

V Praze dne 28. 2. 2025

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 BRNO

ID datové schránky: z2tadw5

Navrhovatel: **Skupina senátorů Senátu Parlamentu ČR,**
za niž jedná senátor Ing. Michael C a n o v,
jenž udělil plnou moc k zastupování před Ústavním soudem a je

zastoupen: JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., advokátem, ev. č. ČAK 07145
PORTOS, advokátní kancelář s.r.o.
se sídlem 140 00 Praha 4, Hvězdova 1716/2b

Účastník řízení: 1. **Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR,**
se sídlem 118 26 Praha 1, Sněmovní 4

2. **Senát Parlamentu ČR,**
se sídlem 118 01 Praha 1, Valdštejnské náměstí 4

N Á V R H

podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR

na zrušení některých ustanovení zákona č. 24/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jimiž byl změněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

spolu s návrhem na přednostní projednání věci
podle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Přílohy:

- Podpisová listina senátorů
- Plná moc

I. PŘEDMĚT NÁVRHU

1. Navrhovatelka – skupina senátorů (dále jen „**navrhovatelé**“) je podle ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Ústava**“) a zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZÚS**“) oprávněna Ústavnímu soudu předložit k posouzení otázku protiústavnosti zákona či jeho ustanovení a rozporu jiného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Toto své oprávnění navrhovatelé využívají, když namítají, že níže vyjmenovaná ustanovení zákona č. 24/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „**Lex Ukrajina VII**“), jsou v rozporu s kautelami ústavního pořádku. Přes vážné výhrady i k jiným částem (ustanovením) napadeného zákona (viz níže) navrhovatelé předkládají ke zrušení Ústavnímu soudu jen ty části schváleného zákona, které byly do předmětného zákona Lex Ukrajina VII inkorporovány na základě **pozměňovacího návrhu č. 5055, podaného skupinou poslanců dne 2. 10. 2024, tj. celou část druhou – čl. III a dále část pátou – čl. VI napadeného zákona č. 24/2025 Sb., stanovující:**

a) změna trestního řádu

ČÁST DRUHÁ

Změna trestního řádu

Čl. III

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ... se mění takto:

- 1. V § 17 odst. 1 písm. d) se za slovo „informace,“ vkládají slova „neoprávněné činnosti pro cizí moc,“.*
- 2. V § 88 odst. 1 se za slova „§ 258 trestního zákoníku,“ vkládají slova „neoprávněná činnost pro cizí moc podle § 318a trestního zákoníku,“.*

b) změna trestního zákoníku

ČÁST PÁTÁ

Změna trestního zákoníku

Čl. VI

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ... se mění takto:

- 1. V § 33 úvodní části ustanovení se za text „(§ 318),“ vkládají slova „neoprávněné činnosti pro cizí moc (§ 318a),“.*

- 2. Za § 318 se vkládá nový § 318a, který včetně nadpisu zní:*

„§ 318a

Neoprávněná činnost pro cizí moc

- (1) Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude potrestán
- a) ten, kdo v úmyslu ohrožit nebo poškodit ústavní zřízení, svrchovanost, územní celistvost, obranu nebo bezpečnost České republiky anebo obranu nebo bezpečnost mezinárodní organizace, k ochraně jejíchž zájmů se Česká republika zavázala, vykonává na území České republiky činnost pro cizí moc,
- b) ten, kdo naruší svrchovanost České republiky tím, že na jejím území pro cizí moc sleduje jiného zpravodajskými prostředky, nebo
- c) občan České republiky nebo osoba bez státní příslušnosti, která má na jejím území povolen trvalý pobyt, jež v úmyslu uvedeném v písmenu a) vykonává mimo území České republiky činnost pro cizí moc.
- (2) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán,
- a) získá-li činem uvedeným v odstavci 1 pro sebe nebo pro jiného značný prospěch nebo spáchá-li takový čin ve značném rozsahu, nebo
- b) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek.
- (3) Odnětím svobody na pět až dvanáct let bude pachatel potrestán,
- a) získá-li činem uvedeným v odstavci 1 pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu, nebo
- b) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 škodu velkého rozsahu.
- (4) Odnětím svobody na osm až patnáct let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu.
- (5) Příprava je trestná. “.
3. V § 329 odst. 2 písm. e) se slovo „ , nebo“ nahrazuje čárkou.
4. V § 329 se na konci odstavce 2 tečka nahrazuje slovem „ , nebo“ a doplňuje se písmeno g), které zní:
- „g) spáchá-li takový čin ve spojení s cizí mocí nebo s cizím činitelem. “.
5. V § 367 odst. 1 a v § 368 odst. 1 se za text „(§ 317),“ vkládají slova „neoprávněné činnosti pro cizí moc (§ 318a),“.
6. V § 367 odst. 2 se za text „(§ 316),“ vkládají slova „neoprávněné činnosti pro cizí moc (§ 318a),“.

2. Společným jmenovatelem všech těchto napadených norem je změna zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „**trestní zákoník**“) a zákona č. 141/1961 Sb., trestní řízení soudní (trestní řád), ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „**trestní řád**“) v souvislosti se **zavedením nového trestného činu v trestním zákoníku - § 318a neoprávněné činnosti pro cizí moc.**
3. Navrhovatelé jsou si vědomi, že podstatná část námitek vůči napadeným částem zákona č. 24/2025 Sb. je subsumovatelná i k jiným ustanovením zákona (zejména k zvláštní části pravidel nabývání občanství) a rovněž, že vážné výhrady se ke schválené předloze objevovaly i ve vztahu k jiným částem zákona (tzv. školská agenda v zákoně Lex Ukrajina

VII). U ostatních částí Lex Ukrajina VII navrhovatelé jejich ústavněprávní přezkum nenavrhují, neboť jejich snahou je odstranit z právního řádu tu „nejkřiklavější část“, mající dopad dokonce do aktivizace nástrojů trestní represe státu.

4. Navrhovatelé si přejí též úvodem uvést, že návrh podávají ve snaze o konstruktivní kooperaci mezi ústavními orgány bezodkladně poté, co byl zákon jakožto platný publikován ve Sbírce zákonů ve snaze předejít případným závažným důsledkům spojených s aplikací těchto zákonných pravidel. Navrhovatelé ve snaze omezit důsledky přijatého zákona v rámci jeho aplikace orgány činnými v trestním řízení (především zásady vyšetřovací a povinnosti prověřovat všechny skutečnosti, kdy se dozví okolnosti nasvědčující spáchání trestného činu) navrhuji Ústavnímu soudu také, aby tuto věc abstraktního přezkumu ústavnosti projednal a rozhodl přednostně (viz část V. níže) a případný derogační nález nabyl účinnosti mimořádně již dnem vyhlášení (viz bod 41 níže).

II. PŘÍPUSTNOST NÁVRHU

5. Podle § 35 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je návrh na zahájení řízení nepřipustný, týká-li se věci, o které Ústavní soud již nálezem rozhodl, a v dalších případech stanovených tímto zákonem. V tomto případě nejde o věc, ve které by již Ústavní soud rozhodl nálezem, ani o jiný případ stanovený zákonem. Návrh tedy není z důvodů uvedených v tomto ustanovení nepřipustný.
6. Navrhovatelé si nejsou vědomi ani toho, že by Ústavní soud ve věci již jednal, a tudíž přicházela v úvahu aplikace ustanovení § 35 odst. 2, podle něhož je návrh v takové situaci nepřipustný.
7. Návrh se dotýká platných právních předpisů, publikovaných ve Sbírce zákonů, čímž je naplněn požadavek přípustnosti dle § 66 odst. 1 *a contrario* zákona o Ústavním soudu.

III. NESOULAD NAPADENÝCH USTANOVENÍ S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM

A. Porušení pravidel legislativního procesu – ústavní konformity

8. Navrhovatelé nejprve namítají porušení pravidel legislativního procesu s negativním dopadem na posouzení souladnosti napadených ustanovení zákona s ústavním pořádkem. Již při projednávání návrhu zákona se objevily významné pochybnosti ohledně dodržení pravidel legislativního procesu.

a) Cíle (účel) a předmět úpravy vládního návrhu zákona

9. Návrh zákona, jak jej **schválila vláda dne 12. 6. 2024** (viz zde <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND3Z97UFM/>), sledoval účel „přijmout

*úpravu navázanou na prodloužení rámce pro dočasnou ochranu Radou Evropské unie, aby Česká republika nejen plnila povinnosti, které jí ukládá právo Evropské unie, ale bylo současně zajištěno, že osoby s dosud udělenou dočasnou ochranou budou mít tento pobytový status prodloužen“ (str. 18). V části IX. Zhodnocení dopadů návrhu novely na bezpečnost nebo obranu státu v důvodové zprávě vláda výslovně nepředpokládala jakékoli zvýšení bezpečnostních hrozeb a nespatořovala tak nejen „zásadní negativní vliv na bezpečnost nebo obranu státu“, ale ani neidentifikovala žádná jiná rizika spojená s prodloužením rámce pro dočasnou ochranu, protože **žádnou změnu v oblasti trestní politiky státu nenavrhl**.*

10. Dané ostatně odrážela i systematika zákona, jež vytyčuje předmět úpravy tohoto „sběrného zákona“ a jež obsahovala změnu následujících zákonů:

- ČÁST PRVNÍ Změna zákona o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace)
- ČÁST DRUHÁ Změna zákona o pobytu cizinců na území České republiky (zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky)
- ČÁST TŘETÍ Změna zákona o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (zákon č. 66/2022 Sb., o opatřeních v oblasti zaměstnanosti a oblasti sociálního zabezpečení v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace)
- ČÁST ČTVRTÁ Změna zákona o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace (zákon č. 67/2022 Sb., o opatřeních v oblasti školství v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace)
- ČÁST PÁTÁ Změna zákona č. 20/2023 Sb.
- ČÁST ŠESTÁ Změna zákona č. 75/2023 Sb.
- ČÁST SEDMÁ Změna zákona č. 454/2023 Sb.

11. Ani jedna část návrhu zákona tak nesměřovala ve vládním návrhu k jakékoli změně trestního zákoníku či trestního řádu. Připomínkové řízení k změně těchto předpisů tak pochopitelně neprobíhalo, připomínková místa se k žádné změně trestní politiky státu nemohla vyjádřit.

b) Projednávání návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou

12. Návrh zákona postoupila vláda dne 12. 6. 2024 Poslanecké sněmovně, která jej projednávala jakožto sněmovní tisk č. 727. Již 13. 6. 2024 byl organizačním výborem PSP ČR návrh zákona doporučen k projednávání – srov. bod 6 usnesení organizačního výboru PSP ČR č. 282.

13. Na původně vládou deklarovaném předmětu úpravy a jeho účelu setrval za vládu v rámci projednávání v 1. čtení návrhu zákona i sám předkladatel – ministr vnitra, když uvedl, že „tato novela obsahuje dva základní cíle. Za prvé, je to mechanismus prodloužení dočasné ochrany. Platnost zákonů označovaných jako *lex Ukrajina* dosud kopíruje právní stav na úrovni Evropské unie. Proto je aktuálně stanoven do 31. března 2025. Do toho data byla v prvním kole prodloužena dočasná ochrana. Záměr prodloužit dočasnou ochranu byl dne 25. 6. 2024 jednomyslně schválen Radou do března 2026. Takže, jak tady často bývá argumentováno, ať se podíváme na naše partnery z V4 a podobně, tentokrát všechny státy hlasovaly jednomyslně pro prodloužení dočasné ochrany do března 2026. Ministerstvo vnitra proto počítá s prodloužením dočasné ochrany v průběhu roku 2025 tak, jak nás toto evropské rozhodnutí zavazuje. Prodlužování bude probíhat stejným způsobem, jako tomu bylo v letošním roce. Za druhé, umožnění přechodu na zvláštní dlouhodobý pobyt. Ministerstvo vnitra navrhuje umožnit ekonomicky soběstačným přístup do běžného imigračního systému České republiky. Získání zvláštního dlouhodobého pobytu na pět let je ovšem podmíněno - a to je důležité říci - splněním řady poměrně přísných podmínek - naprostá ekonomická soběstačnost, absolutní nezávislost na dávkovém systému, dva roky pobytu v rámci dočasné ochrany, plnění povinné školní docházky. Návrh dále obsahuje změny zejména v gesci Ministerstva zdravotnictví, školství, Ministerstva práce a sociálních věcí.“ <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/108schuz/s108024.htm#r9>
14. Předkladatel tak sám potvrdil předmět a účel navrhované právní úpravy, jak jej uvádí vládní důvodová zpráva a citují navrhovatelé shora. Ostatně v rámci celého 1. čtení (srov. <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/108schuz/108-1.html#q40>) ani v rámci projednávání ve výborech, kterými byly určeny na základě usnesení Poslanecké sněmovny PČR č. 1042 výbor pro bezpečnost jakožto výbor garanční a dále výbor pro sociální politiku, se žádné otázky spojované s rozšířením skutkových podstat trestního zákoníku o další novou skutkovou podstatu trestného činu neprojednávaly. Ústavněprávnímu výboru návrh tak ani příkázán nebyl a tento výbor se tak tomuto tisku pochopitelně ani nevěnoval. Je nutno také uvést, že sám předkladatel ještě v rámci druhého čtení zákona v obecné rozpravě k návrhu zákona uváděl konzistentně stejný účel a předmět tohoto návrhu¹. Navrhovatelé přitom předpokládají, že v této době (22. 10. 2024) nebyl znám nálezný Ústavního soudu ve věci *Lex Babiš II* (viz níže bod 26) a jeho závěry stran hodnocení protiústavních přílepků, avšak předkladatel shora uvedené účely zákona a předmět úpravy „upravil“, resp. významově rozšířil až v rámci svého vystoupení ve 3. čtení, kdy již byl tento nálezný znám.
15. Oproti záměru vlády „přijmout úpravu navázanou na prodloužení rámce pro dočasnou ochranu Radou Evropské unie“ však poslaneckým pozměňovacím návrhem došlo k zásadní změně původního vládního návrhu zákona, když do něj byly vloženy zcela nové části jiných právních předpisů, které mají být tímto návrhem zákona změněny, a to v rozporu s původním záměrem vlády (viz shora). Jde konkrétně o **změnu trestního řádu**

¹ „Návrh novely zákonů označovaných souhrnně jako *Lex Ukrajina* se týká dvou hlavních cílů. Za prvé dává do naší české legislativy mechanismus prodlužování dočasné ochrany, což je reakce na prodloužení na úrovni Evropské unie, cíl jedna. Cíl dvě, umožnění přechodu ekonomicky soběstačným držitelům dočasné ochrany na zvláštní dlouhodobý pobyt. To je tedy za nás cíl dvě. Další změny jsou z gescie Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva práce a sociálních věcí.“ (ministr vnitra Vít Rakušan, 2. čtení, <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/115schuz/s115037.htm#r4>).

(zákon č. 141/1961 Sb.) – nově část druhou, dále o změnu **zákona o azylu** (zákon č. 325/1999 Sb.) – nově část třetí, dále o změnu **trestního zákoníku** (zákon č. 40/2009 Sb.) - nově část pátou, dále o změnu zákona **o opatřeních v oblasti daní** v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (zákon č. 128/2022 Sb.) – nově část osmou.

16. Zatímco věcně u nově vkládaných částí – změny zákona o azylu č. 325/1999 Sb. a zákona o opatřeních v oblasti daní v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (zákon č. 128/2022 Sb.) **je snad možné nalézt jistý vztah k účelu i předmětu původního návrhu zákona**, uvedené rozhodně dle navrhovatelů neplatí o změně trestního zákoníku a trestního řádu ve vazbě k novému trestnému činu dle **§ 318a trestního zákoníku – neoprávněné činnosti pro cizí moc**, jenž **nemá žádnou souvislost s původním záměrem vlády** „přijmout úpravu navázanou na prodloužení rámce pro dočasnou ochranu Radou Evropské unie“. Tento návrh na vložení tohoto nového trestného činu do trestního zákoníku byl navržen až poslaneckým návrhem zpravodaje sněmovního tisku posl. Exnerem za skupinu poslanců, která zahrnovala i ministra vnitra v roli poslance, a byl do sněmovního systému nahrán, jak uvedeno shora, až dne 2. 10. 2024 (č. 5055 – viz část C. podaných pozměňovacích návrhů) a nesměruje vůbec k prodloužení rámce pro dočasnou ochranu ve prospěch osob přechajících z místa vojenského konfliktu a souvisejících otázek, ale kriminalizuje činnost jakýchkoli osob (tj. nejen občanů ČR) ve prospěch „cizí moci“ za účelem určeným v navržené skutkové podstatě tohoto trestného činu.
17. Na tomto místě je nutno uvést, že prakticky **totožnou úpravu ohledně nového trestného činu** a souvisejících změn obsahuje vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který byl vládou schválen dne 13. 11. 2024 (<https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND3QJZZZ3/>) a aktuálně již prošel 1. čtením v Poslanecké sněmovně, byl projednán garančním výborem, který dne 15. 1. 2025 rozhodl o přerušení projednání sněmovního tisku 861 (viz ST: 861 zde <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=861>).
18. V rámci projednávání návrhu (sněmovní tisk 727) ve **3. čtení**, konaného dne 11. 12. 2024, předkladatel překvapivě popsal důvody pro předložení tohoto návrhu, když zdůraznil, že byl „jako ministr vnitra bezpečnostní komunitou opravdu v reprezentativním složení upozorněn na to, že tady je deficit v našem legislativním pořádku, že tady nemáme definovanou skutkovou podstatu, kterou v téhle bezpečnostně vypjaté době je potřeba mít definovanou, mým úkolem je takový záměr a takovou pojistku v našem legislativním pořádku prosazovat.“ (<https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/119schuz/s119377.htm>). Předkladatel tak podle navrhovatelů v rozporu s jakýmkoliv svým dřívějším vyjádřením v 1. a 2. čtení (viz citace shora) a neorganicky při projednávání návrhu ve 3. čtení svévolně rozšířil účel a předmět návrhu zákona Lex Ukrajina VII, když za něj označil v kostce řečeno vše, co může

potenciálně bezpečnostně souviset s válkou na Ukrajině². Pokud zde skutečně byla členem vlády tvrzená souvislost mezi válkou na Ukrajině a zde řešenou úpravou trestního zákoníku a trestního řádu, je otázkou, proč návrh změny těchto předpisů nebyl obsažen již ve vládním návrhu zákona (sněmovní tisk 727). Zejména pak, pokud přijaté znění novely trestních předpisů, provedené na základě pozměňovacího návrhu č. 5055, je identické s vládním návrhem zákona řešeného pod sněmovním tiskem č. 861, jehož návrh vznikl nejpozději již v březnu 2024, tedy dávno před prvním čtením v rámci sněmovního tisku č. 727, jakož i před podáním řešeného pozměňovacího návrhu.

19. Navrhovatelé na tomto místě svého návrhu zdůrazňují, že vůbec nezpochybňují rizika, která konflikt na Ukrajině vyvolává. Zdůrazňují také, že zvýšené aktivity Ruské federace jsou v České republice dokladovatelné již řadu let. Nejde tedy o jisté novum, jak se jej snaží předkladatel do značné míry vykreslit. Ostatně sám předkladatel upozorňoval, že obdobný návrh zákona byl připravován už v roce 2018 a projednáván i Legislativní radou vlády. Navrhovatelé však mají zásadní výhrady k přístupu a postupu vlády v rámci legislativního projednávání této materie, kdy vláda nejprve vytyčí poměrně jednoznačně účel a předmět zákona, aby jej následně významně rozšiřovala cestou pozměňovacích návrhů, podepsaných dokonce samotným předkladatelem, jež významně mění zcela jiné právní předpisy, jejichž úprava nebyla původním návrhem zákona vůbec vymezena. Nejenže se k takovým návrhům nemohla vyjádřit připomínková místa, jak vládní, tak nevládní, především Nejvyšší soud, který je podle zákona povolán sjednocovat judikaturu a interpretovat zákonné podmínky trestnosti, ostatně vzhledem k původnímu návrhu zákona se k němu ani Nejvyšší soud vůbec nevyjadřoval (viz zde <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORND3Z97UFM/>), ale k návrhu **změn v trestních předpisech** se také nevyjádřilo ani Ministerstvo spravedlnosti. Tento resort se ovšem k původnímu návrhu zákona vyjádřil a uplatnil k němu připomínky. Je proto důvodné se domnívat, a to i s ohledem na vymezení pravomocí Ministerstva spravedlnosti dle kompetenčního zákona (zákon č. 2/1969 Sb.), že by k návrhu změny trestního zákoníku a trestního řádu Ministerstvo svou zákonnou roli uplatnilo. Navrhovatelé zdůrazňují, že dodatečně tak učinil až rezortní ministr, když uvedl, že „v politické debatě ve Sněmovně i v Senátu se napříč spektrem objevily názory, že ta formulace není úplně nejlepší. Už v listopadu jsem proto po jednání s opozicí ve Sněmovně oznámil, že jedna z dohod, které jsme udělali, aby nebrzdily trestní zákoník, je ta, že předložím nějakou variantu, která by mohla být právně lepší,“ (ministr spravedlnosti Pavel Blažek, pro zpravodajský server novinky.cz: **Sotva prošel zákon trestající činnost pro cizí mocnost, Blažek ho chce měnit**, <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-sotva-prosel-zakon-trestajici-cinnost-pro-cizi-mocnost-blazek-ho-chce-menit-40506997>). Na margo přijatého zákona Lex Ukrajina VII ministr spravedlnosti pak lapidárně uvedl, že „neoprávněné činnosti, jak je popsána v Lex Ukrajina, byla podle Blažka vyčítána příliš široká formulace, jež byla vágní a mělo by se to zpřesnit a možná použít i lepší legislativní výrazy,“ řekl Novinkám.

² „Není pravda, že to není věcně související záležitost s válkou na Ukrajině. Je, samozřejmě že je, protože v téhle chvíli jsou potenciální zásahy cizí moci u nás na našem území obzvlášť nebezpečné a obzvlášť aktuální a potřeba se na konkrétních případech, o kterých nemohu bez režimního zasedání hovořit, ale v konkrétních případech lze mapovat, že nám definice téhle skutkové podstaty opravdu chyběla, abychom byli schopni zamezit činnosti, která se výsostně dotýká bezpečnosti České republiky a bezpečnosti našich občanů.“

20. Stejně tak i další připomínková místa již avizovala ambici přijaté znění nové skutkové podstaty trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc změnit (např. Nejvyšší státní zastupitelství). Zároveň celá řada členů zákonodárného sboru prakticky ihned po načtení předmětného pozměňovacího návrhu protestovala, že tento návrh nemíří k předmětu úpravy tohoto zákona, jak byl do té doby projednáván a prezentován předkladatelem. (Věcné legislativní výhrady přijatého znění navrhovatelé vyjadřují zevrubně v části III.B. níže.)
21. K daným námitkám reagoval předkladatel konstatováním³, že důvodem předložení tohoto návrhu zákona byla obava, že již nebude časová dispozice jej projednat a schválit v rámci projednávání vládní novely trestního zákoníku (ST: 861, viz bod 17 shora) s ohledem na jistý rozmach parlamentních obstrukcí. Přestože pak ústy několika zástupců parlamentní opozice byl vyjádřen zájem projednat novelu trestního zákoníku včetně předmětné úpravy a rovněž i příslib nepoužívat obstrukčních praktik při projednávání novely trestního zákoníku (srov. např. opakovaně poslanec Radek Vondráček⁴), pozměňovací návrh 5055 byl v rámci 3. čtení a hlasování schválen.
22. Navrhovatelé mají za to, že situace a důvod provedení obcházení řádného legislativního procesu netkví v tvrzené obavě z časové prodlevy při přijetí řešené změny trestních předpisů, ale v obavě předkladatele z povinnosti vypořádat se s připomínkami dotčených subjektů. Tento závěr si dovoluují navrhovatelé demonstrovat na připomínkách Nejvyššího soudu, který se v rámci projednávání novely trestního zákoníku a trestního řádu (sněmovní tisk č. 861) k navrhované úpravě vyjádřil negativně a uvedl řadu nedostatků, které plynou z případného přijetí řešené změny trestních předpisů (viz <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORND3QJZZZ3/>). Jelikož však v rámci sněmovního tisku č. 727 došlo k zařazení identické právní úpravy, ke které se stavil negativně nejen Nejvyšší soud, až do třetího čtení, bylo Nejvyššímu soudu, stejně jako dalším subjektům, odepřeno jejich právo uvést své negativní stanovisko, a předkladatel se tak protiústavním způsobem zbavil povinnosti se s těmito námitkami jakkoliv vypořádat, když tyto zůstaly de facto nevyslyšeny v rámci paralelní větve přijetí téže materie (sněmovní tisk č. 861).

³ „A musím to chtít prosadit co nejdříve, protože jsem vnitřně přesvědčen, že tím přispívám k bezpečnosti našich občanů, a to je podstata práce ministra vnitra. Takže ano, přiznávám, můj zájem je, abychom to schválili v rámci lex Ukrajina, protože a tady je to jenom nějaká hypotéza, trestní zákoník, který bude schvalován, já moc věřím, že ho ještě schválíme. Ale vidíte, jak vypadá práce ve Sněmovně? Vidíte, kolik stíháme projednat tisků? Vidíte, jak vypadají - promiňte, že to říkám - mnohokrát obstrukční projevy, které trvají dlouhé hodiny, aniž by sami řečníci, možná jsme viděli i před chvílí, byli potom v pěti minutách schopni říct, co tady vlastně dvě hodiny četli. Tohle tady zažíváme a zažíváme tady dlouhé obstrukce i při schvalování programu. Chápu, je to právo opozice, ale já bych byl rád, kdybychom byli schopni trestní zákoník schválit. Ale jakou máme jistotu? Všichni tušíme, že co tahle Poslanecká sněmovna nezvládne zpracovat do léta, potom už se horko těžko někdy v září, v době volební kampaně, bude stíhat a prohlasovávat, a trestní zákoník je opravdu velká a složitá norma.“
<https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/119schuz/s119377.htm>

⁴ „K tomuto konkrétnímu ustanovení. My máme nějakou pracovní skupinu na téma trestní zákoník. My jsme se nějak domluvili oficiálně s panem ministrem Blažkem. Já jsem šel za panem ministrem Rakušanem a říkal jsem mu: toto je příležitost, nehodí se to do toho zákona, projednejme to na půdě ústavně-právního výboru. My máme připomínky, ale protože my chceme spolupracovat na trestním zákoníku - možná upravíme textaci, ale tento paragraf nebude předmětem obstrukce a bude případně přijat, s tím, že jestliže opravdu dojde k jeho zneužívání, tak bude namístě ho změnit, zrušit. Počkáme si, jak se vyvine praxe.“
<https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/123schuz/s123066.htm#r4>

23. Nutno doplnit, že v době projednávání v rámci 3. čtení dne 18. 12. 2024 již byl znám nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (viz dále), na nějž zcela zjevně reagoval předkladatel, když významně rozšířil původně deklarovaný smysl zákona o další účely, jež má přijetí tohoto návrhu zákona sledovat: „...*předmět a účel obou dvou pozměňovacích návrhů, to znamená i zamezení dvojího občanství, i pozměňovací návrh - a to schválně říkám tady na mikrofon a zdůrazňuji to - i návrh, který se týká možné činnosti pro cizí moc, tak jsou to opatření, která jednoznačně v návaznosti na agresivní válku Ruska proti Ukrajině posilují odolnost České republiky, kdy máme lepší a efektivnější možnost se bránit nejrůznějšími formami ruské agrese a nebezpečí, které z ruské agrese potenciálně vyplývá i pro občany České republiky. Jednoznačně říkám, a uvádím zde schválně na mikrofon a stenozáznam, že existuje veřejný zájem na účinné ochraně ústavního zřízení, svrchovanosti, územní celistvosti, obrany a bezpečnosti České republiky, a to je obsaženo v tomto návrhu. Věcně to samozřejmě blízce souvisí s projednávaným zákonem lex Ukrajina, protože je tady akutní nebezpečí, zvýšená možnost potenciálního nebezpečí zájmu cizí moci, aby působila na území České republiky.*“ Navrhovatelé však shora dokládají poměrně přesvědčivě, že účel a předmět navrhovaného zákona (viz bod 9., 10., 13. shora) byl vymezen jednoznačně a že tento posun ve stanovisku předkladatele spíše odrážel snahu vystavět obranu vůči případným námitkám, že původní vládní návrh zákona byl vládními poslanci, a dokonce samotnými ministry v roli poslanců měněn formou poslaneckého přílepku s ohledem na aktuální nález Ústavního soudu ve věci Lex Babiš II.
24. Návrh zákona byl odsouhlasen Poslaneckou sněmovnou dne 18. 12. 2024 v hlasování č. 74 počtem 99 hlasů pro (při kvoru 89 potřebných hlasů), 78 proti, nikdo se při hlasování nezdržel. Návrh tak byl relativně těsnou sněmovní většinou schválen. Na tomto místě nutno uvést, že schválená předloha byla také v Senátu podrobena zevrubné kritice, a přestože byl v jednom z výborů přijat pozměňovací návrh, který napadená ustanovení z předlohy vyškrtává (srov. usnesení Výboru pro sociální politiku Senátu PČR ze dne 14. 1. 2025 č. 14, bod 2 a 3), v rámci plenárního senátního hlasování žádný uplatněný návrh, ať na schválení, zamítnutí či vrácení Poslanecké sněmovně, schválen nebyl. Pro schválení zákona v původním znění hlasovalo pouhých 21 senátorů ze 73, proti bylo 27, zdrželo se 21. Návrhy na vrácení předlohy Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy nebyly schváleny jen poměrně těsným rozdílem několika hlasů (pro vyřazení neústavního přílepku ze zákona hlasovalo 31 senátorů ze 75, proti bylo 22, zdrželo se 22 – viz hlasování č. 11 <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasy?G=22757&O=15>). Přes původní očekávání tak Senát do znění schváleného Poslaneckou sněmovnou nakonec bohužel nezasáhl. S ohledem na nezbytnost konzistence zastávání politických postojů proto navrhovatelům nezbylo než využít svého ústavně zaručeného práva a postoupit v souladu s ust. § 64 odst. 1 písm. b) ZÚS tento návrh jedinému ústavnímu orgánu, který může selhání Parlamentu ČR jakožto celku napravit svým vlastním rozhodnutím v roli „negativního zákonodárce“.

c) *Ústavní konformita zákonodárného procesu*

25. V řízení o kontrole norem Ústavní soud podle § 68 odst. 2 ZÚS nejprve posuzuje, zda napadený zákon byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Dodržování procedurálních pravidel je přitom třeba vyžadovat

proto, že ač adresátem těchto norem nejsou soukromé osoby, jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně dotknout jejich základních práv, což ostatně nastalo i v napadané situaci (sp. zn. Pl. ÚS 77/06). Čl. 1 odst. 1 Ústavy Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Stejný účel konečně vyjadřuje i čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Z tohoto pravidla pak plyne, že zákonodárce je povinen dodržovat při přijímání zákonů legislativní pravidla. Tato pravidla se přitom vztahují i na Parlament České republiky, resp. jeho obě komory, které nemohou postupovat libovolně, nýbrž jsou vázány právem. Pozměňovací návrh je definován mj. v zákoně č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „JŘPS“). Návěti ustanovení § 63 odst. 1 JŘPS stanoví, že poslanec může v rozpravě podávat návrhy „*k projednávané věci*.“ Dle Ústavního soudu ustanovení § 63 odst. 1 bod 5 písm. a) JŘPS „*požaduje, aby se jím vypouštěly, rozšiřovaly nebo měnily některé části původního návrhu*“. Základem parlamentního projednání je tento původní návrh, ke kterému se vyjadřuje vláda podle čl. 44 odst. 1 Ústavy, výbory, jimž návrh zákona nebyl přikázán, nebo jednotliví poslanci podle § 91 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Pokud tomu tak není, dochází tím podle Ústavního soudu k porušení dělby moci. Má to důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu. Dále tím dochází k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy.“ (srov. sp. zn. Pl. ÚS 77/06). Bez mantinelů transparentnosti a racionality zákonodárného procesu by smysl legislativního procesu byl zcela vyprázdněn. Tato jednota vytváří principiální základy konstitucionalismu, na kterých stojí a funguje demokratický právní stát (N. W. Barber.: The Principles of Constitutionalism. Oxford: Oxford University Press, 2018).

26. V nálezu ve věci Lex Babiš II ze dne 4. 12. 2024 rozhodl Ústavní soud (sp. zn. Pl. ÚS 41/23), o návrhu skupiny 70 poslanců na zrušení právního předpisu, tj. zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích tak, že **klíčový pozměňovací návrh**, jehož přezkum ústavnosti byl předmětem řízení Lex Babiš II, měl podle Ústavního soudu charakter **neústavního přílepku**. Ústavní soud vyzdvihl, že v souladu s dosavadní judikaturou je třeba se při posuzování přílepků řídit následujícími hledisky:
 - a) přílepek je takový pozměňovací návrh, který nemá **úzký vztah** ani k účelu, ani k předmětu původního návrhu zákona, **a současně** ve sněmovně nebylo dosaženo **širokého konsenzu** na jeho přijetí,
 - b) u takového přílepku je třeba posoudit intenzitu, v níž zasahuje ústavní pravidla a principy, což se bude u různých přílepků lišit a
 - c) v návaznosti na to je třeba zvážit, zda nad porušenými ústavními pravidly a principy nepřevažují jiné, protichůdné ústavní hodnoty, pro které je namíste úpravu nerušit.
27. Navrhovatelé dokládají shora, že napadená ustanovení schváleného zákona nebyla vůbec předmětem původního vládního návrhu a **nemají** z důvodů nastíněných v bodech 14 až 116 s původním návrhem zákona **žádný úzký vztah ani k jeho účelu a ani k jeho předmětu**, zároveň také **nebylo dosaženo širokého konsenzu na jeho přijetí**, když naopak sněmovní menšina v řadě svých věcných vystoupeních zdůrazňovala své výhrady

jak k legislativnímu postupu, tak i věcné výhrady stran obsahového vymezení podaného pozměňovacího návrhu. Pozměňovací návrh posl. Exnera, který zastupoval skupinu poslanců zahrnující rovněž předkladatele návrhu, proto je nutno ve světle citované judikatury vnímat jako **protiústavní přílepek k původnímu vládnímu návrhu zákona**, který o jakémkoli rozšíření seznamu trestných činů ani neuvažoval. Nejde ani o rozšíření trestnosti v souvislosti např. se zneužitím dočasné ochrany, v čemž by bylo možno spatřovat ve smyslu nálezu Ústavního soudu **úzký vztah k předloženému návrhu**, ale o zcela nový trestný čin, jehož se může dopustit kdokoli tím, že realizuje činnost ve prospěch cizí moci za účelem definovaným ve skutkové podstatě trestného činu. Jak navrhovatelé dokládají shora, o „otevření trestního zákoníku“ a rozšíření stanovených trestných činů o tento nový trestný čin přitom vláda vůbec neuvažovala. Navrhovatelé si přejí doplnit, že hodnocení pozměňovacího návrhu č. 5055 jakožto přílepku nepochybně vyhovuje i formulace, kterou zvolil Ústavní soud i v předchozích svých nálezech (např. Pl. ÚS 17/22: *„O ústavně nepřipustný legislativní ‚přílepek‘ jde (obecně) v případě, kdy je pozměňovacím návrhem do návrhu zákona vnesena obsahově zcela nesouvisející materie, kterou má být právně upravena zcela jiná oblast společenských vztahů, než jakou chce regulovat projednávaný návrh zákona ve svém původním znění ...“*).

28. Zároveň navrhovatelé mají za to, že intenzita dopadů, s nimiž zasahuje přílepek ústavní pravidla a principy, je nepřiměřená právě u změn zakotvujících zcela novou skutkovou podstatu trestného činu, tedy trestní politiky státu, která by měla odrážet i společenský konsensus stran adekvátně definovaného veřejného zájmu, který má daná skutková podstata chránit, což se v tomto případě navrhovateli zákona a ani sněmovní většině nepodařilo dosáhnout. Navrhovatelé proto připomínají, že *„předkládání pozměňovacích návrhů nespadá pod ústavní právo jednotlivých poslanců navrhovat zákony (právo zákonodárné iniciativy). Pozměňovací návrh musí být vskutku pozměňovacím návrhem k existujícímu návrhu zákona, nikoli alternativním návrhem zákona, jemuž slouží původní návrh zákona jen jako předmětem a účelem nesouvisející nosič. V posléze uvedeném případě nejde o výkon práva poslance podat pozměňovací návrh, ale o zastřenou zákonodárnou iniciativu. Především však platí, že přílepek narušuje principy právního státu. Přílepkem vždy dochází ke zneužití práva podat pozměňující návrh, a to s cílem obejít zákonodárnou iniciativu a proceduru, která by byla spojena s podáním řádného návrhu zákona. Zákaz zneužití práva je přitom jedním z principů právního státu [srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 1889/19 ze dne 21. 5. 2021 (N 103/106 SbNU 164), nálezy sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173)]“* (Pl. ÚS 41/23 bod 97 - 99).
29. Již z těchto důvodů zásadního porušení stanovených pravidel legislativního procesu navrhovatelé činí závěr, že předmětná právní úprava byla schválena v rozporu s ústavním pořádkem. **Napadená ustanovení trestního zákoníku a trestního řádu podle navrhovatelů nebyla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.** V souladu se závěry vyslovenými ve zmíněném nálezu Lex Babiš II ovšem navrhovatelé nenavrhují zrušení celého zákona, nýbrž jen těch norem, o nichž jsou přesvědčeni, že s ohledem na jejich možné důsledky při jejich aplikaci není přijatelné, aby působily zamýšlené účinky bez ústavněprávního přezkumu Ústavního soudu.

30. Navrhovatelé zároveň musí uvést, že postup sněmovní většiny, která zkrátila v rámci 3. čtení návrhu zákona řečnickou dobu na 15 min, se jeví z ústavního hlediska problematický, když ze stenozáznamu projednávání předlohy nelze dovodit, že by projednávání tohoto návrhu zákona provázely sněmovní obstrukce. Navrhovatelé naopak míní, že návrh byl podrobován meritorní a zevrubné diskusi z obou stran sněmovního spektra, jak koaličního, tak opozičního. Navrhovatelé zároveň připouštějí, že návrh na omezení řečnické doby mohl vyvstat ze skutečností, že v současné době prakticky každá schůze Poslanecké sněmovny je doprovázena alespoň v části jejích jednacích dnů obstrukčními mnohahodinovými projevy a potřeba omezit projednávání tohoto návrhu zákona ve 3. čtení tak mohla vzejít jakožto důsledek obstrukce, vztahující se k jinému sněmovnímu tisku, jehož projednávání zabralo podstatnou část jednacích dnů vyhrazených pro projednávání 3. čtení návrhů zákonů. V tomto konkrétním případě však navrhovatelé nejsou přesvědčeni, že bylo nezbytné k návrhu na omezení řečnické doby přistoupit a další přihlášené do diskuse v rámci 3. čtení z projednávání vyřadit. Zároveň je zjevné, že ani v případě projednávání vládního návrhu novely trestního zákoníku (viz bod 17 shora) dosud nedošlo k obstrukčním praktikám ze strany sněmovní menšiny. Zda došlo k porušení jednacího řádu (§ 66 odst. 1 JŘPS) hrubým faulem s následkem protiústavnosti přijetí předmětného zákona, nechávají navrhovatelé k posouzení Ústavnímu soudu. Zrušení celého zákona č. 24/2025 Sb. však nenavrhují.
31. Ústavní soud se již v minulosti zabýval porušením JŘPS tím, že byla ukončena rozprava dříve, než promluvili všichni přihlášení řečníci (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/16, Pl. ÚS 87/20, Pl. ÚS 7/22 a Pl. ÚS 30/23). Takový postup odporuje § 66 odst. 1 JŘPS, podle něhož předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci. Ustanovení § 66 odst. 1 JŘPS je přitom jednou z možných konkretizací svobody poslanců účastnit se parlamentní rozpravy a jejich rovnosti vyplývající už z čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny. Ústavní soud se proto musí zabývat tím, zda k nezákonnému ukončení parlamentní rozpravy došlo, a zda případným nezákonným ukončením byly porušeny ústavní normy (principy).
32. Ukončením rozpravy v situaci, kdy ještě byli do rozpravy přihlášení poslanci, bylo tak porušeno znění § 66 odst. 1 JŘPS, a tedy i ústavní normy (principy).

B. Věcné posouzení napadených ustanovení

33. Vedle shora podaných námitek k ústavní konformitě legislativního procesu navrhovatelé namítají protiústavnost napadených norem i z jejich věcného obsahu. Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že Ústavnímu soudu v zásadě samo o sobě nepřisluší, aby posuzoval šíři hranic trestněprávní kriminalizace určitých typů jednání, nemá-li dublovat nebo suplovat ústavní roli zákonodárského orgánu [srov. např. nález ze dne 20. 2. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/2000 (N 31/21 SbNU 273; 127/2001 Sb.)]. Skutková podstata trestného činu představuje vždy formální vyjádření takového jednání, které je společností reprezentovanou většinou dosaženou při hlasování v zákonodárném sboru považováno za natolik společensky škodlivé, že musí být jako určitý specifický typ či druh jednání samostatně prohlášeno za trestné a vymezeno jako samostatná skutková podstata trestného činu (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 46/18).

34. Základním východiskem v této části přezkumu ústavnosti dané normy je výklad čl. 39 Listiny, který zakotvuje princip *nullum crimen sine lege*, jenž je v ustálené judikatuře Ústavního soudu popsán kvalitativními požadavky, tj. aby zákon zároveň splňoval zásady, podle kterých musí být pramenem práva pouze zákon (*scripta* – zákaz obyčejového práva), je zakázána analogie v neprospěch pachatele (*stricta*), je zakázána retroaktivita v neprospěch pachatele (*praevia*) a přikázána **náležitá určitost trestněprávních norem (*certa*)**.
35. Ke stejně definované skutkové podstatě neoprávněné činnosti ve prospěch cizí moci se vyjádřil Nejvyšší soud v rámci vládního návrhu novelizace trestního zákoníku (viz bod 17 shora), který k dané skutkové podstatě uvedl, že toto ustanovení se „*jeví jako velmi problematické s ohledem na jeho obsahové vymezení užívající poměrně abstraktních a neurčitých pojmů, pod nimiž si každý může představovat něco jiného.*“ Stejně výhrady předkládalo množství členů zákonodárního sboru, a i někteří vysocí představitelé justice. Jeden z původních předkladatelů pozměňovacího návrhu č. 5055 ministr spravedlnosti již oznámil iniciativu na změnu skutkové podstaty tohoto trestného činu (viz bod 19 shora). Navrhovatelé zdůrazňují, že výklad předmětných norem trestního zákoníku může vést z důvodu jejich neurčitosti k různým interpretačním výsledkům, protichůdným závěrům, což je především pro oblast trestní politiky státu nebezpečné. Ústavní soud také v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/12 uvedl při derogaci jiného ustanovení trestního zákoníku, že „*napadená úprava navíc ani nedostávala požadavku lex certa, neboť i po její účinnosti ji bylo nutné zpřesňovat pomocí judikatury.*“ Zcela zjevně tento důsledek za hranou ústavnosti v rámci aplikace norem trestního práva hrozí i v tomto případě, protože bez soudní interpretace není ani možné podstatné části nového trestného činu relevantně seznat.
36. Navrhovatelé tak namítají, že text přijaté hmotněprávní trestní normy vykazuje takovou míru neurčitosti, že neobstojí ani ve věcném přezkumu ústavnosti předmětné úpravy s ohledem na výše zmíněná hlediska vyvěrající z požadavků čl. 39 Listiny. V textu skutkové podstaty neoprávněné činnosti pro cizí moc není vůbec definována pod písm. a) a c) ona závadná „neoprávněná činnost“, není ani naznačeno, jakými hledisky byl zákonodárce veden při stanovení tohoto neurčitého právního pojmu. Navrhovatelé se proto musí ptát, jaké konkrétní jednání bude už trestné a které nikoli, co je tedy tou zásadní „neoprávněnou činností“? Bude to jakékoli šíření nepravdivých údajů, nebo to bude snad i šíření pravdivých údajů, ovšem ve snaze vyvolat celospolečenský chaos, pokud bude sto daného pachatele spojit nějakým způsobem s cizí mocí? *Ad absurdum*, bude jím propagování návrhu na zrušení práva veta v rámci rozhodovacích procesů Evropské unie, když takováto činnost *stricto sensu* může poškozovat vytyčené chráněné zájmy (ústavní zřízení, svrchovanost, územní celistvost, obranu nebo bezpečnost České republiky)? Nebo takovým jednáním bude zveřejnění mapy České republiky bez území Těšínska, čímž může být negativně dotčen chráněný zájem České republiky z hlediska územní celistvosti, pokud se prokáže, že daný pachatel byl ve spojení s polskými politickými představiteli? Co se rozumí pod pojmem „*sledovat jiného zpravodajskými prostředky*“, o jakou aktivitu se musí jednat a jaké prostředky jsou již zpravodajské a které už nikoli? Navrhovatelé připomínají, že **využití analogie je v trestním právu nepřípustné** (srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Del Río Prada proti Španělsku, ze dne 21. 10. 2013, č. stížnosti 42750/09, podle kterého zásada *nullum crimen sine lege certa*, tedy zásada zákazu trestného činu bez jeho jasného a uzavřeného výčtu v zákoně „*v praxi*

zakazuje extenzivní výklad v neprospěch pachatele trestného činu,“ rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. 9. 1984, Könecke, 117/83, Recueil, s. 3291, bod 11: „V tomto ohledu musí být zdůrazněno, že penalizace, i ta netrestněprávní, nemůže být uložena, pokud není postaveno na jasném a jednoznačném právním základu.“).

37. Jak opakovaně uvedl Ústavní soud, pravidlo obsažené v čl. 39 Listiny, vychází ze zásady, že jednotlivec v právním státě musí žít v jistotě při úvaze, zda jednání, které koná či zamýšlí konat, nezavdává příčinu k aktivizaci nástrojů trestního práva [srov. náleze ze dne 2. 8. 2016 sp. zn. IV. ÚS 2975/14 (N 143/82 SbNU 277)]. Přitom neurčitost právní normy, vylučující seznání jejího normativního obsahu za pomoci obvyklých interpretačních postupů, činí právní normu rozpornou s ústavním požadavkem právní jistoty [srov. náleze ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 28/12 (N 63/69 SbNU 187; 176/2013 Sb.)].
38. Navrhovatelé také připomínají, že k individuální aplikaci trestního práva hmotného je nutné naplnění jak tzv. formálních znaků skutkové podstaty, ale rovněž i v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe musí jít o případ společensky škodlivý, u kterého je zároveň neadekvátní uplatnění odpovědnosti pouze podle netrestního předpisu. Existence této zásady je odůvodněna povahou trestního práva, které obsahuje nejcitelnější prostředky nápravy, které představují silný zásah do základních práv a svobod. Jejich uplatnění tedy má přicházet v úvahu pouze, pokud není dostatečné postupovat jiným způsobem.
39. Podle navrhovatelů obdobné deficity vykazuje předmětná skutková podstata trestného činu neoprávněné činnosti ve prospěch cizí moci, a to s ohledem na námitky předestřené shora v širší míře, než které představovaly důvod pro zásah Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 13/12. Přijatá právní úprava tak nenaplnuje zásadu, podle které musí být zákon, na který odkazuje čl. 39 Listiny, formulován s dostatečnou mírou určitosti pro své adresáty. Tato zásada je dodržena, pokud má subjekt možnost se z textu příslušného ustanovení dozvědět, z jakého konání či opomenutí mu vzniká odpovědnost.

IV. ZÁVĚR

40. Z pohledu navrhovatelů vyvstávají v souvislosti s napadenou právní úpravou navrhovanou k derogaci následující otázky:
 - a. Je ústavně přijatelné, aby byl trestní zákoník ve výčtu skutkových podstat závažných jednání rozšiřován postupem schválení přílepku k původnímu zákonu, když na jeho přijetí nepanovala širší politická shoda?
 - b. Je ústavně přijatelné, aby norma trestního práva hmotného obsahovala tak široce pojaté vymezení, které by mohlo být předmětem jejího zneužití či přinejmenším zásadních výkladových rozporů?
 - c. Je souladné se zásadou *ultima ratio*, aby byl kdokoli vyšetřován orgány činnými v trestním řízení na základě aplikace norem, o jejichž ústavní konformitě přijetí nebyl shledán výrazný konsensus?

41. Formulace petitu pak vychází ze skutečnosti, že je prioritně navrhováno zrušení novelizujících částí napadeného zákona z důvodu zásadních vad legislativního procesu. Jelikož však Ústavní soud může zrušit napadené normy i jen z důvodu věcné ústavní diskonformity, volí navrhovatelé petit ve dvou výrocích, jsou však v každém případě připraveni reagovat na vstřícné procesní poučení ze strany Ústavního soudu.
42. Navrhovatelé s ohledem na závažné důsledky, které vyvstávají v souvislosti s přijatou novelizací trestního zákoníku a trestního řádu, navrhuji, aby Ústavní soud zcela mimořádně **zrušil napadená ustanovení s účinností ke dni přijetí jeho nálezu, nikoli až dnem jeho publikace ve Sbírce zákonů**. Podle § 58 odst. 1 ZÚS jsou nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy, vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak (čl. 89 odst. 1 Ústavy). Navrhovatelé mají za to, že hrozba postupu orgánů činných v trestním řízení podle norem, u nichž bylo Ústavním soudem rozhodnuto o jejich nesouladu s ústavním pořádkem, je mimořádně závažným důsledkem a představuje mimořádně naléhavou okolnost pro přiznání vykonatelnosti tohoto nálezu dnem jeho vyhlášení. Naopak, stanovením vykonatelnosti derogačního nálezu mimořádně již uplynutím dne jeho vyhlášení, a nikoliv až publikací ve Sbírce zákonů [k tomu srov. nálezy ze dne 22. 6. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 13/05 (N 127/37 SbNU 593) a ze dne 10. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (N 199/54 SbNU 445) nebo nálezy ze dne 14. 6. 2022 sp.zn. Pl. ÚS 10/22], bude odrážet **principy demokratického právního státu, zejména pak principy právní jistoty**.

V. ŽÁDOST O PŘEDNOSTNÍ PROJEDNÁNÍ

43. Navrhovatelé žádají s ohledem na význam projednávané materie, a především na skutečnost, že právě v oblasti trestní represe státu je nezbytné, aby posouzení daného jednání jakožto trestněprávně závadného vycházelo ze zákona, jenž obstál v testu ústavnosti, tento návrh v souladu s ust. § 39 ZÚS **přednostně projednal a rozhodl**. Navrhovatelé také tím, že svůj návrh podávají bez zbytečného odkladu od nabytí platnosti předmětných ustanovení, se snaží vytvořit Ústavnímu soudu podmínky pro eliminaci důsledků aplikace těchto ustanovení orgány činnými v trestním řízení.

VI. ZÁVĚREČNÝ NÁVRH

S ohledem na výše uvedené se navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento

n á l e z,

- I. jímž zruší ust. čl. III – části druhé a čl. VI – části páté zákona č. 24/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**
- II. jímž zruší**
v zákoně č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
- v ust. § 17 odst. 1 písm. d) slova „neoprávněné činnosti pro cizí moc,“
 - v ust. § 88 odst. 1 slova „neoprávněná činnost pro cizí moc podle § 318a trestního zákoníku,“
- a dále v zákoně 40/2009 Sb., trestní zákoník**
- v ust. § 33 úvodní části slova „neoprávněné činnosti pro cizí moc (§ 318a),“,
 - ust. § 318a,
 - ust. § 329 odst. 2 písm. g),
 - v ust. § 367 odst. 1, v ust. § 367 odst. 2, v ust. § 368 odst. 1 slova „neoprávněné činnosti pro cizí moc (§ 318a),“,

a to dnem vyhlášení nálezu.

skupina senátorů Parlamentu ČR