudu, charakteru jeho pravomocí a eventuálního přezkumu jeho rozhodnutí, čímž se dále neúnosně zasahuje do právní jistoty a práva na samosprávu dotčených sportovních spolků.

Ze všech uvedených důvodů R. Vondráček navrhl vrácení projednávaného návrhu zpět do 2. čtení. Tento krok by umožnil řádné projednání (ústavně)právně sporných otázek, protože v rámci 2. čtení by bylo možné vrácení k projednání ve výborech Poslanecké sněmovny, které jsou tím místem, kde mohou být podobně problematické záležitosti řádně projednány.

V rámci svého vystoupení R. Vondráček také upozornil na to, že právní podoba navrženého § 3g zákona o podpoře sportu je natolik problematická a dle jeho přesvědčení rozporná s ústavním pořádkem, že v případě schválení se obrátí na Ústavní soud s návrhem na přezkum ústavnosti tohoto ustanovení. Návrh zákona však byl téhož dne Poslaneckou sněmovnou schválen v podobě komplexního pozměňovacího návrhu, včetně ústavně sporného ustanovení § 3g zákona o podpoře sportu. Pro jeho schválení s výjimkou 4 členů poslaneckého klubu hnutí ANO poslanci hnutí ANO nehlasovali.<sup>25</sup>

Senátu byl návrh zákona postoupen dne 2. ledna 2023. Organizační výbor Senátu ustanovil dne 4. ledna 2023 garančním výborem Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice. Ten na své schůzi konané dne 18. ledna 2023 doporučil Senátu návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem.<sup>26</sup> Podstata pozměňovacího návrhu spočívala ve zmírnění předmětného ustanovení § 3g v tom směru, aby se působnost Soudu vztahovala na sportovní spolky v případě, že to je v souladu s jejich vnitřními předpisy a tyto organizace o to požádají. Senát tento návrh na své 6. schůzi ve 14. funkčním období konané dne 25. ledna 2023 schválil a návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s tímto pozměňovacím návrhem k novému projednání.

---

<sup>24</sup> Její text je v českém jazyce dostupný zde: [https://www.olympijskytytm.cz/files/docs/O%20%C4%8COV/Olympijska%CC%81%20charta\\_17-7-2020.pdf](https://www.olympijskytytm.cz/files/docs/O%20%C4%8COV/Olympijska%CC%81%20charta_17-7-2020.pdf)

<sup>25</sup> Viz výsledek hlasování zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=79359>

<sup>26</sup> Viz senátní tisk č. 31/1 ve 14. funkčním období, dostupný on-line také zde: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psenat/htmlhled?action=doc&value=106677>

Poslanecká sněmovna o návrhu Senátu hlasovala na své 52. schůzi konané dne 7. února 2023 a zákon přijala ve znění schváleném Senátem. Pro návrh nehlasoval žádný z poslanců hnutí ANO.<sup>27</sup>

Prezident republiky zákon podepsal dne 15. února 2023. Zákon byl publikován pod č. 49/2023 Sb., přičemž příslušná částka Sbírky zákonů byla rozeslána dne 28. února 2023. Zákon nabyl účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, tedy dnem 1. dubna 2023.

Rozsah sněmovního tisku č. 270 v 9. volebním období naznačuje, po porovnání s jinými návrhy zákonů předloženými jednotlivými poslanci či jejich skupinami, že se jedná o návrh ve skutečnosti připravený v některém z ústředních orgánů státní správy, což je závažné porušení pravidel pro předkládání vládních návrhů zákona. Nešlo totiž ve skutečnosti o návrh poslanecký. Ze všeho výše uvedeného lze dovozovat, že zákonodárná iniciativa skupiny poslanců ve skutečnosti nahrazovala vládní zákonodárnou iniciativu. Tento krok je o to významnější, že mezi navrhovateli byl také ministr školství, mládeže a tělovýchovy a zástupcem skupiny předkladatelů vládní poslanec. Toto jsou skutečnosti, které zatím Ústavní soud nikdy nevedly k závěru, že by znamenaly porušení ústavního pořádku.

Takovou skutečností je nicméně podání komplexního pozměňovacího návrhu během projednávání ve výborech. Komplexním pozměňovacím návrhem byl změněn projednávaný návrh zákona takovým způsobem, že se obsahově stal novým návrhem. Toto tvrzení platí beze zbytku v případě napadeného ustanovení § 3g, se kterým návrh zákona v původní podobě, jak se k němu ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy vyjádřila vláda, vůbec nepočítal.

Na tomto místě připomeňme závěr Ústavního soudu z nálezu sp.zn. Pl. ÚS 77/06: *Již z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona.* Právě k situaci Ústavním soudem popsané v tomto případě došlo.

## **8. Rozpor s čl. 7-12 Mezinárodní úmluvy proti dopingů ve sportu a čl. 1 odst. 2 Ústavy**

Zákonodárce také jednal v rozporu s čl. 7-12 Mezinárodní úmluvy proti dopingů ve sportu, která byla publikovaná pod č. 58/2007 Sb.m.s. S ratifikací této úmluvy vyjádřil souhlas Parlament a stala se tak ve smyslu čl. 10 Ústavy součástí právního řádu České republiky a má v případě, že zákon s ní bude v rozporu, přednost. Tím je dáno i porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy stanovící povinnost státu dodržovat mezinárodněprávní závazky.

Na prvním místě uvedme čl. 7 této úmluvy:

---

<sup>27</sup> Viz výsledek hlasování zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=79602>

## *Koordinace na vnitrostátní úrovni*

*Účastnické státy zajistí uplatňování současné Úmluvy zejména prostřednictvím koordinace na vnitrostátní úrovni. Aby mohly lépe vyhovět svým závazkům vyplývajícím z Úmluvy, mohou se Účastnické státy opírat o antidopingové organizace a rovněž o sportovní orgány a organizace.*

Role státu při boji proti dopingu má být koordinační, přičemž samotná činnost má být svěřena nestátním aktérům, ať už se jedná o antidopingové organizace nebo sportovní orgány a organizace. Národní sportovní agentura a Soud jako její orgán ve smyslu napadeného § 3g zákona tato kritéria nesplňují, protože se jedná o ústřední orgán státní správy ve smyslu § 2 bod 17 zákona č. 2/1969 Sb. v platném znění.

Dále si zvláštní pozornost zasluhuje čl. 11 písm. a) této úmluvy, protože definuje roli státu, pokud se jedná o finanční opatření. Tam, „kde to bude vhodné“, ***mají státy finančně podporovat antidopingové testování, napomáhat sportovním a antidopingovým organizacím financovat antidopingové kontroly.*** Jak je patrné, Mezinárodní úmluva proti dopingu ve sportu nejenom že neřádá po státech, aby prostřednictvím svých orgánů antidopingovou kontrolu a postih převzaly. Ale tato úmluva naopak předpokládá, že role státu bude podpůrná a boj proti dopingu ve sportu bude prováděn sportovními spolky ve spolupráci s příslušnou antidopingovou organizací.

Článek 11 písm. b) a c) pokračuje v obdobném duchu, když státy zavazuje neposkytovat finanční podporu těm, komu byl uložen zákaz (sportovní) činnosti v důsledku porušení antidopingových pravidel, respektive neposkytovat finanční podporu těm sportovním nebo antidopingovým organizacím, které nepostupují v souladu s antidopingovými pravidly. Článek 12 citované úmluvy hovořící o opatřeních k usnadnění dopingové kontroly opět počítá pouze s podpůrnou rolí státu ve vztahu ke sportovním a antidopingovým organizacím, nikoliv o převzetí jejich úkolů a role.

Je zřejmé, že Mezinárodní úmluva proti dopingu ve sportu vychází i v oblasti boje proti dopingu ve sportu ze samosprávné úlohy sportovních spolků. V tomto smyslu je zcela v souladu s čl. 20 odst. 4 Listiny. Dále tato úmluva neukládá státům povinnost autonomii sportovních organizací jakkoliv omezit, ale naopak hovoří o podpůrné roli státu. Mezinárodní úmluva proti dopingu ve sportu tedy nezakládá povinnost ani nedává důvod pro postup státu podle čl. 20 odst. 3 Listiny.

Mezinárodní úmluva proti dopingu ve sportu neřádá po státech, ani jim to neukládá, ani nelegitimizuje převzetí soudních pravomocí ani na poli boje proti dopingu a jeho postihu, ani v jiných oblastech. Připomeňme i na tomto místě výše uvedenou argumentaci pravidly Olympijské charty a rezoluce Valného shromáždění OSN zdůrazňující autonomii sportu. Zavedení Soudu tak znamená postup proti této úmluvě, ale také rozhodnutím vrcholných orgánů OSN, čímž dochází také k porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy.

## **9. Další argumenty z pohledu sportovních předpisů a realit**

Světové olympijské hnutí patří mezi nejsilnější a nejznámější sportovně zaměřené samosprávné a na státech nezávislé iniciativy na celém světě. Mezinárodní olympijský výbor má sice de iure postavení soukromé právnické osoby švýcarského civilního práva, ale materiálně jde o nejvýznamnější a nejobecnější reprezentaci sportu ve světě, která významně vstupuje i do

mezinárodních vztahů. Proto je možné při právní interpretaci použít i jako výkladové vodítko jeho Olympijskou chartu.

Otázku sankcí, mj. v záležitostech dopingových a disciplinárních, řeší Olympijská charta ve své kapitole šesté, článku 59. Z něj jasně vyplývá, že sankce za porušení Olympijské charty, Světového antidopingového kodexu a Kodexu Olympijského hnutí ukládá výkonný výbor Mezinárodního olympijského výboru, případně Olympijskou chartou definovaná disciplinární komise. Tím ovšem není nijak dotčena skutečnost, že uvedené záležitosti řeší na běžné úrovni jednotlivé spolky. Sankce ve výše uvedených záležitostech, věcně spadajících do napadeného ustanovení § 3g zákona, tedy nejsou záležitostmi státních orgánů, ale jsou rozhodovány na spolkovém principu. Napadené ustanovení je tedy v rozporu s citovaným ustanovením Olympijské charty.

Olympijská charta však ukládá také jasné povinnosti národním olympijským výborům a přímo je zavazuje svými pravidly. Činí tak výslovně ve své kapitole čtvrté. Například ustanovení článku 27 odstavec 1 hovoří o povinnosti rozvíjet, propagovat a chránit olympijské hnutí ve své zemi v souladu s Olympijskou chartou. Odstavec 2 bod 2.2 téhož článku výslovně nařizuje zajistit dodržování Olympijské charty ve své zemi. Článek 27 odstavec 6 zní:

*„Národní olympijské výbory **musejí chránit svou autonomii a odolávat všem nátlakům, včetně, avšak nikoli výlučně, nátlaků politické, náboženské či ekonomické povahy, jež jim mohou bránit v plnění Olympijské charty.**“*

Obdobně článek 27 odstavec 9 charty zní:

*Kromě opatření a sankcí stanovených pro případ porušení Olympijské charty může výkonný výbor Mezinárodního olympijského výboru učinit vhodná rozhodnutí na ochranu olympijského hnutí v zemi daného národního olympijského výboru, včetně pozastavení nebo odnětí jeho uznání Mezinárodním olympijským výborem, jestliže ústava, právo nebo jiné plané předpisy v příslušné zemi, popřípadě jiný akt vládních či jiných orgánů brání činnosti tohoto národního olympijského výboru nebo uskutečňování či vyjadřování jeho vůle. Před přijetím takového rozhodnutí nabídne výkonný výbor takovému národnímu olympijskému výboru možnost slyšení.*

Závěrečná citace náleží bodu 5 Základních principů olympijského hnutí:

*Vzhledem k tomu, že sport se uskutečňuje v rámci společnosti, sportovní organizace spadající do olympijského hnutí uplatňují politickou neutralitu. **Mají autonomní práva a povinnosti, tedy možnost svobodně vytvářet a kontrolovat pravidla sportu, určovat strukturu a správu vlastních organizací, dále mají právo svobodných voleb bez jakéhokoli vnějšího vlivu a odpovědnost za uplatňování zásad dobré správy.***

Nejedná se však pouze o záležitost vztahu Českého olympijského výboru k Mezinárodnímu olympijskému výboru. K principu mj. autonomie sportu se přihlásila také Organizace spojených národů v rezoluci Valného shromáždění OSN č. A/69. Český olympijský výbor se k těmto zásadám plně hlásí, když v článku II., odst. 2 bod 2.2 svých aktuálních stanov jako jeden ze svých hlavních úkolů uvádí, že „zabývá implementaci rezoluce Valného shromáždění OSN č. A/69 „Sport pro rozvoj a mír“ ze dne 16. 10 2014, zejména pokud se týká zde zakotveného principu autonomie sportu.“ Citovaná rezoluce tak činí ve svém bodu 8, kde říká: „[General Assembly] supports the independence and autonomy of sport as well as the mission of the International Olympic Committee in leading the Olympic movement.“



Ze všech citovaných článků vyplývá, že napadené ustanovení § 3g zákona není čistě vnitrostátní záležitostí České republiky, ale může se stát předmětem posuzování výkonného výboru Mezinárodního olympijského výboru, respektive příslušných orgánů mezinárodních a sportovních organizací, s případnými důsledky nejen pro Český olympijský výbor, ale zprostředkovaně také pro český sport.<sup>28</sup>

Napadený § 3g svou existencí zasahuje do práv členů sportovních spolků, včetně práv samotných těchto spolků, jak jsou zaručena čl. 20 Listiny. Argumentace ustanoveními Olympijské charty a rezoluce Valného shromáždění OSN č. A/69 „Sport pro rozvoj a mír“ ze dne 16. 10 2014 se přirozeně vztahuje také k čl. 20 odst. 4 Listiny, který je napadeným ustanovením § 3g zákona porušen. A to proto, že ustanovení čl. 20 odst. 1 Listiny úzce souvisí s ustanovením čl. 20 odst. 4 téhož dokumentu. V něm je stanoveno, že politické strany a politická hnutí, jakož i jiná sdružení, jsou odděleny od státu.

---

<sup>28</sup> Obdobné, co bylo uvedeno na příkladu vrcholných orgánů olympijského hnutí, platí i pro jiné velké světové sportovní organizace. Ve stručnosti a příkladmo lze poukázat na Světovou federaci fotbalových asociací (FIFA). Článek 2 v celém svém rozsahu jasně vyjadřuje principy autonomie a samosprávy, včetně opět řešení záležitostí mj. s dopingového a disciplinárního charakteru. Statut FIFA je dostupný např. zde: <https://digitalhub.fifa.com/m/7997491946d85267/original/qcpshqziazmmikh6tk5-pdf.pdf>

**B. Část návrhu věnovaná zrušení působnosti agentury realizovat, organizovat a kontrolovat antidopingový program - § 3a odst. 1 písm. f)-i)**

**10. Obsah napadeného ustanovení § 3a odst. 1 písm. f)-i)**

Text § 3a odst. 1 písm. f)-i) zákona o podpoře sportu zní:

**§ 3a**

***Působnost Agentury***

*(1) Agentura*

....

*f) zřizuje příspěvkovou organizaci za účelem plnění závazků plynoucích z Mezinárodní úmluvy proti dopingů ve sportu<sup>4</sup>); Agentura může rozhodnout také o změnách příspěvkové organizace, jejímž je zřizovatelem, na základě tohoto zákona. Opatření, jímž Agentura rozhodne o změně příspěvkové organizace, musí obsahovat dodatek ke zřizovací listině, popřípadě zřizovací listinu nově vznikající příspěvkové organizace,*

*g) prostřednictvím příspěvkové organizace uvedené v písmenu f) zajišťuje realizaci antidopingového programu,*

*h) organizuje a kontroluje uskutečňování antidopingového programu,*

*i) vydává program prevence ovlivňování výsledků sportovních soutěží a dalších negativních jevů ve sportu, zejména projevů rasismu, všech druhů a forem diskriminace, dopingů a násilí, ...*

Obsahem napadeného ustanovení je, že Agentura jako ústřední správní úřad státu má vykonávat činnosti, které však mají být činnostmi sportovních spolků. Boj proti dopingů i proti ovlivňování výsledků sportovních soutěží je jistě legitimní a správný, ale i to je součástí sportovní činnosti jako takové a tedy i zde stát musí respektovat autonomii sportovních spolků s tím, že může poskytovat konzultační, metodické a podobné služby v rámci nevrchnostenské působnosti státu. Ovšem realizace, organizace a kontrola by měla být v rukách sportovních spolků jako projev autonomie sportu na státní moci.

Tato ustanovení souvisí i s § 6b odst. 2 bod 2 a 3, které zní:

*„2. opakovaně nebo závažným způsobem porušil pravidla boje proti dopingů,*

*3. závažným způsobem ohrozil naplňování programu prevence ovlivňování výsledků sportovních soutěží“.*

Navrhovatel však nepovažuje na za nutné rušit § 6b odst. 2 bod 2 a 3, protože samotná existence pravidel a programů v oblasti dopingů či ovlivňování výsledků soutěží není protiústavní, protiústavnost spatřuje navrhovatel v tom, že by je měl stanovit stát. Je tedy na budoucí právní úpravě, aby například zavázala žadatele o dotace, aby uvedená pravidla a programy vytvářeli sami či v rámci zastřešujících sportovních spolků (svazů). Dokonce může být taková povinnost vytvářet vlastní pravidla a programy stanovena i bez zákona v dotačních podmínkách, o kterých rozhoduje poskytovatel dotace. Nemá však být stanovena v zákoně, který je výkonem zákonodárství jako mocenské činnosti státu. Navrhovatel uvádí důvody pro zrušení § 3a odst. 1 písm. f)-i) zákona o podpoře sportu z důvodu narušení autonomie sportovních spolků a porušení mezinárodní úmluvy proti dopingů ve sportu, které jsou obdobné jako v případě neústavnosti Národního rozhodčím soudu pro sport.

## **11. Rozpor § 3a odst. 1 písm. f)-i) zákona o podpoře sportu s ústavními ustanoveními a závazky mezinárodního práva**

Navrhovatel shledává rozpor napadeného ustanovení s čl. 1 odst. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb., čl. 20 odst. 3 a 4, Listiny základních práv a svobod. Dále je dán rozpor s čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>29</sup> a čl. 22 odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech<sup>30</sup> a s čl. 7-12 Mezinárodní úmluvy proti dopingu ve sportu.<sup>31</sup>

## **12. Autonomie spolků na státu - rozpor s čl. 20 odst. 3 a 4 Listiny, s čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>32</sup> čl. 22 odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech<sup>33</sup> a tím i čl. 1 odst. 2 Ústavy**

Listina základních práv a svobod zaručuje čl. 20 právo pokojně se sdružovat. To se týká také všech sportovních spolků. Stojí za to zdůraznit, že sportovní aktivity se v souladu s mezinárodními dokumenty upravujícími sportovní činnost a soutěžení odehrávají na samosprávném základě. Sportovní aktivity a soutěže *nejdou* organizovány státem. Jsou státem v nejrůznější míře organizačně, materiálně a finančně podporovány, ale nejedná se o státní aktivity. Jedná se o projev aktivity osob věnujících se sportu, tedy o činnost organizovanou zdola, samosprávným způsobem. Sportovní aktivity a sdružování se tedy neliší od jiných zájmových aktivit spadajících do režimu čl. 20 Listiny.

Čl. 20 odst. 4 Listiny zakládá nejenom zákaz výkonu státní moci různými sdruženími, ale také ingerenci státu do vnitřní autonomie jednotlivých sdružení. Ústavní soud toto pravidlo jednoznačně vyjádřil ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 90/06, když konstatoval: „[Jde o] jeden z výdobytků polistopadové úpravy sdružovacího a shromažďovacího práva, která je založena na těchto principech:

- *na principu odloučenosti od státu (promítá se zejména v tom, že stát vznik společnosti nekonceduje, pouze je administrativně registruje, či jen pořádkově eviduje, jako je tomu u odborových organizací a organizací zaměstnavatelů, nebo také v tom, že stát nijak nezasahuje do vnitřních právních poměrů společnosti - § 2 odst. 3 věta druhá zákona č. 83/1990 Sb.),*
- *na principu členské samosprávy, do níž stát nesmí nijak zasahovat, neboť mu to zakazuje ústavní princip odluky soukromoprávních korporací spolkového práva od státu,*
- *na principu práva člena na soudní ochranu proti rozhodnutí orgánu společnosti, které je v rozporu se zákonem nebo stanovami, příp. jiným vnitřním předpisem...“.*

K otázce autonomie spolků se Ústavní soud vyjádřil také ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 111/07:

„Článkem 20 odst. 1 Listiny je občanům zaručeno právo na sdružování a podle čl. 20 odst. 4 Listiny jsou sdružení odděleny od státu; tento princip zaručuje sdružením plnou autonomii jejich vnitřních záležitostí, a to i ve vztahu k zásahům státu, tedy i soudní moci.“

<sup>29</sup> Vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

<sup>30</sup> Vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.

<sup>31</sup> Vyhlášena pod č. 58/2007 Sb.m.s.

<sup>32</sup> Vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.

<sup>33</sup> Vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.

Ústavní soud čl. 20 odst. 4 Listiny konkretizoval ve směru, který je explicitně ústavodárcem vyjádřen v čl. 16 odst. 2 Listiny pro případ náboženských společností jako zvláštních sdružení, přesto však majících po stránce své organizace, principů své činnosti a vztahu ke státu vše podstatné společné s ostatními sdruženími.<sup>34</sup> Ačkoliv čl. 16 odst. 2 Listiny znamená absolutní zákaz ingerence státu do vyjmenovaných oblastí činnosti náboženských společností, v případě ostatních sdružení, s výjimkou extrémních případů, tento zákaz vyplývá z čl. 20 odst. 4 Listiny.

Jak uvádí ústavní soudce Vojtěch Šimíček ve svém komentáři k čl. 20 Listiny: „*Zásada oddělenosti sdružení od státu implicitně obsahuje též zásadu vnitřní autonomie. To znamená, že stát do činnosti sdružení (politických stran) může zasahovat jen v těch případech, kdy tak výslovně stanoví zákon. Konkrétně se tato zásada projevuje i v tom, že rozhodnutí sdružení jsou soudně přezkoumatelná výlučně tehdy, stanoví-li tak explicitně zákon.*“<sup>35</sup> Mgr. Daniel Askari se vyjadřuje obdobně: „...vznik a činnost sdružení jednotlivců nemohou být řízeny či organizovány státem...“.<sup>36</sup>

Stát zde není proto, aby v rámci svého ústředního správního úřadu realizoval, organizoval a kontroloval pravidla a programy v oblasti dopingů či ovlivňování výsledků sportovních soutěží. Navíc jsou tyto pojmy velmi široké, až neurčité, tato neurčitost narušuje princip právní jistoty.

Při výkladu čl. 20 Listiny nelze opomenout ustanovení jejího čl. 20 odst. 3 Listiny. Ten připouští omezení výkonu těchto práv jen v případech stanovených zákonem, jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné pro bezpečnost státu, ochranu veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, předcházení trestným činům nebo pro ochranu práv a svobod druhých.

I do vnitřních poměrů a správy vlastních záležitostí ve spolcích, včetně těch sportovních, lze v souladu s Listinou zasáhnout. Musí se tak však dívat za kumulativního splnění třech podmínek. Zásah musí mít zákonnou formu, musí být v demokratické společnosti nezbytný (tedy nelze cíle dosáhnout jinak, šetrněji ke sdružovací svobodě a autonomii) a musí se tak dívat za účelem ochrany jedné z pěti explicitně a taxativně vymezených chráněných hodnot. Obdobné podmínky pro omezování výkonu sdružovacího práva stanoví ve svém čl. 11 také Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a ve svém čl. 22 odst. 2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (MPOPP).

S ohledem na značnou právní neurčitost použitých pojmů a s ohledem na podmínku nezbytnosti zásahu v demokratické společnosti, je nutno čl. 20 odst. 3 Listiny vykládat restriktivně. Již zmíněný doc. V. Šimíček k této věci uvádí: „*Listinou, Úmluvou i MPOPP používané neurčité právní pojmy bezpečnost státu, veřejná bezpečnost, veřejný pořádek, předcházení trestným činům a ochrana práv a svobod druhých, pro které je přípustné omezení sdružovacího práva, je třeba vykládat tak, že k tomuto omezení může dojít toliko ve výjimečných případech. Tento restriktivní přístup jednoznačně plyne i z dikce "jestliže to je v demokratické společnosti nezbytné". Pro omezení sdružovacího práva proto zásadně nepostačuje potenciální hrozba výše označeným zájmům a ani hrozba skutečná v nižší míře intenzity. Musí totiž platit, že tato hrozba musí být natolik silná, že legitimizuje omezení výkonu tohoto základního práva. Jak*

<sup>34</sup> V této věci viz nálezy Ústavního soudu sp.zn. III. 2542/07, kde Ústavní soud výslovně o této analogii, užívajíc slova o „případově podobných věcech“, hovoří.

<sup>35</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 491.

<sup>36</sup> KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J., KOSAR, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022. s. 873.

*dovodila níže citovaná judikatura, pouze zájem na ochraně ohrožených práv a zájmů, které jsou svojí hodnotou srovnatelné s právem sdružovat se, může vyvážit zásah do tohoto práva.*<sup>37</sup>

Stejným způsobem se vyjadřuje také Štěpán Výborný, když s odkazem na náleží Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 2542/07 připomíná, že „do činnosti strany či spolku stát může zasáhnout pouze v nezbytných případech a vždy musí akceptovat zásadu minimalizace takovýchto zásahů.“<sup>38</sup> Totožně postupuje při posuzování přípustnosti zásahu do sdružovacího práva Evropský soud pro lidská práva. Ten pravidelně v procesu posuzování přípustnosti daného zásahu orgánu veřejné moci používá test legitimacy a test nezbytnosti v demokratické společnosti.<sup>39</sup>

Zákonodárce podmínky pro zásah do čl. 20 Listiny ústavně chráněného sdružovacího práva. To platí také ohledně rozporu napadeného ustanovení zákona s čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a s čl. 22 odst. 1 a 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech. Obě jmenované mezinárodní smlouvy mají přednost před zákonem a dle nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 36/01 jsou součástí ústavního pořádku. Ustanovení obou citovaných mezinárodních smluv jsou postaveny na stejných principech jako čl. 20 Listiny. A tedy vše, co bylo uvedeno ohledně porušení čl. 20 odst. 3 a 4 Listiny platí i pro zmíněná ustanovení obou mezinárodních smluv o lidských právech. Tím je dáno i porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy stanovící povinnost státu dodržovat mezinárodněprávní závazky.

### **13. Rozpor s čl. 7-12 Mezinárodní úmluvy proti dopingu ve sportu a čl. 1 odst. 2 Ústavy**

Zákonodárce jednal v rozporu s čl. 7-12 Mezinárodní úmluvy proti dopingu ve sportu, která byla publikovaná pod č. 58/2007 Sb. m. s. S ratifikací této úmluvy vyjádřil souhlas Parlament a stala se tak ve smyslu čl. 10 Ústavy a má přednost před zákonem. Tím je dáno i porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy stanovící povinnost státu dodržovat mezinárodněprávní závazky.

Na prvním místě uvedme čl. 7 této úmluvy:

#### *Koordinace na vnitrostátní úrovni*

*Účastnické státy zajistí uplatňování současné Úmluvy zejména prostřednictvím koordinace na vnitrostátní úrovni. Aby mohly lépe vyhovět svým závazkům vyplývajícím z Úmluvy, mohou se Účastnické státy opírat o antidopingové organizace a rovněž o sportovní orgány a organizace.*

Role státu při boji proti dopingu má být koordinační, přičemž samotná činnost má být svěřena nestátním aktérům, ať už se jedná o antidopingové organizace nebo sportovní orgány a organizace. Národní sportovní agentura tato kritéria nesplňuje, protože se jedná o ústřední orgán státní správy ve smyslu § 2 bod 17 zákona č. 2/1969 Sb.

<sup>37</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 487.

<sup>38</sup> HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 658.

<sup>39</sup> Viz např. KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1104.

Dále si zvláštní pozornost zasluhuje čl. 11 písm. a) této úmluvy, protože definuje roli státu, pokud se jedná o finanční opatření. Tam, „kde to bude vhodné“, ***mají státy finančně podporovat antidopingové testování, napomáhat sportovním a antidopingovým organizacím financovat antidopingové kontroly.*** Jak je patrné, Mezinárodní úmluva proti dopingu ve sportu nejenom že nežadá po státech, aby prostřednictvím svých orgánů antidopingovou realizaci, organizaci a kontrolu převzaly. Ale tato úmluva naopak předpokládá, že role státu bude podpůrná a boj proti dopingu ve sportu bude prováděn sportovními spolky ve spolupráci s příslušnou antidopingovou organizací.

Článek 11 písm. b) a c) pokračuje v obdobném duchu, když státy zavazuje neposkytovat finanční podporu těm, komu byl uložen zákaz sportovní činnosti v důsledku porušení antidopingových pravidel, respektive neposkytovat finanční podporu těm sportovním nebo antidopingovým organizacím, které nepostupují v souladu s antidopingovými pravidly. Článek 12 citované úmluvy hovořící o opatřeních k usnadnění dopingové kontroly opět počítá pouze s podpůrnou rolí státu ve vztahu ke sportovním a antidopingovým organizacím, nikoliv o převzetí jejich úkolů a role.

Je zřejmé, že Mezinárodní úmluva proti dopingu ve sportu vychází i v oblasti boje proti dopingu ve sportu ze samosprávné úlohy sportovních spolků. V tomto smyslu je zcela v souladu s čl. 20 odst. 4 Listiny. Dále tato úmluva neukládá státům povinnost autonomii sportovních organizací jakkoliv omezit, ale naopak hovoří o podpůrné roli státu. Mezinárodní úmluva proti dopingu ve sportu tedy nezakládá povinnost ani nedává důvod pro postup státu podle čl. 20 odst. 3 Listiny.

Mezinárodní úmluva proti dopingu ve sportu nežadá po státech, ani jim to neukládá, ani nelegitimizuje převzetí realizace a organizace antidopingové činnosti i kontrolu v této oblasti. Zavedení působnosti Agentury v realizaci, organizaci a kontrole v rámci boje proti dopingu je proti této úmluvě, čímž dochází také k porušení čl. 1 odst. 2 Ústavy.

## C. Část návrhu na zrušení etického kodexu - § 3a odst. 5 zákona o podpoře sportu

### 14. Obsah napadeného § 3a odst. 5 zákona o podpoře sportu

§ 3a odst. 5 zákona o podpoře sportu ve znění zákona č. 49/2023 Sb. zní:

*(5) Agentura vydává etický kodex, kterým se při své činnosti řídí zaměstnanci a další představitelé Agentury. Součástí kodexu jsou rovněž pravidla styku zaměstnanců a představitelů Agentury s veřejností, se zástupci sportovních organizací a dalšími činovníky v oblasti sportu. Vědomé závažné porušení etického kodexu se považuje za porušení služební kázně státního zaměstnance a za závažné porušení povinnosti zaměstnance.*

Toto ustanovení dává Agentuře jako ústřednímu správnímu úřadu právo vydávat etické normy. Přitom tradiční působnost správních úřadů je ve vydávání právních aktů, nikoliv etických norem.

### 15. Rozpor s principem právního státu – čl. 1 odst. 1 a čl. 79 odst. 3 Ústavy

Princip právního státu, kterým je i Česká republika, v sobě obsahuje mimo jiné to, že stát vydává právní normy. Právní normy mohou být zároveň i normami náboženskými či morálními, ale vždy jsou v rámci právo jako normativního systému též právními normami. Není úkolem státu tvořit morálku či etiku, ale je možné, že některé morální a etické normy bude sankcionovat tím, že je vydá i jako právní normy. Stát může tvořit povinnosti, ale musí k tomu užít příslušné nástroje.

Agentura je správní úřad, zároveň je organizační složkou státu, kde pracují úředníci i jiní zaměstnanci. Agentura tedy jako správní úřad může vydat normy formou vyhlášky dle čl. 79 odst. 3 Ústavy a též může vydávat jako služební úřad služební předpisy a jako zaměstnavatel vnitřní předpisy. Zákonodárce tedy mohl zvolit tyto tři formy pro regulaci vystupování zaměstnanců a představitelů Agentury navenek. Je sporné, zda by je vhodná vyhláška, což je veřejnosprávní normativní akt, služební předpis podle zákona o státní službě,<sup>40</sup> když se má vztahovat na zaměstnance a představitele obecně, kteří tedy nemusí být ve služebním poměru, či vnitřní předpis podle zákoníku práce.<sup>41</sup> Posouzení této otázky bylo primárně na zákonodárci.

Pakliže však zvolil v zákoně pojem etický kodex, který není formálně pramen práva, ale ani služebním předpisem podle zákona o státní službě a není ani vnitřním předpisem zaměstnavatele podle zákoníku práce, jednal v rozporu s principem právního státu s tím, že prameny práva a povinnosti musí být stanoveny formálně bezvadně a jednoznačně. Nelze trpět stanovení povinností pochybným normativním právním způsobem.

<sup>40</sup> § 11-12 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.

<sup>41</sup> § 305-306 zákoníku práce č. 262/2006 Sb.

## D. Část návrhu na zrušení Rady a Dozorčí komise Agentury - § 3b - § 3e zákona o podpoře sportu

### 16. Obsah napadeného § 3b - § 3e zákona o podpoře sportu

§ 3b a § 3c zákona o podpoře sportu, ve znění zákona č. 49/2023 Sb. zní:

#### § 3b

##### ***Předseda Agentury, místopředseda Agentury a rada***

*(1) Rada má 3 členy. Členem rady a jejím předsedou je předseda Agentury. Členem rady a jejím místopředsedou je místopředseda Agentury.*

*(2) Předsedu Agentury, místopředsedu Agentury a člena rady jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy vlády. Funkční období předsedy Agentury, místopředsedy Agentury a člena rady je 5 let. Předseda Agentury, místopředseda Agentury a člen rady může být jmenován opětovně, nejvýše však na dvě po sobě bezprostředně následující funkční období.*

*(3) Předsedou Agentury, místopředsedou Agentury nebo členem rady může být jmenována osoba, jejíž znalosti, zkušenosti a morální vlastnosti jsou předpokladem, že bude svoji funkci řádně zastávat, a která*

*a) je státním občanem České republiky,*

*b) dosáhla věku 30 let,*

*c) je plně svéprávná,*

*d) je bezúhonná; za bezúhonnou se pro účely tohoto zákona nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena,*

*e) má vysokoškolské vzdělání získané studiem v magisterském studijním programu,*

*f) má nejméně 5 let praxe v řídicí funkci a*

*g) má zkušenosti v oblasti organizace a administrativy sportu.*

*(4) Funkce předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, člena vlády, člena Nejvyššího kontrolního úřadu, člena bankovní rady České národní banky, Veřejného ochránce práv a člena orgánu územního samosprávného celku, s výjimkou funkce neuvolněného člena zastupitelstva. Předseda Agentury, místopředseda Agentury nebo člen rady nesmí zastávat funkci v politické straně nebo politickém hnutí.*

*(5) S funkcí předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady je neslučitelný výkon funkce člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikajících osob, výkon jakékoli funkce ve sportovní organizaci a výkon podnikatelské, poradenské nebo zprostředkovatelské činnosti a jiné výdělečné činnosti v oblasti sportu, s výjimkou činnosti vědecké, publicistické nebo pedagogické. Majetková účast předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady na obchodní společnosti podnikající v oblasti sportu je vyloučena.*

*(6) Funkce předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady zaniká*

*a) uplynutím funkčního období,*

*b) odvoláním; odvolání musí být odůvodněno,*

*c) vzdáním se funkce, nebo*



d) úmrtím nebo prohlášením za mrtvého.

(7) *Předseda Agentury se považuje za vedoucího služebního úřadu a za služební orgán podle zákona o státní službě; rozhodování ve věcech státní služby, s výjimkou rozhodování ve věci přijetí do služebního poměru, jmenování na služební místo představeného, odvolání ze služebního místa představeného nebo skončení služebního poměru, může přenést na místopředsedu Agentury. Předseda Agentury, místopředseda Agentury nebo člen rady je oprávněn dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby podle zákona o státní službě. Předseda Agentury nebo místopředseda Agentury jedná jménem státu v pracovněprávních vztazích.*

(8) *Funkce předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady je veřejnou funkcí<sup>7)</sup>; odměňování se řídí zvláštním právním předpisem<sup>8)</sup>. Předseda Agentury, místopředseda Agentury nebo člen rady nemůže pro Agenturu vykonávat práci v základním pracovněprávním vztahu.*

### § 3c

#### **Činnost rady**

(1) *Předseda Agentury svolává schůzi rady a řídí její jednání. Předseda Agentury nebo místopředseda Agentury bez zbytečného odkladu svolá schůzi rady i tehdy, jestliže o to požádají alespoň dva členové rady nebo dozorčí komise svým usnesením.*

(2) *Rada je usnášeníschopná, pokud se jejího jednání účastní všichni členové. Rada rozhoduje většinou hlasů všech svých členů.*

(3) *Rada schvaluje usnesením*

a) *návrh plánu podle § 3a odst. 1 písm. a),*

b) *návrh akčního plánu podpory sportu podle § 3a odst. 1 písm. n),*

c) *návrh rozpočtu Agentury a závěrečný účet Agentury,*

d) *finanční nástroje pro podporu sportu, zejména dotační programy a výzvy pro dotace poskytované ze státního rozpočtu a pravidla pro příspěvky poskytované ze státního rozpočtu, za podmínek stanovených rozpočtovými pravidly a v souladu s kapitolou a rozpočtem kapitoly Agentury ve státním rozpočtu,*

e) *jednací řád rady,*

f) *etický kodex Agentury a*

g) *další dokumenty, jestliže si to vyhradí; tím není dotčeno rozhodování Agentury v řízení o poskytnutí nebo odnětí dotace.*

(4) *Rada je oprávněna usnesením ukládat předsedovi Agentury úkoly v mezích působnosti Agentury podle § 3a, s výjimkou rozhodování Agentury v řízení o poskytnutí nebo odnětí dotace.*

(5) *Rada odpovídá za plnění povinností organizační složky státu a správce kapitoly podle rozpočtových pravidel<sup>9)</sup>.*

(6) *Ze schůze rady se pořizuje zápis, ze kterého je zřejmé hlasování jednotlivých členů.*

### § 3d

#### **Dozorčí komise**

(1) *Dozorčí komise má 10 členů. Dozorčí komise si ze členů volí předsedu a dva místopředsedy.*

(2) Polovinu členů dozorčí komise volí a odvolává Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky; polovinu členů dozorčí komise volí a odvolává Senát Parlamentu České republiky. Funkční období člena dozorčí komise je 4 roky.

(3) Členem dozorčí komise může být jmenována osoba, která

a) je státním občanem České republiky,

b) je plně svéprávná a

c) je bezúhonná; za bezúhonnou se pro účely tohoto zákona nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena.

(4) Členství v dozorčí komisi je neslučitelné s funkcí předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady. Člen dozorčí komise nemůže pro Agenturu vykonávat práci v základním pracovněprávním vztahu nebo služebním poměru.

(5) Funkce člena dozorčí komise zaniká

a) uplynutím funkčního období,

b) odvoláním; odvolání musí být odůvodněno,

c) vzdáním se funkce, nebo

d) úmrtím nebo prohlášením za mrtvého.

(6) Členství v dozorčí komisi je veřejnou funkcí vykonávanou bezplatně; členu dozorčí komise náleží náhrada cestovních výdajů souvisejících s výkonem jeho funkce ve stejném rozsahu jako zaměstnanci s tím, že za pravidelné pracoviště pro účely cestovních náhrad se považuje místo jeho trvalého pobytu.

### § 3e

#### **Činnost dozorčí komise**

(1) Dozorčí komise kontroluje činnost a hospodaření Agentury; ostatní orgány Agentury jí k tomu poskytují součinnost. Členové dozorčí komise jsou oprávněni nahlížet do všech dokladů a záznamů Agentury.

(2) Předseda dozorčí komise svolává schůzi dozorčí komise a řídí její jednání. V případě jeho nepřítomnosti jej zastupuje místopředseda dozorčí komise. Schůze dozorčí komise se konají alespoň čtyřikrát ročně. Předseda dozorčí komise nebo místopředseda dozorčí komise bez zbytečného odkladu svolá schůzi dozorčí komise i tehdy, jestliže o to požádá alespoň 5 členů dozorčí komise.

(3) Dozorčí komise rozhoduje většinou všech svých členů.

(4) Dozorčí komise schvaluje svůj jednací řád.

(5) Předseda a místopředsedové dozorčí komise mají právo účastnit se schůzí rady.

(6) Předseda Agentury, místopředseda Agentury nebo člen rady je povinen dostavit se osobně na schůzi dozorčí komise, jestliže o to dozorčí komise požádá, ledaže mu v tom brání závažné důvody, a podat požadované informace a vysvětlení, jestliže jejich poskytnutí nebrání zákonné důvody.

(7) Při zjištění nedostatků v činnosti nebo hospodaření Agentury přijme dozorčí komise o nedostatcích usnesení. Předseda dozorčí komise o přijetí usnesení a jeho důvodech bez zbytečného odkladu informuje radu a předsedu vlády.

(8) Dozorčí komise může přijmout usnesení o podání podnětu k odvolání předsedy

*Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady. Předseda dozorčí komise bez zbytečného odkladu podá zdůvodněný podnět k odvolání předsedovi vlády.*

### **17. Rozpor s principem právního státu a dělby moci – čl. 1 odst. 1, čl. 67 odst. 1 a čl. 68 odst. 1 Ústavy**

Zákon o podpoře sportu v ustanovení § 3b zavádí pojem „rada“. Z citovaného ustanovení není zřejmé, jaký význam „rada“ plní, jaký je její smysl a co je „radou“ ze strany zákonodárce míněno. Z textu zákona není zřejmá základní hmotněprávní problematika „rady“, stejně tak jako procesní postavení „rady“. Obdobně se zavádí naprosto nezvykle ve správním úřadu dozorčí komise obsazovaná Parlamentem.

V žádném ustanovení zákona, předně však v ustanovení § 2 základní pojmy, o podpoře sportu není pojem „rada“ definován a otázkou výkladu pojmů, se již, byť v jiné souvislosti, zabývaly při své rozhodovací činnosti Ústavní soud i Nejvyšší správní soud (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008–155, Sb. NSS č. 2109/2010). Oba tyto soudy po zjištění, že některý pojem není definován, akcentovaly princip jednoty a bezrozpornosti právního řádu, ze kterého plyne požadavek přikládat týmž pojmům obsaženým v různých právních předpisech zásadně stejný význam a obsah, ledaže by existovaly rozumné důvody k závěru, že stejný význam mít nemají (například proto, že jsou užity v různých kontextech, nebo proto, že jimi zákonodárce v různých dobách mínil odlišné věci).

Zákon o podpoře sportu nedefinuje radu jako výkonný orgán jiného ústředního orgánu Národní sportovní agentury. V souvislosti s „radou“ dochází ke kolizi zákona o podpoře sportu se zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“), kdy ani jeden z členů rady, respektive pozice předsedy Agentury, místopředsedy Agentury a člena, nejsou zařazeni mezi veřejné funkcionáře v rámci zmíněného zákona o střetu zájmů, což pouze potvrzuje domněnku, že není zřejmé, jakou funkci má rada ve skutečnosti plnit. Obdobně to platí pro členy dozorčí komise.

V souvislosti se zavedením rady, zákon ve svém plném znění nedefinuje, který orgán rozhoduje v prvním stupni řízení, tedy, zda může rada rozhodovat v prvním stupni nebo vždy rozhoduje jiný útvar Národní sportovní agentury.

Zákon o podpoře sportu, se významným způsobem, v otázce monokratického státního orgánu, odchyluje od správy veřejné ke správě soukromé. V duchu nově koncipovaných se zákonem zřízením rady a dozorčí komisi odchyluje od ustálené koncepce správních úřadů a snaží se zavést pravidla, která jsou typická pro soukromý subjekt, jak je definováno např. zákonem č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích.

Základním odlišovacím znakem jiných správních úřadů je, že v jejich čele nestojí člen vlády a nejsou podřízeny ministerstvu ani jinému správnímu úřadu. V jejich čele stojí předseda či jinak definovaný vedoucí, který je do své funkce ve většině případů jmenovaný vládou. Vedoucí ústředního správního úřadu je odpovědný za výkon své funkce vládě. Svoji funkci vedoucího ústředního správního úřadu vykonává ve služebním poměru ke státu nebo jako funkci veřejnou. Jedná se o správní úřady, jež tvoří organizační složku státu podle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

Mezi těmito jinými ústředními správními úřady můžeme nalézt úzkou skupinu státních orgánů nazývanou jako regulační orgány. Tyto tzv. regulační orgány mají ze zákona dané zvláštní či nezávislé postavení. Nezávislost se dotýká především jejich působnosti, kdy v případě rozhodování o zásadních otázkách nejsou vázány vládní politikou, instrukcemi či příkazy jiných správních

úřadů, ale pouze zákony nebo právními předpisy. Jedná se o správní úřady, do jejichž věcné působnosti spadá oblast regulací médií, telekomunikací, ochrany osobních údajů, jaderná bezpečnost. Je správné se držet zavedené a publikované linie na rozdělení těchto orgánů a nevytvářet kočkopsa. Napadená ustanovení neakceptují zákon kompetenční, když byly zcela ignorovány rozdíly mezi ústředním orgánem státní správy, jiným ústředním orgánem státní správy a Veřejnou zdravotní pojišťovnou, případně Technologickou agenturou či Grantovou agenturou.

Do novely zákona č. 49/2023 byla Národní sportovní agentura typickým správním úřadem. Za současného stavu tvoří „radu“ zástupci koaličních stran. Dozorčí komise, která je volena oběma komorami Parlamentu, může být rozšířena i o zástupce opozice, ale dochází k neústavnímu narušení dělby moci, kdy za výkonnou moc odpovídá vláda jako celek Poslanecké sněmovně. Ovšem zákon fakticky tento ústavní princip narušuje tím, že si na jednom ústředním správním úřadu Poslanecká sněmovna i Senát obsazuje dozorčí komisi jako kontrolní orgán.

Je neústavní, když by měl Parlament v úmyslu jakkoli oslabit pozici funkčního ústředního správního úřadu zavedením prvků soukromého práva v podobě kolektivního orgánu, který má právo vstupovat do všech procesů, ale současně nestanovil, kdo rozhoduje o dotacích v rozsahu několika miliardového rozpočtu.

Dalším velmi problematičným ustanovením je § 3c odst. 3 písm. g) zákona o podpoře sportu, kde „rada“ schvaluje usnesením „další dokumenty, jestliže si to vyhradí; tím není dotčeno rozhodování Agentury v řízení o poskytnutí nebo odnětí dotace“. Na uvedené ustanovení lze pohlížet jako na nevyvratitelnou právní domněnku, kdy lze předpokládat, že „rada“ má právo vstupovat bez dalšího do dotačního řízení.

Zákon neřeší v souvislosti se zavedením „rady“, který orgán rozhoduje v prvním stupni řízení a který ve druhém. Tato nejednoznačnost ohrožuje plnění úkolů daných Národní sportovní agentuře zákonem. Je to právě vedoucí správního orgánu, který rozhoduje o podaném rozkladu dle § 152 odst. 2 správního řádu. O rozkladu tedy není oprávněn rozhodovat kdokoli, ani toto oprávnění nelze na nikoho přenést např. interním organizačním aktem v případě potřeby. V případě, že by například pozice vedoucího nebyla obsazena, není možné přenechat rozhodování případnému zástupci či náměstkovi a nebylo by vůbec možné rozklady vyřizovat. Pokud by přece jenom o rozkladu rozhodla jiná osoba než vedoucí správního orgánu, zapříčinilo by to vážnou procesní vadu, která by byla důvodem pro zrušení takového rozhodnutí, neboť by bylo vydáno rozhodnutí někým, kdo k tomu není podle zákona funkčně příslušný.

Navrhovatel má za to, že napadená ustanovení porušují zásadu právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy a princip dělby moci, postavení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci dle čl. 67 odst. 1 Ústavy a odpovědnost vlády jako celku Poslanecké sněmovně dle čl. 68 odst. 1 Ústavy, když se Parlament, včetně Senátu, zmocnil skrze zřízení rady a dozorčí komise přímého řízení a kontroly nad konkrétním správním úřadem.

## **E. Část návrhu na zrušení zákona č. 49/2023 Sb. a jím doplněných ustanovení v zákoně o podpoře sportu a dalších zákonech – neústavnost přijetí zákona č. 49/2023 Sb.**

### **18. Napadené právní předpisy**

Navrhovatel z důvodu neústavnosti přijetí novelizujícího zákona č. 49/2023 Sb. navrhuje zrušit celý tento zákona i všechna jím doplněná ustanovení do zákona o podpoře sportu a do dalších zákonů:

- § 2 odst. 5, § 3 odst. 4, § 3a-3g, § 4 odst. 2, § 6a odst. 2, v § 6b odst. 2 věta druhá, v § 6b odst. 5 text „§ 3a“, § 6b odst. 7, § 6c odst. 5, § 7d odst. 2 a 3 text „§ 3f“ zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu ve znění zákona č. 49/2023 Sb.,
- v zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě ve znění zákona č. 49/2023 Sb., v § 2 odst. 1 písm. r) slov "a místopředsedu Národní sportovní agentury a člena rady" a § 33 odst. 1 písm. y) slov "a místopředsedu Národní sportovní agentury a člena rady",
- v zákonu č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 49/2023 Sb., v § 1 písm. f) slova "a člena rady, místopředsedy", v nadpisu hlavy desáté slova „ČLENA RADY, MÍSTOPŘESEDY“ a § 27j, § 27k, a v § 27m slova „a místopředsedovi Národní sportovní agentury a členu rady“.
- zákon č. 49/2023 Sb.

Navrhovatel zdě vychází z praxe Ústavního soudu, že pokud je neústavnost v procesu přijetí zákona, je možné domáhat se zrušení celého neústavně přijatého zákona a zároveň i jednotlivých právních ustanovení, změněných tímto neústavně přijatým zákonem v jiných novelizovaných zákonech.

### **19. K procesu schválení zákona č. 49/2023 Sb. – rozpor s čl. 44 odst. 1 Ústavy a ústavními principy řádného legislativního procesu**

Návrh, který se později stal zákonem č. 49/2023 Sb., byl Poslanecké sněmovně předložen jako návrh skupiny poslanců a projednáván jako sněmovní tisk č. 270 v 9. volebním období (2021-25).<sup>42</sup> Navrhovatelé byli zástupci všech stran vládní koalice, tedy Občanské demokratické strany, TOP 09 a KDU-ČSL, STAN a Pirátů, přičemž mezi navrhovateli figurovali také poslanci SPD.

Zástupcem navrhovatelů byl poslanec Karel Haas z vládní Občanské demokratické strany. Mezi navrhovateli zákona byl také ministr školství, mládeže a tělovýchovy Vladimír Balaš. Mezi navrhovateli nefigurovali poslanci hnutí ANO. Návrh skupiny poslanců byl Poslanecké sněmovně předložen dne 20. července 2022. Účelem návrhu zákona v té podobě, jak byl předložen, byla změna působnosti Národní sportovní agentury a změna struktury, působnosti a pravomocí jejích vrcholných orgánů. Pro toto řízení je významná skutečnost, že napadené ustanovení § 3g zákona v návrhu nebylo obsaženo.

---

<sup>42</sup> Dostupný on-line na webu Poslanecké sněmovny zde: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=270&O=9>

Předmět napadeného ustanovení, tedy nynějšího § 3g, se v zákonodárném procesu objevil až mezi 1. a 2. čtením návrhu zákona v podobě komplexního pozměňovacího návrhu Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, který byl garančním výborem. Tento komplexní pozměňovací návrh je veden jako sněmovní tisk č. 270/4.<sup>43</sup>

Jak vyplývá z vystoupení poslance zpravodaje Lubomíra Brože, předkladatelem komplexního pozměňovacího návrhu v garančním výboru byl poslanec Karel Haas,<sup>44</sup> tedy zástupce navrhovatele-skupiny poslanců původního návrhu zákona.

Při porovnání původního návrhu zákona a komplexního pozměňovacího návrhu je patrné, že došlo k zásadní změně legislativního textu. V případě napadeného ustanovení § 3g je změna absolutní, protože se zřízením Soudu na zákonné úrovni původní návrh zákona vůbec nepočítal.

V důsledku toho se k této změně nemohla vyjádřit zejména vláda ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy. Přitom toto právo nelze vnímat jako nějaké subjektivní právo vlády, ale jde o objektivní ustanovení ústavy chránící stát před nedokonalým zákonodárstvím. Přestože je respektována pravomoc Parlamentu přijímat zákony, toto ustanovení odráží faktickou sílu vlády v odborném zázemí na různých ministerstvech, případně v Legislativní radě vlády a jejím aparátu, s cílem umožnit posouzení návrhů zákonů tak, aby byly oponovány z různých pohledů a zákonodárce měl veškeré informace o dopadu navrhovaného zákona před přijetím zákona. To vyžaduje určitý čas, proto je dáno vládě právo vyjádřit se ve lhůtě 30 dnů. Tím došlo i k narušení principu dělby moci.

Ale i poslanci byli zkráceni na svých právech seznámit se s návrhem, vyjadřovat se k němu a vznášet vůči němu své vlastní protinávry. Fakticky návrh neprošel prvním čtením a nemohly na něj řádně reagovat a projednat jej s výjimkou garančního výboru další výbory Poslanecké sněmovny.

Situace je o to závažnější, že komplexní pozměňovací návrh předložil sám zástupce navrhovatelů. Tento postup znamenal poškození ústavně garantovaných práv ostatních účastníků zákonodárného procesu a nelze jej žádným způsobem legitimizovat. Jsou to právě navrhovatel zákona, a zejména jeho zástupce, kdo je s problematikou, kterou chce zákonem upravit, seznámen nejlépe. Jistě lze žádat, aby každý návrh zákona byl připraven s nejvyšší péčí a předložen řádným způsobem a aby v průběhu projednávání ze strany navrhovatele nedocházelo k jeho zásadním úpravám, zejména těm, které mají koncepční charakter.

Na tuto skutečnost upozornil poslanec Radek Vondráček ve 2. čtení, které proběhlo 4. listopadu 2022. V něm R. Vondráček vnesl jednak pro nadcházející 3. čtení návrh na zamítnutí návrhu zákona, jednak v rámci 2. čtení navrhl vrácení návrhu zákona k novému projednání v garančním výboru. A to s ohledem na existenci komplexního pozměňovacího návrhu, přičemž poslanec Vondráček výslovně upozornil na problematičnost navrženého § 3g a podstaty Soudu jako takového.<sup>45</sup> Upozornil také na to, že podáním komplexního pozměňovacího návrhu, který však obsahuje nové záležitosti a neupravuje pouze věci obsažené v původním návrhu, došlo mj. k obejití mezirezortního připomínkového řízení a vláda neměla možnost se k dané věci vyjádřit, ačkoliv se dotýká jednoho z ústředních orgánů státní správy.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Dostupný také on-line zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9&ct=270&ct1=4>

<sup>44</sup> Viz těsnopisný záznam vystoupení zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/044schuz/s044002.htm>

<sup>45</sup> Viz těsnopisný záznam vystoupení zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/044schuz/s044008.htm>

<sup>46</sup> Viz těsnopisný záznam vystoupení zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/044schuz/s044005.htm>

Návrh poslance Vondráčka na vrácení návrhu zákona k novému projednání v garančním výboru nebyl schválen.<sup>47</sup> Pro tento návrh se vyslovili všichni přítomní poslanci hnutí ANO. I v průběhu 3. čtení, které proběhlo 14. prosince 2022, poslanec Radek Vondráček opětovně a podrobně upozornil na všechny ústavně, právně i věcně problematické aspekty zřízení Soudu, jak jej předpokládá napadený § 3g zákona.<sup>48</sup>

V prvé řadě R. Vondráček upozornil na zásah do autonomie sportovních spolků (označujících se např. svazy, unie, asociace, federace, výbory a další, dále jen „sportovní spolky“), stejně jako práva jejich členů na spolkovou samosprávu. Zřízení Soudu nepřipustně zasahuje do tohoto ústavně garantovaného práva, které zohledňuje také ustanovení § 214 odst. 1 a § 265 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. Přitom dochází fakticky k postátnění rozhodování části záležitostí spadajících do samosprávné působnosti sportovních spolků. A to aniž by k tomu byl dán jakýkoliv důvod a aniž by došlo k posouzení, zda se jedná o zásah v demokratické společnosti skutečně nezbytný a zda nelze daného cíle dosáhnout jinak, k ústavně chráněné autonomii sportovních spolků šetrnějšími způsoby.

V této souvislosti R. Vondráček zmínil stanovisko výkonného výboru Českého olympijského výboru schválené hlasy zástupců spolků sdružujících např. paralympioniky, fotbalisty, lední hokejisty, volejbalisty, basketbalisty, kanoisty, horolezce a sportovce z dalších odvětví, přijaté ve formě usnesení U3/506-12-2022. Výkonný výbor Českého olympijského výboru ve svém stanovisku odkázal na Olympijskou chartu výslovně stanovící mezi svými základními a závaznými principy politickou neutralitu, přičemž sportovní organizace sdružené v olympijském hnutí musí mít „...*autonomní práva a povinnosti, tedy možnost svobodně vytvářet a kontrolovat pravidla sportu, určovat strukturu a správu vlastních organizací, dále mají právo svobodných voleb bez jakéhokoli vnějšího vlivu a odpovědnost za uplatňování zásad dobré správy.*“<sup>49</sup> Zakotvení Soudu a podřízení sportovních organizací jeho působnosti zákonem je v rozporu s těmito principy.

R. Vondráček rovněž upozornil, že je matoucí charakter označení Soudu, který žádným soudem ve skutečnosti není, nemá právní subjektivitu ani není organizační složkou státu a je po všech stránkách propojen s Národní sportovní agenturou jako ústředním orgánem státní správy, tedy orgánem výkonné moci. Soud sám budí dojem soudu rozhodčího, čemuž ostatně odpovídá i ustanovení § 1 písm. b) zákona č. 216/1994 Sb. o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, nicméně to napadené ustanovení vylučuje. Tím opět vzniká nejasný a sporný právní stav co do samotného charakteru nově zřizovaného Soudu, charakteru jeho pravomocí a eventuálního přezkumu jeho rozhodnutí, čímž se dále neúnosně zasahuje do právní jistoty a práva na samosprávu dotčených sportovních spolků.

Ze všech uvedených důvodů R. Vondráček navrhl vrácení projednávaného návrhu zpět do 2. čtení. Tento krok by umožnil řádné projednání (ústavně)právně sporných otázek, protože v rámci 2. čtení by bylo možné vrácení k projednání ve výborech Poslanecké sněmovny, které jsou tím místem, kde mohou být podobně problematické záležitosti řádně projednány.

V rámci svého vystoupení R. Vondráček také upozornil na to, že právní podoba navrženého § 3g zákona o podpoře sportu je natolik problematická a dle jeho přesvědčení rozporná

<sup>47</sup> Viz výsledek hlasování zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=79073>

<sup>48</sup> Viz těsnopisný záznam vystoupení zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/048schuz/s048038.htm#r8>

<sup>49</sup> Její text je v českém jazyce dostupný zde: [https://www.olympijskytytm.cz/files/docs/O%20%C4%8COV/Olympijska%CC%81%20charta\\_17-7-2020.pdf](https://www.olympijskytytm.cz/files/docs/O%20%C4%8COV/Olympijska%CC%81%20charta_17-7-2020.pdf)

s ústavním pořádkem, že v případě schválení se obrátí na Ústavní soud s návrhem na přezkum ústavnosti tohoto ustanovení. Návrh zákona však byl téhož dne Poslaneckou sněmovnou schválen v podobě komplexního pozměňovacího návrhu, včetně ústavně sporného ustanovení § 3g zákona o podpoře sportu. Pro jeho schválení s výjimkou 4 členů poslaneckého klubu hnutí ANO poslanci hnutí ANO nehlasovali.<sup>50</sup>

Senátu byl návrh zákona postoupen dne 2. ledna 2023. Organizační výbor Senátu ustanovil dne 4. ledna 2023 garančním výborem Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice. Ten na své schůzi konané dne 18. ledna 2023 doporučil Senátu návrh zákona vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacím návrhem.<sup>51</sup> Podstata pozměňovacího návrhu spočívala ve zmírnění předmětného ustanovení § 3g v tom směru, aby se působnost Soudu vztahovala na sportovní spolky v případě, že to je v souladu s jejich vnitřními předpisy a tyto organizace o to požádají. Senát tento návrh na své 6. schůzi ve 14. funkčním období konané dne 25. ledna 2023 schválil a návrh zákona vrátil Poslanecké sněmovně s tímto pozměňovacím návrhem k novému projednání.

Poslanecká sněmovna o návrhu Senátu hlasovala na své 52. schůzi konané dne 7. února 2023 a zákon přijala ve znění schváleném Senátem. Pro návrh nehlasoval žádný z poslanců hnutí ANO.<sup>52</sup>

Prezident republiky zákon podepsal dne 15. února 2023. Zákon byl publikován pod č. 49/2023 Sb., přičemž příslušná částka Sbírky zákonů byla rozeslána dne 28. února 2023. Zákon nabyl účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení, tedy dnem 1. dubna 2023.

Rozsah sněmovního tisku č. 270 v 9. volebním období naznačuje, po porovnání s jinými návrhy zákonů předloženými jednotlivými poslanci či jejich skupinami, že se jedná o návrh ve skutečnosti připravený v některém z ústředních orgánů státní správy, což je závažné porušení pravidel pro předkládání vládních návrhů zákona. Nešlo totiž ve skutečnosti o návrh poslanecký. Ze všeho výše uvedeného lze dovozovat, že zákonodárná iniciativa skupiny poslanců ve skutečnosti nahrazovala vládní zákonodárnou iniciativu. Tento krok je o to významnější, že mezi navrhovatelí byl také ministr školství, mládeže a tělovýchovy a zástupcem skupiny předkladatelů vládní poslanec. Toto jsou skutečnosti, které zatím Ústavní soud nikdy nevedly k závěru, že by znamenaly porušení ústavního pořádku.

Takovou skutečností je nicméně podání komplexního pozměňovacího návrhu během projednávání ve výborech. Komplexním pozměňovacím návrhem byl změněn projednávaný návrh zákona takovým způsobem, že se obsahově stal novým návrhem. Toto tvrzení platí beze zbytku v případě napadeného ustanovení § 3g, se kterým návrh zákona v původní podobě, jak se k němu ve smyslu čl. 44 odst. 1 Ústavy vyjádřila vláda, vůbec nepočítal.

Na tomto místě připomeňme závěr Ústavního soudu z nálezu sp.zn.:Pl. ÚS 77/06: *Již z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně*

<sup>50</sup> Viz výsledek hlasování zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=79359>

<sup>51</sup> Viz senátní tisk č. 31/1 ve 14. funkčním období, dostupný on-line také zde: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=106677>

<sup>52</sup> Viz výsledek hlasování zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=79602>



*rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona. Právě k situaci Ústavním soudem popsané v tomto případě došlo.*

## **F. Závěrečný návrh**

Navrhovatel navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nález:

### **Ustanovení**

- § 2 odst. 5, § 3 odst. 4, § 3a-3g, § 4 odst. 2, § 6a odst. 2, v § 6b odst. 2 věta druhá, v § 6b odst. 5 text „§ 3a“, § 6b odst. 7, § 6c odst. 5, § 7d odst. 2 a 3 text „§ 3f“ zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu ve znění zákona č. 49/2023 Sb.,
- v zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě ve znění zákona č. 49/2023 Sb., v § 2 odst. 1 písm. r) slova "a místopředsedu Národní sportovní agentury a člena rady" a § 33 odst. 1 písm. y) slova "a místopředsedu Národní sportovní agentury a člena rady",
- v zákonu č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 49/2023 Sb., v § 1 písm. f) slova "a člena rady, místopředsedy“, v nadpisu hlavy desáté slova „ČLENA RADY, MÍSTOPŘESEDY“ a § 27j, § 27k, a v § 27m slova „a místopředsedovi Národní sportovní agentury a členu rady“, a zákon č. 49/2023 Sb. se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

### **EVENTUÁLNÍ NÁVRH**

Pokud by soud nevyhověl zrušení zákona č. 49/2023 Sb. a jím změněných ustanovení v zákoně o podpoře sportu a dalších zákonech navrhuje, aby Ústavní soud přijal tento nález

**Ustanovení § 3a odst. 1 písm. f)-i), § 3a odst. 5, § 3b - § 3e a § 3g zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**

**Advokát Zdeněk Koudelka**