

Mgr. David Rašovský, advokát

Šumavská 525/33, Veverží, 602 00 Brno
IČ: 71223011
Ev. č. ČAK: 14443

tel: 775 633 187
e-mail: david.rasovsky@advokat-rasovsky.cz
ID datové schránky: tp2izfn

Ústavní soud České republiky

Joštova 8
660 83 Brno

V Brně dne 15. 09. 2023

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	15-09-2023 3
<i>JUDr. Alena Schillerová</i> krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	<i>sošek</i>

Navrhovatelé: skupina 70 poslanců
Sněmovní 4
118 26 Praha 1
za skupinu jedná poslankyně **JUDr. Alena Schillerová, Ph.D.**
zastoupení **Mgr. Davidem Rašovským, advokátem,**
se sídlem Hlinky 135/68, 603 00 Brno

Účastníci řízení: 1/ Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Sněmovní 4
118 26 Praha 1

2/ Senát Parlamentu České republiky
Valdštejnské náměstí 1
118 01 Praha 1

Nepředchází

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

US CKDP 0015036/23



US23054454

zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, čl. IV – přechodná ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a dále slov „skutečným majitelem“ v ustanoveních § 13 odst. 3 písm. g) a § 63 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, jak vyjmenovaná ustanovení a jejich části byly do citovaných zákonů vloženy zákonem č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,

spojený s návrhem na přednostní projednání věci dle § 39 zákona o Ústavním soudu

*Přílohy: 1 - podpisová listina s podpisy 70 poslanců
2- procesní plná moc*

I.

Předmět návrhu a dotčené právní předpisy ústavního pořádku

1. Navrhovatelé žádají v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále také jen „**Ústava**“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zrušení ustanovení § 19a odst. 2 a 3, § 19b odst. 1 a 2, v § 19b odst. 3 slov „; není-li tento člen Úřadu určen nebo přítomen, zastupuje předsedu Úřadu nejstarší z přítomných členů Úřadu“, § 19e odst. 5 a 6, § 19f, § 19g, § 19ha, § 19hb, § 19hc, § 19i, § 19j odst. 3 a 4, § 19l odst. 3 až 6 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, čl. II – přechodné ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, dále v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) slov „prezident republiky“, v § 2 odst. 1 písm. d), slov „nejvyšší státní tajemník“, v § 4a odst. 1 slov „skutečným majitelem“ a věty „To neplatí v případě, kdy je vydavatelem periodického tisku politická strana, politické hnutí nebo politický institut, právnická osoba jimi ovládaná, nebo právnická osoba ovládaná územním samosprávným celkem anebo pokud je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku právnická osoba, která nemá povinnost vyhotovit výroční zprávu podle zákona upravujícího účetnictví.“, dále ustanovení § 4a odst. 2, § 4c, v § 13 odst. 8 slova „uvedených v § 2 odst. 2“, dále ustanovení § 23 odst. 1 písm. b), v § 23 odst. 3 písm. b) slov „, b) bodu 1 a“, § 23 odst. 3 písm. d), § 25 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, čl. IV – přechodná ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a dále slov „skutečným majitelem“ v ustanovení § 13 odst. 3 písm. g) a § 63 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „**napadená ustanovení**“).
2. Navrhovatelé shledávají rozpor napadených ustanovení s následujícími ustanoveními ústavního pořádku, vyloženými také nálezy Ústavního soudu České republiky (dále také jen „**Ústavní soud**“), přičemž nálezy Ústavního soudu budou uvedeny také dále v textu návrhu:
 - a) čl. 1 Ústavy
 - b) čl. 2 odst. 1 a odst. 3 Ústavy
 - c) čl. 5 Ústavy
 - d) čl. 6 Ústavy
 - e) čl. 9 odst. 2 Ústavy
 - f) čl. 10 Ústavy
 - g) čl. 15 Ústavy
 - h) čl. 18 Ústavy
 - i) čl. 19 odst. 1 a odst. 2 Ústavy
 - j) čl. 41 Ústavy
 - k) čl. 44 Ústavy
 - l) čl. 57 odst. 1 Ústavy
 - m) čl. 81 Ústavy
 - n) čl. 90 Ústavy
 - o) čl. 102 odst. 1 Ústavy
 - p) čl. 1 Listiny

- q) čl. 2 odst. 2 Listiny
- r) čl. 3 odst. 1 a 3 Listiny
- s) čl. 11 odst. 1, 3 a 4 Listiny
- t) čl. 21 odst. 1 a odst. 4 Listiny
- u) čl. 22 Listiny
- v) čl. 36 Listiny
- w) čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., která je dle nálezů Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 36/01 součástí ústavního pořádku, a tím také čl. 1 odst. 2 Ústavy
- x) principy ústavně konformní normotvorby a legislativní procedury vyjádřenými v rozhodnutích Ústavního soudu vztahujícími se ke způsobu projednání a schválení napadeného zákona v nálezech

- spis. zn. Pl. ÚS 19/93
- spis. zn. Pl. ÚS 21/01
- spis. zn. Pl. ÚS 5/02
- spis. zn. Pl. ÚS 77/06
- spis. zn. Pl. ÚS 83/06
- spis. zn. I. ÚS 420/09
- spis. zn. Pl. ÚS 53/10
- spis. zn. Pl. ÚS 55/10
- spis. zn. Pl. ÚS 1/12
- spis. zn. Pl. ÚS 6/12
- spis. zn. Pl. ÚS 1/14
- spis. zn. Pl. ÚS 21/14

- y) principy vyjádřenými v těchto rozhodnutích Ústavního soudu

- spis. zn. Pl. ÚS 3/96
- spis. zn. IV. ÚS 275/96
- spis. zn. Pl. ÚS 55/2000
- spis. zn. II. ÚS 540/02
- spis. zn. Pl. ÚS 24/04
- spis. zn. II. ÚS 53/06
- spis. zn. Pl. ÚS 24/09
- spis. zn. Pl. ÚS 34/09
- spis. zn. Pl. ÚS 21/15
- spis. zn. Pl. ÚS 4/17
- spis. zn. Pl. ÚS 21/17

II.

Napadená ustanovení, jejich obsah a způsob jejich přijetí

II.A) K věcné podstatě napadených ustanovení

3. Všechna napadená ustanovení jsou součástí zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ten v podobě, v jaké byl schválen a vyhlášen dne 25. srpna 2023 ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv v částce č. 116/2023 Sb., upravuje dvě vzájemně **nesouvisející materie**. Jedna jeho část, a to ta část, která tvořila původní vládní návrh zákona,¹ novelizuje výlučně materii zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Druhá jeho část stanoví nová omezení pro veřejné funkcionáře uvedené v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, ohledně vlastnictví nebo provozování sdělovacích prostředků, možnosti získat dotace a investiční pobídky, a v návaznosti na to současně novelizuje zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.
4. Prvá argumentační linie ve vztahu k protiústavnosti v tomto návrhu se týká všech napadených ustanovení, jak jsou uvedena výše v bodu 1 tohoto návrhu. Protiústavnost všech vyjmenovaných ustanovení navrhovatelé shledávají jako eventuální a spatřují jí v tom, že všechna uvedená ustanovení byla přijata ústavně nekonformní procedurou, jak bude doloženo dále, respektive stala se integrální součástí zákona, jehož podstatná část má charakter ústavně nepřipustného přílepku.
5. Některá z těchto ustanovení, vyjmenovaných dále, navrhovatelé napadají z důvodu, že sama mají charakter ústavně nepřipustného přílepku, respektive navíc navrhovatelé shledávají jejich věcný rozpor s ústavním pořádkem České republiky.
6. Způsob přípravy a projednání celého návrhu, který byl vyhlášen jako zákon č. 253/2023 Sb., bude uveden v následujících částech tohoto návrhu, stejně jako konkrétní zdůvodnění navrhovatelů uvedeného tvrzení o jeho protiústavnosti.
7. Druhá argumentační linie týkající se protiústavnosti v tomto návrhu se týká pouze části napadených ustanovení, a to konkrétně: v § 19g odst. 1 písm. a) slov „*a dozor nad dodržováním zákona o střetu zájmů*“ a celého písm. h), § 19ha, § 19hb, § 19hc, § 19i, § 19j odst. 3 a 4, a § 19l odst. 3 až 6 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů; v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) slova „*prezident republiky*“, v § 2 odst. 1 písm. d), slov „*nejvyšší státní tajemník*“, v § 4a odst. 1 slov „*skutečným majitelem*“ a věty „*To neplatí v případě, kdy je vydavatelem periodického tisku politická strana, politické hnutí nebo politický institut, právnická osoba jimi ovládaná, nebo právnická osoba ovládaná územním*“

¹ Viz sněmovní tisk č. 312/0 v 9. volebním období: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?id=217448>

samosprávným celkem anebo pokud je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku právnická osoba, která nemá povinnost vyhotovit výroční zprávu podle zákona upravujícího účetnictví.“; dále ustanovení § 4a odst. 2, § 4c, v § 13 odst. 8 slov „*uvedených v § 2 odst. 2*“; § 23 odst. 1 písm. b), dále v § 23 odst. 3 písm. b) slov „, b) bodu 1 a“; § 23 odst. 3 písm. d), § 25 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, čl. IV – přechodná ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; a dále slov „*skutečným majitelem*“ v ustanoveních § 13 odst. 3 písm. g) a § 63 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.

8. ***Rozhodujícím kritériem pro zařazení ustanovení uvedených v bodu 7 tohoto návrhu do této druhé, rozsahem užší skupiny, tvoří jejich obsah, který navrhovatelé shledávají z důvodů blíže vysvětlených dále rozporným s ústavním pořádkem, a rovněž také jejich naprostá obsahová nesouvislost s původním vládním návrhem zákona.***
9. Navrhovatelé tato ustanovení zařazených do užší skupiny napadají a žádají Ústavní soud o jejich zrušení z několika důvodů způsobujících jejich protiústavnost.
10. Stejně jako výše v případě všech napadených ustanovení spatřují i v tomto případě ***protiústavnost*** v tom, že také ***vyjmenovaná ustanovení zařazená do užší skupiny byla přijata protiústavní procedurou***, jak bude doloženo dále.
11. Dále navrhovatelé shledávají, že v případě užší skupiny napadených ustanovení je zjevné, že mají charakter tzv. ***přílepku. Tedy byla navržena, projednána a schválena natolik protiústavní procedurou***, jejíž podstata je rozporná s ustanoveními ústavního pořádku České republiky z důvodů, které pregnančně vyložil Ústavní soud již ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 77/06. Podrobnou argumentaci v tomto směru uvádějí navrhovatelé dále v tomto návrhu.
12. A konečně navrhovatelé shledávají v případě ustanovení zahrnutých do druhé, užší skupiny vyjmenovaných výše také ***materiální rozpor s ustanoveními ústavního pořádku České republiky***.
13. Na tomto místě je vhodné popsat věcnou podstatu užší ***části napadených ustanovení***.
14. Klíčové jsou z hlediska jejich obsahu změny provedené do ustanovení § 4a a § 4c zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Ta spočívají ve vyloučení možnosti, aby veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 byli ***skutečnými majiteli*** právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání, respektive vydavatelem periodického tisku. Ustanovení § 4a odst. 2 navíc ukládá novou povinnost, aby skuteční majitelé, spadající do kategorie veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1 citovaného zákona, přestali být skutečným majitelem výše uvedených právnických osob, a to nejpozději ve lhůtě 60 dnů od zahájení výkonu některé z vyjmenovaných funkcí. Ustanovení § 4c rozšiřuje zákaz poskytování dotací a investičních pobídek na právnické osoby, jejichž skutečným majitelem je člen vlády, respektive přímo tomuto veřejnému funkcionáři.

15. V návaznosti na ustanovení § 4a a § 4c zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, je novelou provedenou zákonem č. 253/2023 Sb. s účinností od 1. ledna 2024 rozšířena působnost Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále také jen „Úřad“) o dozor nad dodržováním zákona o střetu zájmů a jsou založeny nové výkonné pravomoci Úřadu v této nově stanovené oblasti jeho působnosti. Učiněno tak je napadenými ustanoveními § 19g odst. 1 písm. a) ve slovech „a dozor nad dodržováním zákona o střetu zájmů“ a písm. h), § 19ha, § 19hb, § 19hc, § 19i odst. 2, 3 a odst. 4 písm. b), § 19j odst. 3 a odst. 4 a § 19l odst. 3 až 6 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.
16. Úřadu je svěřena pravomoc posuzovat, zda veřejný funkcionář splnil svou povinnost dle § 4a zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Tedy jinými slovy, zda přestal být skutečným majitelem právnické osoby provozující rozhlasové nebo televizní vysílání nebo vydávající periodický tisk. Respektive, řečeno přímo, zda svůj majetek tohoto druhu převedl na jinou osobu, přičemž podle § 19ha odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, je zakázán převod na osobu blízkou nebo osobu, s níž popsanou povinností zatížený veřejný funkcionář jednal ve shodě. Již na tomto místě navrhovatelé považují za nutné upozornit, že u některých forem majetkového uspořádání ani vyřešení této situace není vzhledem k zákonné konstrukci institutu „skutečného majitele“ možné. Příkladem mohou být fundace s ohledem na znění ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 37/2021 Sb. o evidenci skutečných majitelů.
17. Dále je Úřadu ustanovením § 19ha odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, svěřena pravomoc, pokud by dotčený veřejný funkcionář výše uvedenou povinnost nesplnil ve lhůtě 60 dnů, nařídít povinnost prodat podíl v právnické osobě vyvíjející činnost uvedenou v § 4a zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, respektive povinnost přestat být jejím skutečným majitelem nebo provést jiná opatření ke splnění této povinnosti. K učinění uložených opatření může Úřad stanovit dodatečnou lhůtu, která však nesmí překročit 60 dnů. Tato lhůta je pro řadu případů naprosto nepřiměřeně krátká a navrhovatelé zde pouze ve stručnosti upozorňují na to, že některé převody majetků vyžadují z hlediska přípravy či nalezení kupce celou řadu let (rozhodně nikoli v řádu dnů), s čímž počítá například právní úprava v oblasti ochrany hospodářské soutěže, což však uvedené ustanovení vůbec nezohledňuje.
18. Ustanovení § 19ha odst. 3 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, zakazuje právnickým osobám vyvíjejícím činnost uvedenou v § 4a zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, vyplácet podíl na zisku nebo obdobné plnění nejenom dotčenému veřejnému funkcionáři, ale ani právnické osobě nebo právnímu uspořádání, jejichž je skutečným majitelem.
19. Ustanovení § 19ha odst. 4 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, zakazuje veřejnému funkcionáři uvedenému v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, vykonávat v právnických osobách vyvíjejících činnost uvedenou v § 4a zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, hlasovací práva nebo

rozhodovat jako její jediný společník, přičemž tak nesmí činit on ani právnická osoba nebo ten, kdo jedná na účet právního uspořádání, jejichž je rovněž skutečným majitelem; to neplatí pro rozhodnutí, která ukládá zákon, rozhodnutí, která se týkají zrušení právnické osoby, nebo rozhodnutí o volbě orgánů právnické osoby nebo jejich členů, kterým zanikla funkce.

20. Ustanovení § 19hb zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, zakládá pravomoci Úřadu domáhat se neplatnosti jednání zakázaného v § 19ha odst. 5 téhož zákona, stejně jako obracet se na správní soud s návrhem na zrušení rozhodnutí o přiznání dotace nebo investiční pobídky přiznané v rozporu s ustanovením § 4c zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.
21. Ustanovení § 19hc zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že pro účely dozoru nad dodržováním zákona o střetu zájmů se má za to, že skutečným majitelem je osoba, která je jako skutečný majitel zapsána v evidenci skutečných majitelů. Dále dává Úřadu pravomoc v případech důvodných podezření na to, že údaje v evidenci skutečných majitelů neodpovídají skutečnému stavu, oznámit takovou skutečnost soudu příslušnému k zápisu podle zákona upravujícího evidenci skutečných majitelů.
22. Ostatní z ustanovení náležejících do užší skupiny napadených ustanovení, tedy § 19i odst. 2, 3 a odst. 4 písm. b), § 19j odst. 3 a odst. 4 a § 19l odst. 3 až 6 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, zavádějí celou řadu nových přestupků, jejichž skutkové podstaty odpovídají nedodržení právě popsaných povinností, resp. zakládají správně právní odpovědnost za porušení uvedených povinností.
23. Novelizace zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání provedená zákonem č. 253/2023 Sb. je z hlediska svého obsahu také komplementární ke změně provedené zejména změnou ustanovení § 4a zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
24. Věcnou podstatu užší skupiny napadených ustanovení lze shrnout následujícím způsobem. Na rozdíl od právního stavu před přijetím napadených ustanovení obsažených v zákoně č. 253/2023 Sb. do budoucna nebude možné, aby veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, byli i jen skutečnými majiteli právnických osob vyvíjejících činnost uvedenou v § 4a zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Obdobné platí pro ustanovení § 4c téhož zákona. Jak již navrhovatelé uvedli výše, institut „skutečného majitele“ je v napadených ustanoveních využit zcela nevhodně a nepřiměřeně. V řadě případů majetkových forem a uspořádání „skutečný majitel“ požadavkům napadených ustanovení vyhovět vůbec nemůže, protože na majetek a jeho využívání nemá žádný vliv. Příkladem mohou být zmíněné fundace, ale také majetkové uspořádání ve formě tzv. blind trustů, a další. Navrhovatelé také upozorňují na to, že na rozdíl od institutu vlastnictví, které je dlouhodobě stabilizované, institut skutečného majitele podléhá častým proměnám v závislosti na podobě právní úpravy směrnic Evropské unie a dalších předpisů majících za cíl efektivní boj proti praní špinavých peněz (tzv. AML).

25. Co je však z hlediska ústavněprávního rozhodující, **napadená zákonná ustanovení** zabráňují vykonávat veřejné funkce vyjmenované v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Přitom přístup k nim, tedy i k jejich výkonu, je zaručen řadou předpisů **ústavního pořádku**.
26. Protiústavnost **užší skupiny napadených ustanovení** zákona č. 253/2023 Sb., která byla vyjmenována výše v bodě 7 tohoto návrhu a kterými došlo k novelizaci zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, dále zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a v návaznosti na to současně k novelizaci zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, spatřují v jejich rozporu s ustanoveními ústavního pořádku uvedenými v podrobném výčtu v dalších částech tohoto návrhu.
27. Navrhovatelé spatřují protiústavnost užší skupiny napadených ustanovení v tom, že **ústavně nepřipustně vylučují z politické soutěže a správy věcí veřejných osoby vlastníci ve formě skutečných majitelů sdělovací prostředky**, ačkoliv ústavní pořádek České republiky zakládá právo na přístup k veřejným funkcím každému občanu České republiky, nejvýše pod podmínkou dosažení určitého věku. Totožné platí pro možnost přiznání stanoveného druhu dotací a pobídek. ***Toto opatření je jednak z ústavněprávního hlediska nepřiměřené sledovanému cíli, jednak zcela vybočuje z dosavadní logiky konstrukce zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Ten stojí na zásadě vyloučení střetu zájmů v konkrétním případě, nikoliv na donucení dané osoby vybrat si, zda bude využívat svá ústavně garantovaná politická práva nebo stejně ústavně garantované právo vlastnické.***
28. Tak, jak jsou tato napadená ustanovení koncipována, také **zasahují do ústavně garantovaného práva vlastnit majetek**, když nutí zájemce o výkon vyjmenovaných veřejných funkcí, a tedy o výkon ústavně garantovaného práva ucházet se o ně, se části svého majetku vzdát, a to pod hrozbou nuceného převodu. Respektive je nutí vzdát se podílu na správě věcí veřejných.
29. Dále navrhovatelé upozorňují na skutečnost, že tato část napadených ustanovení ani nedopadá na všechny veřejné funkce v České republice, ani na všechny ústavní funkce, ale ani na veškerý druh majetkových hodnot. V tomto smyslu jsou napadená ustanovení nepřipustně selektivní a jsou rozporná s čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, kdy jde zejména o porušení principu rovnosti (akcesorické i neakcesorické) a zákazu diskriminace.
30. Proto navrhovatelé žádají zrušení v bodě 7 tohoto návrhu vymezené užší skupiny napadených ustanovení zákona 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, dále zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, zavedených do těchto zákonů novelizací provedenou zákonem č. 253/2023 Sb., která byla vyjmenována výše, pro jejich rozpor s řadou práv a principů garantovaných ústavním pořádkem České republiky. Podrobně bude stanovisko navrhovatelů zdůvodněno v další části návrhu.

II.B) Způsob přípravy, projednání a schválení zákona č. 253/2023 Sb.

31. Návrh, který se později stal zákonem č. 253/2023 Sb., byl Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „**Poslanecká sněmovna**“) předložen jako vládní návrh dne 27. září 2022 a byl projednáván jako **sněmovní tisk č. 312 v 9. volebním období**.²
32. Struktura zákona č. 253/2023 Sb., jak byla podrobně popsána výše a která má současně značný význam pro jeho posouzení jako protiústavního, vznikla následujícím způsobem. Původní návrh zákona předložený vládou Poslanecké sněmovně, obsažený ve sněmovním tisku č. 312/0 v 9. volebním období³ obsahoval výlučně materií upravenou zákonem č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně se návrh týkal jediné úpravy organizační struktury, řízení a vnitřních poměrů Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.
33. Původní vládní návrh zákona obsažený ve sněmovním tisku č. 312/0 v 9. volebním období Poslanecké sněmovny obsahoval pouze část napadených ustanovení tvořenou: § 19a odst. 2 a 3, § 19b odst. 1 a novým odst. 2, v § 19b odst. 3 slov „; není-li tento člen Úřadu určen nebo přítomen, zastupuje předsedu Úřadu nejstarší z přítomných členů Úřadu“, § 19e odst. 5 a 6, § 19f, § 19g s výjimkou slov v odst. 1 písm. a) „a dozor nad dodržování zákona o střetu zájmů“ a písm. h) ve znění „vykonává působnost stanovenou tímto nebo jiným zákonem“ a čl. II – přechodné ustanovení. Na tomto místě je nutné akcentovat, že cílem vládního návrhu zákona v předloženém sněmovním tisku č. 312/0 bylo změnit **výlučně** zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a žádné jiné právní předpisy.
34. Vládní návrh v předložené podobě prošel řádným přípravným procesem, včetně tzv. meziresortního připomínkového řízení. S jeho přípravou se mohli seznámit všichni oprávnění účastníci a mohla tak činit také veřejnost s ohledem na to, že podkladové materiály týkající se přípravy právních předpisů jsou veřejnosti přístupné.⁴
35. Na tomto místě navrhovatelé považují za nutné zdůraznit, že proti vládnímu návrhu zákona obsaženém ve sněmovním tisku č. 312/0 v 9. volebním období Poslanecké sněmovny nikdy nevznášeli námitky týkající se jeho souladu s ústavním pořádkem. Ačkoliv jistě lze uvažovat o různých způsobech právního zakotvení Úřadu, jeho vnitřní struktury, působnosti a pravomocí, řešení navržené vládou podle navrhovatelů netrpělo deficitem ústavnosti.
36. Dále navrhovatelé považují na tomto místě za nutné zdůraznit, že Úřadu až do schválení zákona č. 253/2023 Sb., jehož obsah a způsob přijetí jsou předmětem tohoto návrhu, **nebyla nikdy svěřena působnost v oblasti střetu zájmů**.

² Dostupný také on-line zde: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=312&O=9>

³ Dostupný zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=217448>

⁴ Viz zde: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCGJCN2AI/>

37. Ve vládou navržené podobě byl návrh pozdějšího zákona č. 253/2023 Sb. projednáván až do konce 2. čtení, konkrétně do 16. prosince 2022 v 11:52:45 hod. V tomto okamžiku byl poslancem Jakubem Michálkem (Piráti) do systému vložen⁵ a o 1 minutu později na plénu Poslanecké sněmovny představen⁶ komplexní pozměňovací návrh, evidovaný pod číslem 1691,⁷ k vládnímu návrhu zákona, obsaženém ve sněmovním tisku č. 312/0 v 9. volebním období.

Písemné pozměňovací návrhy

Číslo	Předkladatel	Dokument	Popis	Datum
1461	<u>Radovan Vích</u>	<u>22717-35333.DOCX</u> (32 KB)		24. 10. 2022 v 15:19:33
1540	<u>Helena Válková</u>	<u>22796-35444.docx</u> (27 KB)		7. 11. 2022 v 08:31:42
1691	<u>Jakub Michálek</u>	<u>22947-35691.docx</u> (35 KB)		16. 12. 2022 v 11:52:45
1721	<u>Josef Cogan</u>	<u>22977-35701.docx</u> (20 KB)		13. 12. 2022 v 12:40:58

38. K povaze a způsobu předložení, a tedy i dalšího projednávání tohoto komplexního pozměňovacího návrhu je nutné uvést následující.
39. Komplexní pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka evidovaný pod č. 1691 byl předložen vložením do informačního systému Poslanecké sněmovny v posledních 3 minutách 2. čtení vládního návrhu zákona obsaženého v tisku č. 312/0 v 9. volebním období. Oznámení poslance Jakuba Michálka o tom, že předložil komplexní pozměňovací návrh bylo učiněno v posledních 2 minutách 2. čtení vládního návrhu zákona. Tyto skutečnosti vyplývají jednak z údajů obsažených v informačním systému Poslanecké sněmovny, jak byly představeny výše co do okamžiku vložení komplexního pozměňovacího návrhu do informačního systému, jednak co do okamžiku představení komplexního pozměňovacího návrhu a okamžiku ukončení 2. čtení z těsnopisného záznamu⁸ a v naprosté preciznosti z videozáznamu z jednání pléna Poslanecké sněmovny.⁹
40. Na tyto skutečnosti upozornila 14. června 2023 v rámci 3. čtení návrhu zákona také zástupkyně navrhovatelů Alena Schillerová, když bylo jednáno o zkrácení řečnické doby jednotlivých vystupujících a bylo navrženo zařazení pevného termínu hlasování o návrhu zákona na 16. červen v 11.00 hod. Tehdy uvedla: „*Děkuji za slovo, paní předsedající. Dovolte mi, abych svůj protinávrh také odůvodnila. Já si myslím, že pan předseda Cogan ho také odůvodňoval. Já si myslím, že my jsme tady skutečně svědky nové kultury, nové politické kultury. Prvé čtení - 25 minut. Proč také ne? Ten zákon je nekonfliktní. Druhé čtení - 25 minut. Zase proč ne? Opakuju, ten zákon sám o sobě je nekonfliktní. Druhé čtení zahájeno v 11 hodin 30 minut, pan předseda Michálek načítá svůj pozměňovací návrh v 11 hodin 52 minut*

⁵ Viz údaj zde na konci webové stránky: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=312>

⁶ Viz zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/048schuz/s048099.htm#r10>

⁷ Dostupný on-line zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=223194>

⁸ Viz zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/048schuz/s048099.htm#r10>

⁹ Dostupný zde: <https://videoarchiv.psp.cz/playa.php?cast=1410&tmo=16.12.2022%2011:53:45>

*a druhé čtení končí v 11 hodin 55 minut. Svůj přílepek - naprosto protiústavní, naprosto namířený proti jedné osobě, neprojednaný, neodůvodněný. To je váš přístup. To je váš přístup. To je vaše pojetí parlamentní demokracie. Takže my jsme nemohli o tak zásadní věci vůbec mluvit, protože v tom třetí čtení - a pak se nedivte a nepoučujte nás tady, pane předsedo Cogane, prostřednictvím paní místopředsedkyně, o tom, co má být jak řečeno ve třetím čtení, když my jsme nedostali šanci o tomto vašem protiústavním přílepku hovořit ani v prvním a v podstatě ani ve druhém čtení.*⁴⁰

41. Stejně tak na tyto problémy upozornila 16. června 2023 v rámci 3. čtení návrhu zákona těsně před konečným hlasováním také poslankyně Helena Válková: „*Já ještě předtím, než řeknu počátek geneze všech těchto problémů – já je nazývám přílepkovými problémy – tak zopakují, že ty drobné návrhy, ale opravdu drobné pozměňovací návrhy, byly naprosto legitimním předvidatelným způsobem podány panem poslancem Víchem 24. října 2022, mnou pak 7. listopadu 2022. Pan poslanec Cogan také ještě před druhým čtením 13. prosince 2022, tedy tři dny před tím projednáním, ke kterému v rámci druhého čtení došlo toho 16. 12. Nikoliv však pan poslanec Jakub Michálek, vaším prostřednictvím, paní místopředsedkyně, který, jak už tady opakovaně bylo zdůrazněno, k překvapení i některých svých koaličních kolegů a kolegů vyskočil, přiběhl a načetl v posledních dvou minutách před ukončením druhého čtení návrh na změnu zákona, který nesouvisí s původní novelou obsaženou ve sněmovním tisku číslo 312.*“⁴¹
42. Komplexní pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka tedy byl předložen v nejzazším možném momentu zákonodárného procesu, kdy to ještě bylo možné. **Jeho předložení bylo nečekané a překvapivé.** V každém případě byl předložen tak, že o tomto návrhu nemohla být vedena diskuze v orgánech Poslanecké sněmovny. Jediným místem, kde se tak mohlo dít, bylo plénum Poslanecké sněmovny, a to v průběhu 3. čtení. Tuto skutečnost považují navrhovatelé za zásadní pro posuzování dalšího postupu vládní většiny a výtek ohledně toho, že opoziční poslanci 3. čtení předmětného návrhu zákona zdržovali a užívali obstrukce. **Tuto situaci vyvolala vládní většina v Poslanecké sněmovně.**
43. Jak zmínila (nejenom) zástupkyně navrhovatelů, viz výše, opoziční poslanci v důsledku postupu vládní většiny, neměli jinou příležitost, kdy o návrhu diskutovat, než ve 3. čtení. Přitom žádný z jejich návrhů na vrácení návrhu zákona zpět do 2. čtení nebyl poslanci vládní většiny akceptován.¹² **Pro tento procedurální návrh, který mohl přinejmenším zmírnit „přílepkový“ charakter předmětného pozměňovacího návrhu, hlasovali všichni přítomní zástupci navrhovatelů.**
44. Vrácení do 2. čtení by přitom umožnilo projednání komplexního pozměňovacího návrhu předloženého poslancem Jakubem Michálkem ve výborech. Ty jsou odpovídajícím místem pro řádné projednání návrhů zákonů a **rozsáhlých pozměňovacích návrhů měnících samotnou materii** projednávaného návrhu zákona.
45. Dále je ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu předloženému poslancem Jakubem Michálkem nutno uvést, že **se jednalo o návrh koaliční poslanecké většiny.** Tuto skutečnost uvedl sám poslanec Jakub Michálek v rámci svého stručného představení

¹⁰ Viz těsnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/066schuz/s066023.htm>

¹¹ Viz těsnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/066schuz/s066059.htm>

¹² Viz těsnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/066schuz/s066063.htm> a výsledek hlasování dostupný zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=80987>

komplexního pozměňovacího návrhu dne 16. prosince 2022: „*Pro úplnost doplňuji, že návrh je předkládán jako koaliční pozměňovací návrh.*“⁴³

46. *Byla to koaliční většina v Poslanecké sněmovně, která se vědomě a přes návrhy a výzvy opozičních poslanců, a zejména navrhovatelů, rozhodla předložit komplexní pozměňovací návrh, jehož materie nesouvisela s původním návrhem zákona, který nebyl řádně projednán, a rozhodla se současně k tomu, že nebude umožněno, aby k řádnému projednání mohlo dojít. Tím se koaliční většina vědomě rozhodla k postupu rozpornému nejenom s jednacím řádem Poslanecké sněmovny (zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění – dále jen „jednací řád“), ale také s pravidly a principy legislativního procesu zakotvenými ústavním pořádkem a závaznou a dlouhodobě ustálenou nálezovou judikaturou Ústavního soudu.*
47. *Navrhovatelé však považují za zásadní zdůraznit s ohledem na výše uvedené prohlášení poslance Michálka, že se nejednalo o pozměňovací návrh iniciovaný a schválený vládou.*
48. Nelze opominout také obsahovou stránku pozměňovacího návrhu poslance Jakuba Michálka. Jím byla do vládního návrhu vložena rozsáhlá ustanovení zakládající zejména působnost Úřadu v oblasti střetu zájmů, dále další omezení, přesněji řečeno zákaz pro stanovené veřejné funkcionáře především vlastnit majetek, a tomu odpovídající ustanovení týkající se pravomocí Úřadu a sankcí za porušení povinností založených ustanoveními, které jsou předmětem tohoto návrhu. V návaznosti na vložení takto rozsáhlé nové části byla upravena také část původního vládního návrhu, aby vložené změny s ní byly slučitelné a navazovaly na ní, a došlo také k vložení ustanovení novelizujících zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.
49. *Komplexní pozměňovací návrh* poslance Jakuba Michálka evidovaný pod č. 1691 *obsahově nijak nesouvisel s původním vládním návrhem zákona* obsaženém ve sněmovním tisku č. 312/0 v 9. volebním období. *Nejednalo se také o vládou iniciovaný a schválený komplexní pozměňovací návrh.*
50. Jak je z uvedeného patrné, komplexní pozměňovací návrh poslance J. Michálka je z hlediska své materie tzv. *přílepem*.
51. Označení za přílepek je na místě nejenom z důvodu věcné nesouvislosti komplexního pozměňovacího návrhu s vládním návrhem zákona, který měl za cíl měnit. Je na místě také pro způsob jeho dalšího projednání, který je naprosto v rozporu s řádným postupem odpovídajícím jednacímu řádu Poslanecké sněmovny a pravidlům ústavního pořádku a existující nálezové judikatury Ústavního soudu. Především vyloučení možnosti projednat návrh zákona a potažmo také komplexní pozměňovací návrh ve 2. čtení, vytvořilo *nezhojitelný protiústavní stav*.
52. Již na tomto místě navrhovatelé odkazují na judikaturu Ústavního soudu, a především klíčový nález ze dne 15. února 2007, spis. zn. Pl. ÚS 77/06, který označil postup, jaký zvolila

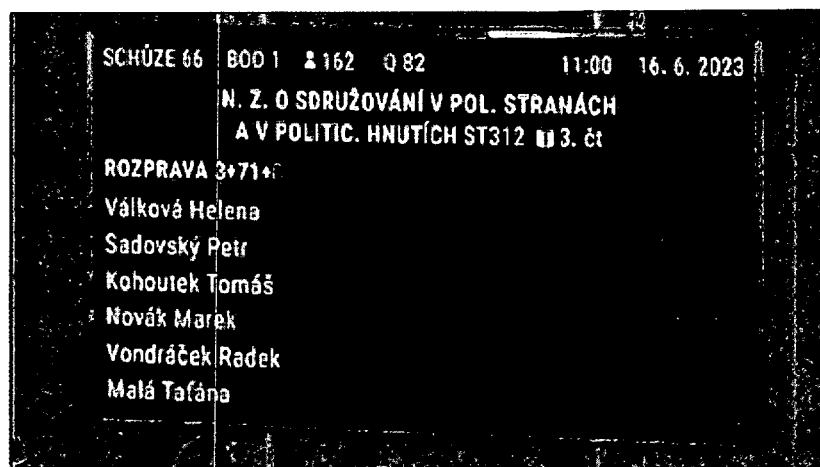
⁴³ Viz tésnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/048schuz/s048099.htm#r10>

v tomto případě koaliční většina předložením věcně nesouvisejícího pozměnovacího návrhu, za **protiústavní**.

53. Všechna napadená ustanovení týkající se materie střetu zájmů a ustanovení s nimi úzce související, tedy ta, která byla výše označena jako **užší část napadených ustanovení (viz výše bod 7.)**, ať už novelizují zákon č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, považují navrhovatelé protiústavní proto, že do novelizujícího zákona č. 253/2023 Sb. byla vložena jako **tzv. přilepek**. A proto žádají o jejich zrušení. Podrobné zdůvodnění, o jaké argumenty navrhovatelé tento svůj postoj opírají, budou uvedena dále v tomto návrhu.
54. Při projednávání návrhu zákona vyhlášeného později pod č. 253/2023 Sb. došlo dále k porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, konkrétně jeho § 66.
55. K tomuto zásadnímu porušení jednacího řádu došlo v důsledku rozhodnutí Poslanecké sněmovny učiněným dne 14. června 2023, kterým bylo hlasování o návrhu zákona obsahujícího napadená ustanovení pevně zařazeno na pátek 16. června 2023 v 11.00 hod.¹⁴
56. Uvedené rozhodnutí mělo za důsledek, že dosažením stanoveného časového okamžiku byla ukončena rozprava ve 3. čtení a bylo přistoupeno k hlasování o návrhu zákona obsahujícího napadená ustanovení a nebylo umožněno vystoupit v rozpravě dalším přihlášeným poslancům. **Ustanovení § 66 odst. 1 jednacího řádu přitom stanoví, že předsedající ukončí rozpravu tehdy, pokud do ní nejsou přihlášení další řečníci.**
57. V okamžiku ukončení rozpravy dne 16. června 2023 v 11.00 hod. do ní bylo ještě přihlášeno celkem 74 poslanců. Z toho 3 poslanci s faktickou poznámkou a 71 poslanců s příspěvkem do obecné rozpravy. Tato skutečnost je patrná z videozáznamu jednání Poslanecké sněmovny.¹⁵

¹⁴ Viz těsnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/066schuz/s066023.htm> a výsledek hlasování dostupný zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=80950>

¹⁵ Dostupný zde: [https://videoarchiv.psp.cz/playa.php?cast=3325&tmo=16.06.2023 11:00:00](https://videoarchiv.psp.cz/playa.php?cast=3325&tmo=16.06.2023%2011:00:00)



Pozn.: modře je vyznačen počet přihlášených s faktickou poznámkou, zeleně počet přihlášených do obecné rozpravy, červeně počet přihlášených do podrobné rozpravy.

58. V tomto případě další řečníci přihlášení byli a rozhodnutím učiněným dne 14. června 2023 v hlasování č. 4 na 66. schůzi Poslanecké sněmovny v 9. volebním období byly zbaveni svého práva na vystoupení.
59. V uvedeném postupu spatřují navrhovatelé svévoli koaliční většiny, která vedla k zásadnímu **porušení pravidel jednacího řádu a popření práv opozičních poslanců** v rámci legislativního procesu zakotvených na ústavní úrovni, a tím **nezhojitelnému protiústavnímu stavu**.
60. Navrhovatelé dále považují k tomuto bodu svého návrhu upozornit na to, že ke zbavení práv poslanců opozice došlo úmyslným a promyšleným postupem poslanců koaliční většiny, jehož počátek byl dán již způsobem, jakým poslanec Jakub Michálek jménem koaličních poslanců načetl pozměňovací návrh a stvrzeno to bylo opakovaným odmítnutím možnosti vrátit projednávání návrhu zákona, včetně předmětného komplexního pozměňovacího návrhu zákona majícího charakter přílepku, do 2. čtení.
61. **Všechna napadená ustanovení proto navrhovatelé považují za protiústavní z důvodů porušení závazných pravidel legislativního procesu, včetně těch založených ústavním pořádkem a vyložených v minulosti závaznými rozhodnutími Ústavního soudu, a žádají o jejich zrušení.** Navrhovatelé spatřují rozpor uvedeného postupu s čl. 5 a 6 Ústavy, a dále s principy právního a ústavního státu implicitně tvořících jeho základ, a tedy také s čl. 1 odst. 1 Ústavy a navazujícími nálezy Ústavního soudu, které již v minulosti tyto principy vyložily. Podrobné zdůvodnění, o jaké argumenty navrhovatelé tento svůj postoj opírají, bude uvedeno dále v tomto návrhu.
62. Uvedené dokládá, že koaliční vládní většina zneužila své převahy nad opozicí a vykládala jednací řád Poslanecké sněmovny účelově a svévolně, a postupovala výslovně proti jeho ustanovením. Tím také porušila ustanovení ústavního pořádku

a pravidla stanovená nálezy Ústavního soudu, které budou specifikována v další části tohoto návrhu.

63. Návrh zákona obsažený v tisku č. 312 v 9. volebním období byl dne 16. června 2023 Poslaneckou sněmovnou schválen včetně všech ustanovení, které jsou předmětem tohoto návrhu na zahájení řízení před Ústavním soudem. Pro jeho schválení nikdo z navrhovatelů nehlasoval.¹⁶
64. Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „**Senát**“) byl návrh zákona postoupen dne 4. července 2023. V Senátu byl návrh projednáván jako senátní tisk č. 126 ve 14. funkčním období. Organizační výbor Senátu ustanovil téhož dne garančním výborem Ústavněprávní výbor a přikázal návrh k projednání Stálé komisi Senátu pro dohled nad veřejnými prostředky. Garanční výbor na své schůzi konané dne 11. července 2023 doporučil Senátu návrh zákona schválit.¹⁷ Senát návrh zákona na své 15. schůzi ve 14. funkčním období konané dne 2. srpna 2023 schválil.¹⁸
65. Prezident republiky zákon podepsal dne 10. srpna 2023. Při té příležitosti ve svém dopise č.j. KPR 5890/2023¹⁹ upozornil předsedkyni Poslanecké sněmovny na vady právě té části zákona, která byla do původního vládního návrhu vložena ve formě přílepku a která je předmětem tohoto návrhu Ústavního soudu, a požádal o předložení návrhu zákona, který by uvedené nedostatky odstranil. Prezident republiky uvádí, že v současné podobě je v jeho případě zákon neaplikovatelný. To jen dále dokládá a nezávisle potvrzuje vadnost zákonodárného procesu i jeho výsledek, pokud se jedná o ustanovení napadená tímto návrhem.
66. Zákon byl publikován pod č. 253/2023 Sb. v částce č. 116/2023 Sbírký zákonů a mezinárodních smluv, která byla rozeslána dne 25. srpna 2023. Zákon má nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2024.

III.

Rozpor napadených ustanovení s ústavním pořádkem České republiky

III.A) Rozpor zákonodárné procedury (legislativního procesu) s ústavním pořádkem

67. Po stránce procedurální shledávají navrhovatelé rozpor ustanovení § 19a odst. 2 a 3, § 19b odst. 1 a 2, v § 19b odst. 3 slov „; není-li tento člen Úřadu určen nebo přítomen, zastupuje předsedu Úřadu nejstarší z přítomných členů Úřadu“, § 19e odst. 5 a 6, § 19f, § 19g, § 19ha, § 19hb, § 19hc, § 19i, § 19j odst. 3 a 4, § 19l odst. 3 až 6 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, čl. II – přechodné ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování

¹⁶ Viz výsledek hlasování zde: <https://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=80998>

¹⁷ Viz senátní tisk č. 126/1 ve 14. funkčním období, dostupný on-line také zde: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=108617>

¹⁸ Viz usnesení č. 247 dostupné on-line zde:

<http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=109053>

¹⁹ Dostupný on-line zde: <https://www.hrad.cz/file/edee/2023/08/zakon-424/1991.pdf>

v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, dále v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) slov „*prezident republiky*“, v § 2 odst. 1 písm. d), slov „*nejvyšší státní tajemník*“, v § 4a odst. 1 slov „*skutečným majitelem*“ a věty „*To neplatí v případech, kdy je vydavatelem periodického tisku politická strana, politické hnutí nebo politický institut, právnická osoba jimi ovládaná, nebo právnická osoba ovládaná územním samosprávným celkem anebo pokud je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku právnická osoba, která nemá povinnost vyhotovit výroční zprávu podle zákona upravujícího účetnictví.*“, dále ustanovení § 4a odst. 2, § 4c, v § 13 odst. 8 slova „*uvedených v § 2 odst. 2*“, dále ustanovení § 23 odst. 1 písm. b), v § 23 odst. 3 písm. b) slov „, *b) bodu 1 a*“, § 23 odst. 3 písm. d), § 25 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, čl. IV – přechodná ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a dále slov „*skutečným majitelem*“ v ustanovení § 13 odst. 3 písm. g) a § 63 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, s následujícími ustanoveními ústavního pořádku:

- a) čl. 1 odst. 1 Ústavy
- b) čl. 2 odst. 1 a odst. 3 Ústavy
- c) čl. 5 Ústavy
- d) čl. 6 Ústavy
- e) čl. 9 odst. 2 Ústavy
- f) čl. 10 Ústavy
- g) čl. 15 Ústavy
- h) čl. 41 Ústavy
- i) čl. 44 Ústavy
- j) čl. 2 odst. 2 Listiny
- k) čl. 21 odst. 1 Listiny
- l) čl. 22 Listiny
- m) principy ústavně konformní normotvorby vyjádřenými v nálezech Ústavního soudu
 - spis. zn. 16/93
 - spis. zn. Pl. ÚS 21/01
 - spis. zn. Pl. ÚS 5/02
 - spis. zn. Pl. ÚS 77/06
 - spis. zn. Pl. ÚS 83/06
 - spis. zn. I. ÚS 420/09
 - spis. zn. Pl. ÚS 53/10
 - spis. zn. Pl. ÚS 55/10
 - spis. zn. Pl. ÚS 1/12
 - spis. zn. Pl. ÚS 6/12
 - spis. zn. Pl. ÚS 1/14
 - spis. zn. Pl. ÚS 21/14

68. Rozpor je dán z následujících důvodů.

69. Výše v části II.B) tohoto návrhu byl podrobně popsán průběh zákonodárského procesu i všechny zásadní případy svévole poslanců vládní většiny, stejně jako nejmarkantnější případy porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Jak již Ústavní soud opakovaně rozhodl v minulosti, **porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny může mít ústavněprávní rozměr** (srov. nálezy uvedené níže).
70. Na tomto místě navrhovatelé ve stručnosti připomínají podstatu ústavně vadného postupu vládní většiny při projednávání návrhu zákona publikovaného později pod č. 253/2023 Sb.:
- 1) Samotný vládní návrh, jak byl předložen a zaevidován a projednáván Poslaneckou sněmovnou jako sněmovní tisk č. 312/0 v 9, volebním období, nebyl z hlediska navrhovatelů ústavně rozporný.
 - 2) Totéž platí o podaných pozměňovacích návrzích, **s výjimkou** pozměňovacího návrhu poslanců koaliční většiny²⁰ předloženého poslancem Jakubem Michálkem a evidovaného pod č. 1691. Tuto skutečnost mj. konstatovaly poslankyně Alena Schillerová²¹ a Helena Válková²² ve svém vystoupení v rámci 3. čtení. O těchto pozměňovacích návrzích (s uvedenou výjimkou) lze konstatovat, že **svým obsahem byly skutečně pozměňovacími návrhy k projednávanému návrhu zákona a byly předloženy tak, že na ně bylo možné v průběhu 2. čtení odpovídajícím způsobem reagovat**.
 - 3) Naproti tomu pozměňovací návrh koaliční většiny předložený poslancem Jakubem Michálkem a evidovaný pod č. 1691 **takto charakterizovat nelze**.
 - 4) Předmětný pozměňovací návrh předně svým obsahem nesouvisí s původním vládním návrhem. Ten směřoval pouze k úpravě postavení a vnitřních poměrů Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Úřad do přijetí novely zákonem č. 253/2023 Sb. nikdy nedisponoval působností v oblasti střetu zájmů, ani nebyl vybaven pravomocemi, na základě kterých by mohl nařizovat úpravu majetkových poměrů soukromých osob, osob jim blízkých nebo dalších osob, které by byly označeny jako osoby jednající ve shodě. Pozměňovací návrh koaliční většiny předložený poslancem Jakubem Michálkem a evidovaný pod č. 1691 je tedy ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu **tzv. přilepkem** (za všechny především plenární nálezy spis. zn. Pl. ÚS 77/06).
 - 5) Předmětný pozměňovací návrh byl navíc poslancem Jakubem Michálkem jako návrh koaliční většiny, jak sám uvedl, předložen v samotném závěru 2. čtení 16. prosince 2022. Po vystoupení poslance Jakuba Michálka bylo 2. čtení ukončeno.²³
 - 6) Postup, který vládní většina zvolila, vyloučil nejenom možnost pozměňovací návrh v rámci 2. čtení řádně projednat, ale vůbec na něj v této fázi zákonodárského procesu, která je určena právě pro projednávání pozměňovacích návrhů, zejména mají-li charakter komplexní změny, alespoň reagovat.

²⁰ Viz těsnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/048schuz/s048099.htm#r10>

²¹ Viz těsnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/066schuz/s066023.htm>

²² Viz těsnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/066schuz/s066059.htm>

²³ Viz těsnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/048schuz/s048099.htm#r10>

- 7) *Účelovost tohoto postupu, který měl zmařit možnost řádného projednání koaliční většinou* předloženého komplexního pozměňovacího návrhu, majícího navíc charakter *přílepku*, je zjevná ze dvou skutečností.
- 8) V první řadě z toho, že pozměňovací návrh koaliční většiny předložený poslancem Jakubem Michálkem a evidovaný pod č. 1691 byl připraven a hotov již 2. prosince 2022. Je to patrné jednak z titulní stránky souboru 22947-35961.docx²⁴ obsahujícího tento pozměňovací návrh, jednak z metadat obsahujících informace o souboru. Viz také níže.

PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

Poslanecká sněmovna

2022

IX. volební období

Pozměňovací návrh k

vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 434/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů

ST 312

Předkladatel: Jakub Michálek a další

Datum: 2. 11. 2022

²⁴ Dostupný on-line zde: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=223194>

Informace

22947-35691

Stážené soubory

Nahrát Sdílet Kopírovat cestu Kopírovat místní cestu Otevřít umístění souboru



Zamknout dokument

Umožňuje určit, jaké typy změn mohou uživatelé v tomto dokumentu dělat.



Zkontrolovat dokument

Před publikováním tohoto souboru si uvědomte, že obsahuje:

- Vlastnosti dokumentu
- Zápatí
- Obsah, který je pro osoby s postižením obtížně čitelný



Historie verzí

Zobrazit a obnovit předchozí verze.



Spravovat dokument

Nejsou žádné neuložené změny.

Vlastnosti

Velikost	35,5 kB
Stránky	19
Slova	5661
Celková doba úprav	30 minut
Název	Přidat název
Značky	Přidat značku
Komentáře	Přidat komentáře

Související data

Naposledy upraveno 02.12.2022 8:59

Vytvořeno 29.11.2022 14:15

Naposledy vytisknuto

Související uživatelé

Autor Přidat autora

Autor poslední změny Mgr. et Mgr. Jakub Michálek

- 9) Předmětný pozměňovací návrh tedy měl poslanec Jakub Michálek, potažmo koaliční většina, **připravený již 14 dní před koncem 2. čtení** a nic tedy nebránilo tomu, aby takto závažná změna byla oficiálně představena ještě v průběhu 2. čtení, kdy o ní mohla být přinejmenším vedena diskuze, a to v té fázi zákonodárského procesu, který je pro ní jednacím řádem Poslanecké sněmovny předpokládán.
- 10) Účelovost postupu vládní většiny je dále patrná z toho, že přes opakované upozornění ze strany navrhovatelů na závadnost tohoto postupu a přes opakovaně podávané návrhy na vrácení předlohy do 2. čtení, které je určeno pro řádnou diskuzi, takové návrhy odmítla.
- 11) Z popsaného postupu je zjevné, že koaliční většina vědomě předložila pozměňovací návrh jako **tzv. přílepek** a učinila tak záměrně v okamžiku, kdy již o něm nebylo možné vést diskuzi v té fázi zákonodárského procesu, která je pro ní určená. Když navrhovatelé usilovali o věcné projednání návrhu, na což jim zbylo v důsledku účelového a svévolného postupu vládní většiny pouze 3. čtení, rozhodla vládní většina v rozporu se zákonem o pevném termínu hlasování. A to přesto, že dle zákona – viz § 66 odst. 1 jednacím řádu Poslanecké sněmovny – tak lze učinit pouze tehdy, když do rozpravy již není přihlášen žádný poslanec. V okamžiku hlasování však do rozpravy bylo přihláшено ještě 74 poslanců.
71. Tedy vládní většina v Poslanecké sněmovně postupovala rozporně s pravidly zákonodárského procesu tím, že k prosazení svého zájmu zvolila **tzv. přílepek a současně učinila vše proto, aby nemohl být řádně projednán a schválila ho při porušení kogentních pravidel jednacím řádu Poslanecké sněmovny.**

72. Ve vztahu ke způsobu projednání a schválení napadených ustanovení zákona, která jsou specifikována výše, respektive celého zákona č. 253/2023 Sb. jsou **z hlediska ústavněprávního přezkumu rozhodující následující skutečnosti.**
73. V první řadě poslanci vládní většiny svým svévolným postupem proti závazným pravidlům jednacího řádu porušili čl. 5 Ústavy a s ním úzce související čl. 22 Listiny. Prvé zmíněné ustanovení zaručuje volnou soutěž politických stran, které respektují základní demokratické principy, druhé svobodnou soutěž politických sil. Tato soutěž probíhá přirozeně také při jednání parlamentu coby zastupitelského sboru lidu ve smyslu čl. 2 odst. 1 a čl. 15 Ústavy. Mezi zmíněné demokratické principy, které musí politické strany respektovat, patří také dodržování pravidel jednání parlamentu, protože ta jsou základem legitimační funkce zákonodárského procesu a činnosti parlamentu jako takového.
74. Jak uvádí profesor Jan Kysela: „Parlamentní rozhodování se týká případů obecných; v jeho prospěch vyznívá výbrada zásadních rozhodnutí přijímaných v parlamentní proceduře, která zajišťuje zvažování předmětu, o němž je rozhodováno, za účasti politických stran, které představují organizované zájmy občanské veřejnosti. Zákon jako výsledek parlamentní deliberace je kompromisem mezi zájmy, do něhož se projektuje společenský konsenzus, který je třeba považovat za kritérium akceptace zákona. Každá z institucí tvořících či aplikujících právo je definována formálními znaky, mj. procedurami, jež slouží naplňování účelu dané instituce. Procedury se dotýkají i forem jednání parlamentu, jakož i dělby práce mezi jeho orgány, a mají garantovat demokracii, legitimizaci autority, racionalitu zákonodárství, procedurální spravedlnost (slyšení stran, debatu) apod.“²⁵
75. Dodržování pravidel upravujících tvorbu zákonů je **základem samotného právního státu** ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy. V této souvislosti je nutno připomenout, že zásada demokratického právního státu je zvláště chráněna čl. 9 odst. 2 Ústavy.
76. Nezbytné je také připomenout, že stát a jeho orgány mohou postupovat pouze způsobem stanoveným zákonem, jak vyplývá z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Také Parlament České republiky je těmito pravidly vázán a nezáleží na svévoli aktuální většiny, která pravidla respektovat bude a která nikoliv, anebo, která pravidla se jí v daném momentu hodí respektovat a která nikoliv.²⁶
77. Na tomto místě je nezbytné připomenout závěry ústavního soudu vyjádřené v bodu 38 nálezu spis. zn. Pl. ÚS 77/06: „Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem **diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit.** Náležitým je také takový proces, který umožní otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura se v této optice stává "skutečným zdrojem legitimacy zákona.“
78. Ústavní soud se k těmto závěrům opět přihlásil ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 55/10.

²⁵ Kysela, J. Zákonodárský proces v České republice jako forma racionálního právního diskursu? *Právník* č. 6/2005.

²⁶ Viz výše popsáný odlišný přístup k procedurálním návrhům opozičních poslanců a poslanců vládní většiny.

79. Poslanci vládní většiny svým svévolným postupem proti závazným pravidlům jednacího řádu tedy **porušili samotnou legitimitu zákona č. 253/2023 Sb.** Legitimita legislativního procesu je, jak vyplývá ze závěrů jak Ústavního soudu, viz např. nález spis. zn. Pl. ÚS 55/10, bod. 65, tak i nezávislých odborných autorit, jako je například výše citovaný profesor Jan Kysela, **podstatnou součástí náležitostí demokratického materiálního právního státu.**
80. Jak Ústavní soud konstatoval ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 155, členové parlamentu musí mít dostatečnou možnost **seznámit se s návrhem, vyjádřit k němu své stanovisko**, ale to nikoliv pouze směrem dovnitř Poslanecké sněmovny, ale také navenek, směrem ke svým voličům. Slovy Ústavního soudu: *„Účelem je umožnění konfrontace důvodů pro přijetí či nepřijetí příslušného návrhu zákona, kdy zástupci občanů musí veřejně zdůvodňovat a obhajovat své návrhy a veřejnost má možnost kontrolovat jejich činnost.“* Tento požadavek byl porušen jednak způsobem, kterým byl pozměňovací návrh koaliční většiny poslancem Jakubem Michálkem předložen, jednak postupem při ukončení 3. čtení návrhu zákona, kdy byla pominuta práva 74 přihlášených poslanců.
81. Dále poslanci vládní většiny svým svévolným postupem proti závazným pravidlům jednacího řádu **porušili čl. 6 Ústavy.** Ten stanoví, že politická rozhodování – včetně těch parlamentních – vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, která však dbá ochrany menšin. Touto menšinou se rozumí také parlamentní opozice. Ústavní soud opakovaně judikoval, že **právo opozičních poslanců vyjádřit svůj názor a stanovisko na parlamentní půdě má svůj ústavní základ v čl. 6 Ústavy.** Viz například nález spis. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 207. Totéž konstatuje odborná literatura.²⁷
82. V bodu 208 nálezu spis. zn. Pl. ÚS 1/12 Ústavní soud konstatoval: *„Nesoulad napadených zákonů s ústavním pořádkem může založit zejména takové omezení práv parlamentní opozice, jež se dotýká samotné její možnosti účastnit se zákonodárné procedury jako její plnohodnotný účastník, tedy ji zbavuje možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko, a tím ji znemožňuje nebo podstatným způsobem ztěžuje možnost kontroly ve vztahu ke vládě nebo parlamentní většině. Stejný důsledek by v závislosti na intenzitě takového omezení bylo možné přiznat i svévolnému postupu při projednávání těchto návrhů ... vedle zjištění, že došlo k takovému omezení, bude třeba vždy zkoumat i jeho výsledek, pokud jde o účast opozice na zákonodárném procesu. Rovněž bude podstatné, v jaké fázi zákonodárného procesu k tomuto omezení došlo a zda jeho případné negativní důsledky nebyly zmírněny v jeho předchozích nebo následujících fázích.“* Tato situace nastala v důsledku postupu poslance Jakuba Michálka a jím zastupované koaliční většiny při načtení pozměňovacího návrhu evidovaného pod č. 1691 a při jeho dalším projednávání, včetně zabránění jeho vrácení zpět do 2. čtení.
83. Mezi **legitimní nástroje** parlamentní opozice, respektive menšiny, **patří také obstrukce.** To konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 73, který si zaslouží plnou citaci:

²⁷ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém.* Praha: Linde, 1998, s. 69. SLÁDEČEK, V. MIKULE, V./SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha, C. H. Beck, 2016, s. 86.

„Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejich jednotlivých členů, která by měla být v demokratickém právním státě ústavně garantovaná, lze zařadit zejména práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách; práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné. Dále se jedná o práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i o práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů), a konečně jde v neposlední řadě i o práva chránící parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvlí z strany většiny. Míra (bloubka) a úroveň úpravy zmíněných práv parlamentní opozice v daném systému, jakož i šíře prostoru, v němž je parlamentní opozici umožněno plnit její nezastupitelné funkce, jsou nejen známkou úrovně politické a parlamentní kultury dané společnosti, nýbrž vyjadřují i stupeň demokratičnosti daného politického systému. Jednou z nezbytných podmínek dostatečné právní úpravy zmíněných práv a oprávnění parlamentní opozice či menšin by měl být v každém případě požadavek, aby tato práva byla upravena tak, že **vládnoucí většině znemožní rušit je či je zásadním způsobem měnit pouze na základě vlastního uvážení**, anebo jí alespoň zabrání v tom, aby tak činila bez dostatečného časového odstupu od nástupu k moci. [srov. zprávu Benátské komise CDL-AD(2010)025 "Report on the role of the opposition in a democratic parliament" ze dne 15. 11. 2010].“

84. Navrhovatelé zastávají stanovisko, že k tomu, co Ústavní soud, odkazujíc na zprávu Benátské komise, uvádí, došlo právě při projednávání návrhu, který se později stal zákonem č. 253/2023 Sb. Navrhovatelé nemají za to, že by na místě byla slova „pronásledování“ nebo „zvlí“, nicméně výraz „svévole“ či „účelový postup“ dané situaci odpovídá. Navíc poslanci vládní většiny v Poslanecké sněmovně učinili opakovaně přesně to, co je ve výše uvedené citaci zvýrazněno tučným písmem.
85. **Rozpor s již zmíněným čl. 22 Listiny** navrhovatelé spatřují ve shodě s docentem Michalem Bartoněm v tom, že **volná soutěž politických sil musí být respektována také uvnitř parlamentu ve všech fázích legislativního procesu**. Tedy porušení ustanovení jednacího řádu znamená také porušení tohoto principu a tudíž i čl. 22 Listiny. K tomuto pravidlu se ostatně opakovaně přihlásil také Ústavní soud, například v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 55/10, body 72 a 73, nebo nálezu spis. zn. Pl. ÚS 1/12, bod. 207. Jak uvádí docent Michal Bartoň: „Ustanovení čl. 22 se tak v rozhodovací praxi ÚS stalo též jednou z ústavních záruk ústavně souladného procesu tvorby zákonů.“²⁸
86. Uvedené argumenty dle navrhovatelů zdůvodňují jejich tvrzení o porušení pravidel zákonodárského procesu ústících v protiústavnost procedury projednání a schválení všech návrhem napadených ustanovení. V další části navrhovatelé uvádějí argumenty týkající se části napadených ustanovení.
87. Porušení procedurálních pravidel navrhovatelé shledávají také v tom, že pozměňovací návrh koaliční většiny předložený poslancem Jakubem Michálkem a evidovaný pod číslem 1691 byl svou povahou zcela zjevně **přílepkiem. Takové návrhy jsou podle ustálené judikatury Ústavního soudu protiústavní.**
88. Věcné důvody navrhovatelé již v podrobnostech uvedli výše, připomínají je tedy na tomto místě pouze ve stručnosti. Předmětný pozměňovací návrh rozšířil původní vládní návrh obsažený ve sněmovním tisku č. 312/0 v 9. volebním období o materii, kterou vůbec

²⁸ HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2021, s. 710.

neobsahoval a kterou neobsahoval ani měněný zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

89. Praxe, kdy jsou jedním zákonem novelizovány zákony vzájemně nesouvisející, byla za nežádoucí označena Ústavním soudem již v nálezu Pl. ÚS 21/01 v části VI. bodu 4: „*Dlužno dodat, že tato praxe, kdy jedním zákonem je současně novelizováno několik různých zákonů, je v legislativní praxi relativně častá. K tomu Ústavní soud v obecné rovině uvádí, že tato praxe je v zásadě ústavně konformní, leč pouze tehdy, jestliže novelizované zákony vzájemně meritorně souvisí. Naopak za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasté formou podaných pozměňovacích návrhů. ... Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti.*“ Toto stanovisko Ústavní soud zopakoval a dále rozvinul také ve svém klíčovém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 77/06.
90. K problematice protiústavnosti tzv. **přílepků (legislativní jezdci)** v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 77/06 uvedl následující.
91. V bodu 51 citovaného nálezu: „... jde o testování otázky, zda v konkrétním případě jde o řádný pozměňovací návrh anebo o návrh, pro který se v českém prostředí vžilo označení tzv. „přílepek“. V tomto případě se **technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího.** Je zřejmé, že i intenzita změn obsažených v přílepku by mohla být sama o sobě problémem, byl-li by předkládán ke souvisejícímu návrhu zákona (v tomto případě by se ovšem nejednalo o klasický přílepek, nýbrž spíše o pozměňovací návrh, vybočující svou intenzitou), což se ovšem v procesu přijímání „přílepkového pozměňovacího návrhu“ neřeší, **neboť ve třetím čtení procesu přijímání zákonů není pro debatu tohoto druhu prostor. Tím se jen násobí a rozšiřuje nebezpečí používání přílepkové techniky.**“
92. Uvedené argumenty plně odpovídají situaci, která je předmětem tohoto návrhu. Potvrdilo se také to, co Ústavní soud uvedl o rozpravě ve 3. čtení, které není určené a koncipované pro diskuzi o podstatě pozměňovacích návrhů.
93. Dále je zásadní pro nynější návrh konstatování Ústavního soudu v bodu 69 citovaného nálezu: „**Po posouzení obsahu a účelu jak původního návrhu zákona, tak i předmětného pozměňovacího návrhu, dospěl Ústavní soud k závěru, že obsahy i účely obou zkoumaných předmětů se zásadně liší. Už z tohoto důvodu bylo třeba konstatovat, že předmětný pozměňovací návrh vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům. Jinými slovy, je zřejmé, že šlo jen o tzv. pozměňovací návrh, který jím mohl být snad jen ve smyslu formálním, nikoli však ve smyslu materiálním.**“
94. Tento závěr je plně přiléhavý také pro pozměňovací návrh koaliční většiny předložený poslancem Jakubem Michálkem.
95. Z bodu 70 citovaného nálezu lze odvodit znaky tzv. **přílepku.** Pozměňovací návrh předložený poslancem Jakubem Michálkem splňuje veškeré jeho znaky, když **se nevztahoval k předmětu původního návrhu zákona, rovněž ani jeho fundamentální**

účel neměl úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona, a tedy oba posuzované návrhy spolu obsahově vůbec nesouvisely.

96. Takový postup dle Ústavního soudu v témže bodě citovaného nálezu znamená: „...**porušení subprincipů plynoucích z principu demokratického právního státu** (dělby moci, demokratičnost legislativního procesu atd.).“ Přičemž Ústavní soud odkázal na své závěry obsažené již v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 21/01.
97. Ústavní soud dále výslovně v témže bodu odůvodnění citovaného nálezu uvedl: „**Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nečistota značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje.**“ ... Ústavní soud k tomu dnes dodává, že **zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem.** Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými. V obdobném duchu vynívá i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, který klade srovnatelné požadavky na kvality příslušného zákona (přístupný, předvídatelný, přesný), byť to uvedený soud vyslovil v souvislosti s projednáváním stížností v konkrétních právních věcech (srov. např. Berger, V.: Judikatura Evropského soudu pro lidská práva, IFEC 2003, s. 455 – 6, bod 4; Kruslin c. Francie, Huvig c. Francie; s. 502 – 503 bod 4, Autronic AG c. Švýcarsko).
98. Proto také navrhovatelé argumentují porušením čl. 1 odst. 1, čl. 9 odst. 2 a v konečném důsledku s odkazem na evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a její postavení v právním řádu České republiky, také na čl. 10 Ústavy.
99. Důsledky zneužití **tzv. přílepku** jsou podle stanoviska Ústavního soudu vyjádřeného v bodu 71 nálezu spis. zn. Pl. ÚS 77/06 zásadní: „**Jestliže Poslanecká sněmovna za výše zmíněných okolností přijala usnesení (ze dne 23. 5. 2006, č. 2470), jímž s takto pozměněným návrhem zákona vyslovila souhlas, tj. jestliže zatížila zákonodárný proces v rozsahu tzv. pozměňovacího návrhu vadou, kterou nelze přehlédnout, promítá se tento fakt do hodnocení ústavnosti celé legislativní procedury.** Jde o situaci o to závažnější, že není excesem, ale stává se neblabou praxí, již si jsou navíc členové Parlamentu České republiky vědomi...“
100. Ústavní soud současně v bodu 73 opakovaně citovaného nálezu formuluje **tzv. pravidlo úzkého vztahu** pozměňovacího návrhu a následky jeho porušení: „**Ústavně konformní výklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky, tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona.** Toto odpovídá dle názoru Ústavního soudu ústavně konformní interpretaci návěti ustanovení § 63 odst. 1 JŘPS. Tento požadavek však nebyl dle Ústavního soudu v daném případě splněn. Tím mj. došlo k **porušení**

dělby moci, s důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu, dále k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy ČR a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy ČR.“

101. Proto navrhovatelé argumentují porušením čl. 41 a čl. 44 Ústavy. Také v tomto případě poslanec Jakub Michálek **za celou koalici, jak sám oznámil,**²⁹ obešel pravidla stanovená pro řádné uplatnění zákonodárné iniciativy a konec konců pro přípravu vládního návrhu zákona.
102. V bodu 74 nálezu spis. zn. Pl. ÚS 77/06 Ústavní soud konstatoval, že předmětná ustanovení posuzovaného zákona **nebyla Poslaneckou sněmovnou přijata ústavně předepsaným způsobem.** A proto je tímto nálezem zrušen.
103. Navrhovatelé považují za nezbytné k této věci doplnit, že v podmínkách právního státu je nutné dodržet také pravidla zákonodárného procesu. Nelze pominout, že Česká republika v čl. 1 odst. 1 Ústavy definována jako demokratický právní stát, musí být tato hodnotová orientace viditelná v praktickém fungování výkonu státní moci, a to všech jejích složkách. Ústavní soud ve své judikatuře nakládá s pojmem právního státu v jeho materiálním smyslu, kdy v nálezu ze dne 21. prosince 1993, spis. zn. Pl. ÚS 19/93 mj. uvedl, že: „*Ústava České republiky není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.*“
104. Mezi principy právního státu náleží i princip právní jistoty, jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva. Ústavní soud tyto principy, resp. atributy principu právní jistoty vyplývající z konceptu materiálního právního státu opakovaně zdůraznil např. v nálezu ze dne 3. června 2009, spis. zn. I. ÚS 420/09, v němž konstatoval: „**Principu právního státu tak je imanentní princip předvídatelnosti práva a zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci.** I *dues se princip právního státu váže na formální charakteristiky, které právní pravidla v daném právním systému musí vykazovat, aby je jednotlivci mohli vzít v potaz při určování svého budoucího jednání. V teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právo zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty. Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo. Z charakteru právního státu lze dovodit i legitimní požadavek, že se každý může spolehnout na to, že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivních nároků a nebude mu v jejich uplatnění bránit.*“

²⁹ Viz tésnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/048schuz/s048099.htm#r10>

105. Dále v nálezu ze dne 12. března 2008, spis. zn. Pl. ÚS 83/06 (č. 116/2008 Sb.) v bodu 197 Ústavní soud konstatoval: „**Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty neoddělitelně patří princip právní jistoty (č. 1 odst. 1 Ústavy), jehož komponentem je i předvídatelnost práva.** Z tohoto pohledu je však vymezení kogentních norem v zákoníku práce realizováno způsobem natolik komplikovaným a vágním, že je narušen princip srozumitelnosti, přehlednosti a jasnosti právního řádu, jak byl Ústavním soudem v jeho dosavadní judikatuře opakovaně formulován (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01, Sbírka rozhodnutí, svazek 25, náleží č. 14, vyhlášen pod č. 95/2002 Sb.; sp. zn. Pl. ÚS 77/06, vyhlášen pod č. 37/2007 Sb., sp. zn. IV. ÚS 690/01, Sbírka rozhodnutí, svazek 29, náleží č. 45, str. 417).“
106. Navrhovatelé tedy mají za to, že s ohledem na vše výše uvedené zákon č. 253/2023 Sb. byl schválen procedurou, která byla protiústavní. Proto žádají zrušení všech napadených ustanovení. Pro případ, že Ústavní soud nedojde k závěru, že porušení ústavnosti při schvalování zákona č. 253/2023 Sb. má dopad na všechna napadená ustanovení, potom žádají navrhovatelé eventuálně o zrušení výše uvedené **úžeji vymezené části napadených ustanovení**, tedy: v § 19g odst. 1 písm. a) slov „a dozor nad dodržování zákona o střetu zájmů“ a celého písm. h), § 19ha, § 19hb, § 19hc, § 19i, § 19j odst. 3 a 4, a § 19l odst. 3 až 6 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Dále druhou část napadených ustanovení tvoří: v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) slova „prezident republiky“, v § 2 odst. 1 písm. d), slov „nejvyšší státní tajemník“, v § 4a odst. 1 slov „skutečným majitelem“ a věty „To neplatí v případě, kdy je vydavatelem periodického tisku politická strana, politické hnutí nebo politický institut, právnická osoba jimi ovládaná, nebo právnická osoba ovládaná územním samosprávným celkem anebo pokud je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku právnická osoba, která nemá povinnost vyhotovit výroční zprávu podle zákona upravujícího účetnictví.“, dále ustanovení § 4a odst. 2, § 4c, v § 13 odst. 8 slov „uvedených v § 2 odst. 2“, § 23 odst. 1 písm. b), dále v § 23 odst. 3 písm. b) slov „ , b) bodu 1 a“, § 23 odst. 3 písm. d), § 25 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, čl. IV – přechodná ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a dále slov „skutečným majitelem“ v ustanoveních § 13 odst. 3 písm. g) a § 63 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.
107. Pro zrušení všech napadených ustanovení hovoří porušení § 66 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, avšak v přímém spojení s charakterem, účelem a způsobem předložení pozměňovacího návrhu koaliční většiny prezentovaným poslancem Jakubem Michálkem, který současně zásadně ovlivnil další průběh zákonodárského procesu a zatížil ho z vědomého rozhodnutí vládní většiny v Poslanecké sněmovně takovými vadami, že celý schválený zákon je nenapravitelně protiústavní z výše uvedených procedurálních důvodů. Navrhovatelé upozorňují, že koaliční většina ve smyslu výše uvedené judikatury Ústavního soudu návrh zákona použila vědomě jako **pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem a zatížila zákonodárský proces v rozsahu tzv. pozměňovacího návrhu vadou, kterou nelze přehlédnout.** Potom je nutno přijmout závěr, že se tento fakt promítá **do hodnocení ústavnosti celé legislativní procedury a dopadá na všechna napadená ustanovení.**

108. Navrhovatelé dále upozorňují na to, že nastala situace opakovaně kritizovaná Ústavním soudem ve výše citovaných nálezech, kdy přílepkový vedou k účelovým a nepromyšleným změnám. Zde odkazují na výzvu prezidenta republiky předsedkyni Poslanecké sněmovny k přípravě návrhu zákona, který by odstranil nedostatky zákona č. 253/2023 Sb., které vznikly napadenými ustanoveními pozměňovacího návrhu poslance Jakuba Michálka a účelového postupu vládní většiny při jeho projednávání a schvalování.
109. Navrhovatelé také připomínají závěry Ústavního soudu vyjádřené v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 5/02: „... jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu.“
110. V případě, že Ústavní soud dojde k závěru, že vady zákonodárního procesu, jak byly popsány výše se nepromítají do hodnocení ústavnosti celé zákonodárské procedury, potom z důvodů, které uvedli navrhovatelé již výše, žádají o zrušení **úžejí vymezené skupiny napadených ustanovení**, tedy: v § 19g odst. 1 písm. a) slov „a dozor nad dodržování zákona o střetu zájmů“ a celého písm. h), § 19ha, § 19hb, § 19hc, § 19i, § 19j odst. 3 a 4, a § 19l odst. 3 až 6 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů. Dále druhou část napadených ustanovení tvoří: v ustanovení § 2 odst. 1 písm. c) slova „prezident republiky“, v § 2 odst. 1 písm. d), slov „nejvyšší státní tajemník“, v § 4a odst. 1 slov „skutečným majitelem“ a věty „To neplatí v případě, kdy je vydavatelem periodického tisku politická strana, politické hnutí nebo politický institut, právnická osoba jimi ovládaná, nebo právnická osoba ovládaná územním samosprávným celkem anebo pokud je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku právnická osoba, která nemá povinnost vyhotovit výroční zprávu podle zákona upravujícího účetnictví.“; dále ustanovení § 4a odst. 2, § 4c, v § 13 odst. 8 slov „uvedených v § 2 odst. 2“; § 23 odst. 1 písm. b), dále v § 23 odst. 3 písm. b) slov „, b) bodu 1 a“; § 23 odst. 3 písm. d), § 25 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, čl. IV – přechodná ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a dále slov „skutečným majitelem“ v ustanoveních § 13 odst. 3 písm. g) a § 63 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, jejichž protiústavní charakter je s ohledem na výše uvedené argumenty i citovanou judikaturu Ústavního soudu – tedy proto, že se zcela evidentně jedná o **tzv. přílepek** schválený navíc za porušení jednacím řádu Poslanecké sněmovny – zcela zjevný.

III. B) Materiální rozpor s ústavním pořádkem

111. Po stránce **materiální** shledávají navrhovatelé za rozporná s ústavním pořádkem tato ustanovení: § 19g odst. 1 písm. h), § 19ha, § 19hb, § 19hc, § 19i, § 19j odst. 3 a 4, a § 19l odst. 3 až 6 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů; v ustanovení § 4a odst. 1 slov „skutečným majitelem“ a věty „To neplatí v případě, kdy je vydavatelem periodického tisku politická strana, politické hnutí nebo politický institut, právnická osoba jimi ovládaná, nebo právnická osoba ovládaná územním samosprávným celkem anebo pokud je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku právnická osoba, která nemá povinnost vyhotovit výroční zprávu podle zákona upravujícího účetnictví.“; dále ustanovení § 4a odst. 2, § 4c, v § 13 odst. 8 slov „uvedených v § 2 odst. 2“; § 23

odst. 1 písm. b), dále v § 23 odst. 3 písm. b) slov „, b) bodu 1 a“; § 23 odst. 3 písm. d), § 25 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, čl. IV – přechodná ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony; a dále slov „skutečným majitelem“ v ustanoveních § 13 odst. 3 písm. g) a § 63 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovatelé shledávají jejich rozpor s těmito ustanoveními ústavního pořádku:

- a) čl. 1 Ústavy
- b) čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy
- c) čl. 9 odst. 2 Ústavy
- d) čl. 10 Ústavy
- e) čl. 18 Ústavy
- f) čl. 19 odst. 1 a odst. 2 Ústavy
- g) čl. 57 odst. 1 Ústavy
- h) čl. 81 Ústavy
- i) čl. 90 Ústavy
- j) čl. 102 odst. 1 Ústavy
- k) čl. 1 Listiny
- l) čl. 3 odst. 1 Listiny
- m) čl. 11 odst. 1, 3 a 4 Listiny
- n) čl. 21 odst. 1 a odst. 4 Listiny
- o) čl. 22 Listiny
- p) čl. 36 Listiny
- q) čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., která je dle nálezů Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 36/01 součástí ústavního pořádku, a tím také čl. 1 odst. 2 Ústavy
- r) závaznými stanovisky Ústavního soudu vyjádřenými v nálezech
 - spis. zn. Pl. ÚS 3/96
 - spis. zn. IV. ÚS 275/96
 - spis. zn. Pl. ÚS 55/2000
 - spis. zn. II. ÚS 540/02
 - spis. zn. Pl. ÚS 24/04
 - spis. zn. II. ÚS 53/06
 - spis. zn. Pl. ÚS 24/09
 - spis. zn. Pl. ÚS 34/09
 - spis. zn. Pl. ÚS 21/15
 - spis. zn. Pl. ÚS 4/17
 - spis. zn. Pl. ÚS 21/17

Rozpor je dán z následujících důvodů.

III. B. 1) K obsahové podstatě napadených zákonných ustanovení

112. Věcná podstata ustanovení vyjmenovaných v bodu 111 tohoto návrhu, již byla podrobně popsána v části II.A), zejména v bodech 14 – 23. Lze ji shrnout takto. Na rozdíl od právního stavu platného před přijetím napadených ustanovení obsažených v zákoně č. 253/2023 Sb., do budoucna nebude možné, aby veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, byli i jen skutečnými majiteli právnických osob vyvíjejících činnost uvedenou v § 4a zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně tedy nebudou moci být skutečnými majiteli právnických osob provozujících rozhlasové nebo televizní vysílání, respektive vydávajících periodický tisk. A to přesto, že postavení skutečného majitele samo o sobě nedává žádnou možnost ovlivňovat činnost uvedených právnických osob. S ohledem na to z činnosti takových veřejných funkcionářů nemůže nastat ani střet zájmů. Obdobné platí pro ustanovení § 4c téhož zákona. Napadená ustanovení dále dávají povinnost Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí nařídít veřejnému funkcionáři povinnost přestat být skutečným majitelem právnické osoby vyvíjející výše uvedenou činnost. Přitom však napadená ustanovení zakazují převod podílu či práv skutečného majitele na osoby blízké či dokonce osoby jednající s ním ve shodě. Nesplnění uvedené povinnosti podléhá hrozbě značné sankce, přičemž napadená ustanovení vůbec nezohledňují otázku, zda lze povinnost splnit, respektive zda tak lze učinit v drakonicky krátké lhůtě. Na tomto místě navrhovatelé odkazují na již výše uvedené příklady, například na fundace a další formy majetkových uspořádání, v nichž se veřejní funkcionáři z postavení „skutečných majitelů“ vůbec vyvázat vůbec nemohou. Zákon také vůbec nezohledňuje otázky ústavněprávního charakteru, zda jeho ustanovení jsou v souladu s ústavním pořádkem, jsou přiměřená a mohou splnit deklarovaný účel.
113. Navrhovatelé již na tomto místě upozorňují, že napadená ustanovení, respektive celý pozměňovací návrh předložený jménem koaliční většiny poslancem Jakubem Michálkem, je svou podstatou **selektivní a účelový**. Předkladatelé nikdy nezastírali, že je zaměřen na jedinou osobu v České republice, a to na předsedu opozičního hnutí ANO 2011 Andreje Babiše. Běžně je tato část ustanovení zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, označována jako „Lex Babiš“.³⁰
114. Napadená ustanovení schválená jako součást zákona č. 253/2023 Sb. bývají označována také jako „Lex Babiš 2.0“. Od přijetí zákona č. 14/2017 Sb. je patrná zřejmá tendence dalšího zpřísnění zákona o střetu zájmů, která je selektivně a účelově zaměřena právě na osobu Andreje Babiše, aniž by přitom bylo jakkoliv doloženo, v čem je právní úprava založená zákonem č. 14/2017 Sb. nevyhovující a neplní svůj deklarovaný účel. Ústavní soud ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 4/17 v bodu 244 upozornil na nevhodnost takového postupu spočívajícího ve snaze „neutralizovat“ politického konkurenta. Zástupce předkladatelů, poslanec Jakub Michálek, v odůvodnění svého pozměňovacího návrhu

³⁰ Viz výpis článků zde:

https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&csca_esv=555929706&q=lex+babi%C5%A1&tbm=nws&source=univ&tbo=u&sa=X&ved=2ahUKEwiP3PXq8dSAAxUWgF0HHdZhc-kQt8YBKAF6BAGOEAY&biw=1280&bih=871&dpr=1 Nebo také těsnopisný záznam dostupný zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/066schuz/s066053.htm> a zejména zde: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/066schuz/s066015.htm>

evidovaného pod č. 1691 pouze uvádí, že dosavadní právní úprava „*umožňuje obcházení zákona, např. vložení majetkových účastí do právních uspořádání, kterými jsou například svěřenské fondy*“.

115. Navrhovatelé v této souvislosti již na tomto místě konstatují, že postup ***v souladu se zákonem nemůže znamenat obcházení zákona***. Dosavadní právní úprava znamenala kompromis mezi několika ústavně garantovanými právy – konkrétně právem vlastnit majetek, právem na rovný přístup k veřejným funkcím (a na jejich výkon), právem na rovnost před zákonem, právem na svobodnou soutěž politických sil, právem na to nebyť diskriminován – na jedné straně a veřejným zájem na odstranění střetu zájmů na straně druhé.
116. Tomu ostatně odpovídají i závěry Ústavního soudu vyjádřené v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 4/17, předmětem jehož přezkumu byla právě ustanovení zákona č. 14/2017 Sb. Klíčová právní věta z tohoto nálezu uvádí: „*Účelem § 4a zákona o střetu zájmů je stanovit ex ante podmínky, za nichž mohou občané vykonávat volenou či jinou veřejnou funkci podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Není v rozporu s ústavním pořádkem, jsou-li s těmito podmínkami spojeny i zásahy do svobody a práva podnikat podle pravidel čl. 26 Listiny. Nikomu není upíráno ani vlastnit majetek, ani podnikat, je-li na jeho svobodném rozhodnutí podle čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy, zda podmínky výkonu (nikoli nabytí) veřejné funkce splní tím, že se určitých činností dočasně vzdá, či nikoliv.*“ Ústavní soud také v tomto nálezu v jeho bodu 117 upozornil na to, že posuzovaná ustanovení je nutno vykládat jen doslovně, nikoliv rozšiřujícím způsobem. Napadenými ustanoveními došlo k očividnému překročení tohoto stanoviska Ústavního soudu.
117. Výše vyjmenovaná napadená ustanovení tento rámec stanovený Ústavním soudem v citovaném nálezu překračují, protože již nezasahují do práva podnikat, ale ***přímo do práva vlastnit majetek zaručeného čl. 11 Listiny***. Právě uložení majetku do svěřenských fondů znamenalo ono „*dočasné vzdání se určitých činností*“, jak uvedl Ústavní soud. Napadená ustanovení takovou možnost vylučují, a v konečném důsledku tak vytvářejí buď překážku v přístupu k veřejným funkcím, rovnému volebnímu právu a svobodné politické soutěži anebo překážku ve vlastnictví. ***Tak či onak, oba stavy jsou ústavně nepřijatelné.***
118. Navrhovatelé připomínají, že charakter a právní postavení ústavně zaručeného práva podnikat podle čl. 26 Listiny jakožto práva hospodářského podle hlavy IV. Listiny je s ohledem na ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny, dle kterého je možno se jej domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení (čl. 26) provádějí, odlišné od práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny coby základního práva dle hlavy I. Listiny, jehož ochrana ať už ústavním pořádkem České republiky nebo mezinárodními smlouvami v režimu čl. 10 Ústavy je nepoměrně silnější. Což ostatně opakovaně v uplynulých 30 letech potvrdil i Ústavní soud svou ustálenou judikaturou.
119. Již na tomto místě navrhovatelé také uvádějí, že dle ustálené judikatury Ústavního soudu je nepřijatelné schvalovat zákony zaměřené na jednotlivé osoby, přičemž je nezbytné vždy posuzovat skutečnou podstatu posuzované normy, nikoliv pouze její formální aspekty.

III. B. 2) K relevantním ustanovením ústavního pořádku týkajících se ochrany vlastnického práva

120. Ústavní pořádek České republiky především zaručuje každému bez rozdílu právo vlastnit majetek. Činí tak v čl. 11 odst. 1 Listiny. Toto právo je omezitelné, avšak pouze za splnění podmínek odst. 3 nebo 4 téhož článku. Napadená ustanovení zákonů, která zakazují veřejným funkcionářům **vůbec vlastnit coby tzv. skuteční majitelé, byť v postavení osob vlastnicích, ale nevykonávajících svá vlastnická práva**, jako je tomu například v případě právního uspořádání ve formě tzv. svěřenských fondů, respektive v postavení dle § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 37/2021 Sb. o evidenci skutečných majitelů, ve zněních pozdějších předpisů, v právnických osobách provozujících rozhlasové nebo televizní vysílání, případně vydávajících periodický tisk, jsou v rozporu s tímto ústavně garantovaným právem. Obdobně pokud se jedná o zákazy podle § 4c zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.
121. Pro účely tohoto návrhu je podstatná definice skutečného majitele v ustanovení § 2 písm. c) ve spojení s ustanovením § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 37/2021 Sb. o evidenci skutečných majitelů, ve znění pozdějších předpisů. Skutečným majitelem je tedy mj. osoba, *kteřá má v korporaci podíl na zisku, jiných vlastních zdrojích nebo likvidačním zůstatku větší než 25 %*. Navrhovatelé zdůrazňují, že skutečným majitelem je tedy také osoba, která ***nemá podíl na hlasovacích právech a neuplatňuje žádný vliv v korporaci (a to ani ve formě ovládnutí, které má svou materiální podstatu a limity, které znak skutečného majitelství postrádá, neboť má naopak ryze formální povahu a leckdy je založen právní fikcí)***. ***V daném případě se jedná o osoby mající vlastnické právo a právo na výnosy z majetku, což je integrální část institutu vlastnictví, ale neovlivňující žádným způsobem nakládání s daným majetkem. Střet zájmů v jejím případě nemůže nastat. Přesto ale dle výše uvedených napadených ustanovení má taková osoba být omezena na svých ústavně garantovaných právech, majetku zbavena, a to ve jménu ochrany společnosti před střetem zájmů.***
122. Je nutno konstatovat, že napadená ustanovení nesplňují podmínku čl. 11 odst. 3 Listiny. Ten stanoví, že vlastnictví nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Toto je ústavní základ pro vydání zákona či zákonů, které *omezí výkon vlastnického práva*. Uvedené ustanovení ***nedává ústavní základ pro nucené zbavení vlastnického práva.***
123. V mezích čl. 11 odst. 3 Listiny se ve vztahu k předmětu tohoto návrhu pohybuje jednak zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Ten stanoví řadu povinností pro provozovatele rozhlasového a televizního vysílání, tedy pro právnické osoby, jejichž skutečnými majiteli jsou veřejní funkcionáři uvedení v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Dále se v mezích citovaného ustanovení pohybuje zákon č. 46/2000 Sb. o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
124. Oba citované zákony ukládají ve veřejném zájmu celou řadu povinností osobám provozujícím jimi regulovanou činnost. Tyto povinnosti znamenají ústavně konformní omezení výkonu vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 3 Listiny. Jedná se tedy o

omezení, které mají sladit výkon vlastnického práva v oblasti sdělovacích prostředků se zájmem veřejnosti.

125. Na tomto místě je nutno upozornit například na ustanovení § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Ten stanoví: „*Provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.*“ Na něj navazují ustanovení zakládající celou řadu kontrolních a sankčních pravomocí orgánům veřejné moci za účelem prosazení plnění této zákonné povinnosti.
126. Právní řád České republiky tedy má k dispozici funkční nástroje pro to, aby *soukromý* provozovatel rozhlasového nebo televizního vysílání respektoval povinnost objektivního a vyváženého informování veřejnosti.
127. Poslanec Jakub Michálek jménem koaliční většiny přesto předložil a koaliční většina schválila pozměňovací návrh evidovaný pod č. 1691, který ***má za cíl úplné zbavení majetku*** majícího charakter sdělovacích prostředků veřejných funkcionářů ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, v platném znění.
128. Napadená ustanovení vyjmenovaná v bodu 111 tohoto návrhu považují navrhovatelé za rozporná s ústavním pořádkem z následujících důvodů.
129. V prvé řadě navrhovatel pozměňovacího návrhu žádným způsobem nezdůvodnil, proč má ke zbavení majetku podle §4a odst. 2 a dalších navazujících napadených ustanovení zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, dojít. V důvodové zprávě ke svému pozměňovacímu návrhu pouze uvádí, že stávající právní úprava umožňuje obcházení zákona. Neuvádí však ani jediný případ, který by ústavně legitimoval tak drastický zásah do práva vlastnit majetek.
130. Jak již navrhovatelé uvedli, postup *secundum et intra legem* **nemůže být nikdy contra legem**. Dále, v právním státu, má-li dojít ke zbavení majetku, mělo by se tak dít řádným procesem, který zahrnuje také zdůvodnění. To by mělo přesvědčivě doložit, v čem jsou stávající zákonná omezení a kontrolní mechanismy nedostatečné a proč je nezbytné jejich zpřísnění.
131. Z uvedeného dále vyplývá, že předmětem návrhu je právní úprava, která přímo na zákonné úrovni stanovuje, co se rozumí veřejným zájmem. Zejména z konstrukce § 19ha odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. je patrné, že ve skutečnosti nikoliv Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, ale přímo zákonodárce stanoví, co se má s určitým majetkem již nyní známých majitelů stát.
132. Tento postup je rozporný s rozhodnutím Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 24/04. Argumenty, které v něm zazněly, jsou plně příléhavé pro předmět tohoto návrhu. Také v tomto případě ***byl porušen princip obecnosti zákona***. Dále platí také to, že napadená ***ustanovení vylučují, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem***, protože ten je *de facto* určen již samotným zákonem.

133. Zcela přiléhavá je tato právní věta Ústavního soudu: „*Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplýnout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování), a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné, a nikoliv zákonodárné.*“
134. Také v tomto případě, stejně jako v případě posuzovaném v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 24/04 platí, že z napadených ustanovení nelze zjistit, jaké důvody vedly zákonodárce k přijetí dané úpravy.
135. Obecnost práva, resp. zákona považuje za jeden z podstatných znaků materiálního právního státu Ústavní soud např. v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 55/2000, ze kterého lze citovat: „*K základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů). Všeobecnost obsahu je ideálním, typickým a podstatným znakem zákona (resp. i právního předpisu vůbec), a to ve vztahu k soudním rozsudkům, vládním a správním aktům. Smyslem rozdělení státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní je svěřeni všeobecné a prvotní mocenské regulace státu zákonodárství, odvozené všeobecné mocenské regulace a rozhodování o individuálních případech správě a výlučně jenom rozhodování o individuálních případech soudnictví.*“
136. Lze doplnit, že z teoretického hlediska je obecnost práva považována za jeden ze základních principů právního státu, nemá-li se dotknout důstojnosti člověka a má-li přinášet vskutku účinná pravidla, jak vysvětlil Lon L. Fuller v Morálce práva, ve kterém vymezil osm principů charakterizujících vnitřní morálku práva, přitom obecnost práva je hned prvním principem.³¹
137. Platí také to, že i v tomto případě napadená ustanovení zákona omezují možnost soudního přezkumu. Znemožnění dotčené osobě účinně uplatnit své námitky ve správním řízení, případně u soudu v soudním řízení, v němž by byl veřejný zájem řádně posouzen v poměření k právu, do kterého veřejný zájem zasahuje, resp. před kterým má být veřejný zájem upřednostněn, představuje porušení ústavních kautel vyloučení svévole při realizaci veřejné moci, právo na zákonného soudce, rovnost a dělbu moci.
138. Z toho důvodu navrhovatelé upozorňují na rozpor napadených ustanovení s **čl. 1, čl. 2 odst. 1 a 3, čl. 81 a čl. 90 Ústavy, a čl. 36 Listiny.**
139. Navrhovatelé dále upozorňují na rozpor napadených ustanovení s nálezem Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 21/17. V něm Ústavní soud konstatoval základní vodítka pro možnost využít omezení v mezích čl. 11 odst. 3 Listiny spočívající zejména v aplikaci přísného testu proporcionality, který ostatně Ústavní soud dlouhodobě užívá k prověření ústavnosti zásahu do základního práva (srov. ve vztahu k čl. 11 Listiny taktéž nález spis. zn. Pl. ÚS 20/21, zejména bod 122 a násl.).

³¹ FULLER, L. *Morálka práva*. Praha, OIKOYMENH, 1998. str. 48 a násl.

140. Zákon v prvé řadě musí sledovat legitimní cíl. Tato podmínka nebyla splněna, protože předkladatel pozměňovacího návrhu cíl vymezil tak vágně, až ho pominul, jednak jím byla zcela pominuta otázka, zda pokud jím vágně naznačený cíl jeho snažení vůbec existuje, zda ho nelze dosáhnout jinými, již existujícími právními prostředky, které navrhovatelé popsali podrobně výše a které nebyly nikdy využity, pokud je jim známo.
141. Ústavní soud dále ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 21/17 konstatuje, že zákonná úprava omezující výkon vlastnického práva má být **rozumná a přiměřená**, což v daném případě shledal v délce přechodného období, stanovení délky lhůt apod.
142. *Nicméně, a to považují navrhovatelé za nutné zopakovat a zdůraznit: uvedené přísné, leč rozumné požadavky stanovil Ústavní soud pro aplikaci čl. 11 odst. 3 Listiny, tedy pro omezení výkonu vlastnického práva. V případě předmětu tohoto návrhu se jedná o zbavení vlastnického práva. Pokud k němu má dojít, potom podmínky musí být logicky přísnější. Navíc napadená ustanovení nesplňují podmínku rozumnosti, přiměřenosti, ani odůvodnitelnosti.*
143. Navrhovatelé také upozorňují na odlišnost právního stavu v porovnání s tím, o kterém Ústavní soud rozhodl ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 4/17. Zatímco tehdy zákonné omezení zasahovalo do hospodářského práva podnikat dle čl. 26 Listiny, nyní napadená ustanovení zasahují do **základního práva vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny. Podstata věci je tedy zásadně odlišná**. Tím je také vyloučeno případné uplatnění námítky *rei iudicatae*.
144. Navrhovatelé dále s odkazem na požadavek principu přiměřenosti, rozumnosti a zdůvodnitelnosti omezení ústavně garantovaných práv cestou zákona, jak byl v minulosti opakovaně požadován Ústavním soudem, doplňují následující. Stávající pravidla stanovená zákonem č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, dle právního stavu do novely provedené zákonem č. 253/2023 Sb. **účinně veřejné funkcionáře omezovala**. Jestliže veřejný funkcionář nacházející se v postavení skutečného majitele dle ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 37/2021 Sb. o evidenci skutečných majitelů, ve znění pozdějších předpisů, neuplatňuje žádný vliv, nedisponuje hlasovacími právy a nemá podíl v dané korporaci, **potom z hlediska účelu regulace napadená ustanovení nejsou způsobilá dosáhnout svého deklarovaného cíle**. Navíc ve smyslu ustálené a závazné judikatury Ústavního soudu porušují požadavek přiměřenosti, zdůvodnitelnosti a rozumnosti omezení ústavně garantovaných práv z důvodů uvedených výše v pasážích věnovaných výkladu problematičnosti použití institutu „skutečného majitele“ na popisovanou problematiku. V konečném důsledku směřují pouze k již řečenému, aby si dotýčný veřejný funkcionář vybral, která z ústavně garantovaných práv bude užívat, respektive směřují k prostému zbavení majetku. A v konkrétním případě rovněž k nepřipustné „neutralizaci“ politického konkurenta.
145. Napadená ustanovení uvedená v bodu 111 tohoto návrhu jako celek porušují ustanovení čl. 11 Listiny, ale také čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášené pod č. 209/1992 Sb., která je dle nálezu Ústavního soudu spis. zn. Pl. ÚS 36/01 součástí ústavního pořádku, a tím také čl. 1 odst. 2 Ústavy.

III. B. 3) K relevantním ustanovením ústavního pořádku týkajících se ochrany politických práv

146. Ústavní pořádek České republiky dále zaručuje všem občanům bez rozdílu **právo na přístup k veřejným funkcím**, ať už voleným nebo nevoleným. Na prvním místě je nutno zmínit čl. 21 odst. 4 Listiny. Relevantní je však také čl. 21 odst. 1 Listiny.
147. Ustanovení čl. 21 odst. 1, potažmo tedy také odst. 4, zahrnuje **všechny volby zmíněné ústavním pořádkem**. Shodně viz konstatování Ústavního soudu v nálezu spis. zn. Pl. ÚS 21/15, bod 77. Totožné stanovisko zastává také odborná literatura.³² K volbám zmíněným ústavním pořádkem navíc náleží volby do Evropského parlamentu.
148. Ústavou jsou práva založená čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny rozvinuta v ustanoveních čl. 18 odst. 3, čl. 19 odst. 1 a odst. 2, čl. 57 odst. 1 a čl. 102 odst. 1. Rozhodující je, že ve všech případech je právo zastávat danou veřejnou funkci zaručeno **každému občanovi**, a to ať už výslovně v jednotlivých zmíněných ustanoveních Ústavy anebo v případě čl. 102 odst. 1 s ohledem na čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny.³³ Pokud Ústava má za cíl toto právo omezit, činí tak zejména u nejvýznamnějších funkcí sama. A to ve formě nyní akceptovaných volebních cenzů, kterými jsou v zásadě pouze cenzus věku a již zmíněný cenzus občanství. **Běžný zákon další omezení volebního práva stanovit nemůže**. Viz též stanovisko odborné literatury v této věci.³⁴
149. Jak uvádí docent Michal Bartoň: „Princip všeobecného volebního práva vylučuje volební cenzy, tedy vyloučení určité skupiny obyvatel na základě obecné charakteristiky (pohlaví, **majetek**,³⁵ rasa, vyznání) z možnosti volit či být volen.“ A dále: „... z nemožnosti účasti určité skupiny osob na výkonu volebního práva představuje zároveň diskriminaci a porušuje tak i princip rovnosti.“³⁶ Zákaz diskriminace vyplývá z čl. 3 odst. 1 Listiny a s ohledem na provázanost s principem rovnosti také z čl. 1 Listiny a jako podstatná součást právního státu také z čl. 1 odst. 1 Ústavy.
150. **Navrhovatelé dále s odkazem jak na odbornou literaturu, tak i judikaturu Ústavního soudu zdůrazňují, že právo občanů na přístup k veřejným funkcím zahrnuje nejenom možnost o funkci se ucházet, ale v případě úspěchu ve volební či jiné ustavovací proceduře tuto funkci také nerušeně vykonávat.**
151. Pokud se jedná stanovisko odborné literatury k tomu, že právo na přístup veřejné funkci dle čl. 21 odst. 4 Listiny zahrnuje také její výkon, viz názor docenta Michala Bartoně.³⁷

³² HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2021, s. 671.

³³ K tomu, že do pojmu veřejné funkce spadají také pozice v samosprávě, ať už územní, nebo také zájmové a profesní, viz shodně stanovisko odborné literatury zde: HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2021, s. 692.

³⁴ Viz PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém*. Praha: Linde, 1998, s. 135. Shodně SLÁDEČEK, V. / MIKULE, V. / SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2016, s. 262.

³⁵ Zvýrazněno navrhovateli.

³⁶ HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2021, s. 680.

³⁷ HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha, C. H. Beck, 2021, s. 693.

Docent Bartoň tamtéž dále uvádí: „Obsahem práva na rovný přístup k veřejné funkci je ve své podstatě zákaz libovůle při vstupu do veřejné funkce, jakož i při zřazení takto nabyté funkce. ... Veřejná moc musí tedy prokázat že zásab (odlišné zacházení) sleduje legitimní cíl a použité prostředky jsou přiměřené tomuto cíli.“

152. Pokud se jedná o judikaturu Ústavního soudu v této otázce, navrhovatelé odkazují na nálezn spis. zn. II. ÚS 53/06. V něm Ústavní soud uvedl, že „...čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zřazením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého článku 21, se nevyčerpává pouhým získáním funkce, výbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůlí státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“
153. Stanovisko, že právo na přístup k veřejné funkci dle čl. 21 odst. 4 Listiny zahrnuje také právo na její nerušený výkon Ústavní soud potvrdil také ve svém usnesení spis. zn. Pl. ÚS 24/09.
154. **Závěry uvedené v nálezu spis. zn. II. ÚS 53/06 je nutno vztahovat přirozeně i na zákonodárnou a obecně normotvornou činnost.** V podmínkách právního státu nemůže být přípustné dovolit omezování základních práv garantovaných ústavním pořádkem předpisy podústavního charakteru, které jsou navíc založeny na libovůli a selektivním přístupu a popírají základní požadavky ústavního pořádku na to, jak má zákon vypadat a jakým způsobem má být schvalován.
155. Navrhovatelé se ve vztahu k čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a navazujícím výše zmíněným ustanovením Ústavy dále odvolávají na smysl závěrů Ústavního soudu v dalších jeho nálezech. Může se jednat o nálezn spis. zn. Pl. ÚS 3/96, v němž Ústavní soud připomenul podstatu svobodných voleb takto: „Za svobodné lze považovat takové volby, v nichž existuje svoboda vstupovat se svou politickou alternativou do volebního procesu...“ To se dle názoru navrhovatelů týká i toho případu. Napadená ustanovení nutí občana, aby zvážil a rozhodl se, kterému z ústavně garantovaných práv dá přednost. V případě výkonu veřejné funkce se musí vzdát části svého majetku, respektive o něj bude připraven rozhodnutím orgánu veřejné moci. V tomto smyslu by došlo také k porušení čl. 3 odst. 3 Listiny, který zaručuje, že nikomu nesmí být způsobena újma pro uplatňování jeho základních práv a svobod.
156. Odkázat lze také na smysl nálezu spis. zn. IV. ÚS 275/96. V něm Ústavní soud ve vztahu k zákonu č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů konstatoval: „Jestliže tedy účelem zákona o volbách do Parlamentu ČR je realizovat a blíže upravit základní politické právo volit a být volen, pak sporná ustanovení musí vždy být vykládána k tomuto právu vstřícně – tedy tak, aby pokud možno bylo umožněno volit či být volen a ne naopak. Kromě tohoto speciálního interpretačního pravidla pro práva politická opírá Ústavní soud svůj názor i o ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, které stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“ S ohledem na výše uvedený výklad smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny je nutno tento přístup vztáhnout také na právo funkci vykonávat a současně nebýt nucen vybírat si, které z ústavně garantovaných práv využívat a které nikoliv.

157. Tento svůj postoj k volebnímu právu Ústavní soud potvrdil v nálezu spis. zn. II. 540/02, který docent Marek Antoš komentuje následujícím způsobem: „Z tohoto práva rovněž vyplývá pozitivní závazek státu volby organizovat, a to takovým způsobem, aby bylo možné efektivní uplatnění práva volit a být volen.“⁶⁸ Tento principiální závěr je nutno analogicky vztáhnout na situaci, která vznikla schválením ustanovení zákona, která jsou předmětem tohoto návrhu, protože ta vylučují některé občany z výkonu veřejných funkcí, které získaly, pokud se nuceně nehodlají vzdát části svého majetku. A tím je porušen princip výše vyjádřený požadovaný Ústavním soudem.

158. Navrhovatelé k tomu již na tomto místě dodávají, že stejná kritéria je nutno analogicky aplikovat při posuzování ústavnosti napadených zákonných ustanovení uvedených v bodu 111 tohoto návrhu, která selektivně a účelově omezují možnost výkonu nabyté veřejné funkce. A to tím spíše, že dochází nejenom o omezení výše uvedených ústavně garantovaných práv politického charakteru. Dochází také ke střetu se základním právem vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny a podle čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Přičemž výběr majetku dotčeného napadenými zákonnými ustanoveními je projevem libovůle a selektivního přístupu. V konečném důsledku je dotčený občan veřejnou mocí nucen vybrat si, která svá ústavně garantovaná práva vykonávat bude a kterých se vzdá. Takový postup je hrubě rozporný se základními principy právního státu. Ten zaručuje občanům jak právo na výkon veřejných funkcí, pokud se jim podaří jich dosáhnout, tak i právo na vlastnictví majetku.

159. Dále navrhovatelé připomínají pravidlo, které Ústavní soud vyjádřil ve svém nálezu spis. zn. Pl. ÚS 34/09. V něm konstatoval, že „...považuje za samozřejmé a určující pro nalézáni práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na konkrétních skutkových zjištěních.“ Přičemž „...s přiblížením ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce.“

160. Závěrem této části tedy navrhovatelé již pouze v obecné rovině shrnují, že napadená ustanovení uvedená v bodu 111 tohoto návrhu jsou v rozporu zejména (ale nejenom) s právem na přístup k veřejným funkcím, právem vlastnit majetek, nutí dotčené subjekty vybrat si, které z ústavně garantovaných práv využijí a o které následně přijdou, a porušují celou řadu ústavních pravidel kladených na zákony. Tím došlo k nepřipustnému porušení ústavního pořádku.

⁶⁸ KÜHN, Z., KRATOCHVÍL, J., KMEC, J., KOSAŘ, D. a kol: *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 916.

V.

Návrh rozhodnutí

161. Na základě všech výše uvedených důvodů navrhovatelé žádají Ústavní soud pro případ, že uzná argumentaci navrhovatelů o takových vadách zákonodárního procesu majících charakter protiústavnosti, které umožní zrušení všech napadených ustanovení, aby vydal tento nález:

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

162. Pokud Ústavní soud neshledá důvody pro postup dle výše uvedeného bodu 161, potom navrhovatelé žádají, aby Ústavní soud s ohledem na porušení ústavnosti v důsledku porušení pravidel zákonodárního procesu předložením a schválením tzv. přílepku, jakož i pro materiální rozpor s ústavním pořádkem, kdy uvedená ustanovení svým obsahem porušují ústavně zaručená práva a principy, vydal tento nález:

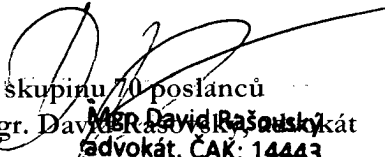
Ustanovení v § 19g odst. 1 písm. a) slova „*a dozor nad dodržování zákona o střetu zájmů*“ a celého písm. h), § 19ha, § 19hb, § 19hc, § 19i, § 19j odst. 3 a 4, a § 19l odst. 3 až 6 zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, v § 2 odst. 1 písm. c) slova „*prezident republiky*“, v § 2 odst. 1 písm. d) slova „*nejvyšší státní tajemník*“, v § 4a odst. 1 slova „*skutečným majitelem*“ a věta „*To neplatí v případě, kdy je vydavatelem periodického tisku politická strana, politické hnutí nebo politický institut,*

právníká osoba jimi ovládaná, nebo právníká osoba ovládaná územním samosprávným celkem anebo pokud je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku právníká osoba, která nemá povinnost vyhotovit výroční zprávu podle zákona upravujícího účetnictví.“; § 4a odst. 2, § 4c, v § 13 odst. 8 slova „, uvedených v § 2 odst. 2“; § 23 odst. 1 písm. b), dále v § 23 odst. 3 písm. b) slova „, b) bodu 1 a“; § 23 odst. 3 písm. d), § 25 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, čl. IV – přechodná ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a dále slova „skutečným majitelem“ v ustanoveních § 13 odst. 3 písm. g) a § 63 odst. 1 písm. d) zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

VI.

Procesní návrh

163. Navrhovatelé s ohledem na závažnost věci, její celospolečenský dopad, neúměrně krátkou dobu legisvakance a absenci přechodných ustanovení a zájem na obnovení ústavnosti a právní jistoty, aby se Ústavní soud ve smyslu § 39 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, usnesl na tom, že **věc je naléhavá a tento jimi předložený návrh projednal přednostně, mimo pořadí návrhů, v němž mu došly.**


za skupinu 70 poslanců
Mgr. David Rašouský
advokát, ČAK: 14443
Šumavská 525/33, 602 00 Brno
IČ: 71223011