

Nepředchází

Ústavnímu soudu Joštova 8 660 83 Brno 2		ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	5
Došlo dne: - 4 -09- 2026			
V Praze dne 2. září 2026		krát Přílohy: _____ Vyřizuje: _____	

Ke sp. zn.: **Pl. ÚS ____/26**

Věc: Návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen Ústava) na zrušení ustanovení zákona, a to bodů 4., 6. a 7. části druhé čl. II zákona č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů, a dále na zrušení § 8 odst. 8 a odst. 10 a hlavy VIII (§§ 31 a 32) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

Navrhovatelka: Skupina nejméně čtyřiceti jednoho poslance dle ust. čl. 88 odst. 1 Ústavy ve spojení s ust. § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu

(podpisy a uvedení jmen poslanců, jakožto náležitost podání dle ust. § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu jsou v závěru podání za jeho textem)

zastoupena dle plné moci advokátem Pavlem Uhlem,
č. osvědčení ČAK 10960, se sídlem Kořenského 15,
150 00 Praha 5 – Smíchov, datová schránka 5iza9qd



Pavel Uhl, advokát
evidenční číslo ČAK: 10960
Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00
IČ: 71638806, DIČ: CZ7508100083

Účastníci řízení: 1. Poslanecká sněmovna, se sídlem Sněmovní 4, 118 26 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka bykaigm
2. Senát, se sídlem Valdštejnské náměstí 17/4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka 44iaeaj

Vedlejší účastníci řízení (pokud do řízení vstoupí):

Nepředchází

./.

3. vláda, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, 118 01 Praha 1 – Malá Strana, datová schránka *trfaa33*
4. (alternativně) ochránce práv dětí, se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno, datová schránka *jz5adky*
5. (alternativně) veřejný ochránce práv, se sídlem Údolní 39, 602 00 Brno, datová schránka *jz5adky*

elektronicky: do datové schránky ***z2tadw5***

bez příloh

I.

**Vylíčení skutkových a právních
okolností před podáním návrhu**

[1] Parlament přijal zákon vyhlášený jako zákon č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů. Návrh zákona předložila vládě jako sněmovní tisk č. 90/0. Návrh doznal v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně určitých změn. Následně návrh zákona projednal Senát, který jej vrátil sněmovně s pozměňovacími návrhy zachycenými v usnesení Senátu č. 472 a shodně ve sněmovním tisku č. 90/5. Ty Poslanecká sněmovna nepřijala a setrvala na svém původním znění. Přijatý zákon vrátil Parlamentu, respektive Poslanecké sněmovně, prezident republiky. Prezident republiky své suspenzivní veto odůvodnil v textu, který byl poté publikován jako sněmovní tisk č. 90/8. Poslanecká sněmovna jeho suspenzivní veto přehlasovala.

[2] Z ustanovení, která jsou tímto návrhem zákona věcně napadena, byla ve vládním návrhu zákona pouze ta ustanovení, která vkládala současné napadené znění hlavy VIII. (§§ 31 a 32) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též rozpočtová pravidla).

[3] Zmíněná ustanovení hlavy VIII. (§§ 31 a 32), která byla později v důsledku novelizačního efektu promítnuta do rozpočtových pravidel, zní takto:

HLAVA VIII**POSTUP PŘI VYHLÁŠENÍ STAVU OHROŽENÍ STÁTU, VÁLEČNÉHO STAVU NEBO V
PŘÍPADĚ VÝRAZNĚ ZHORŠENÉ BEZPEČNOSTNÍ SITUACE****§ 31****Zvláštní pravidla rozpočtového hospodaření**

(1) Vláda může v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu anebo na základě návrhu opatření k zajišťování bezpečnosti České republiky připraveného Bezpečnostní radou státu v případě zhoršené bezpečnostní situace, zejména v návaznosti na plnění závazků vyplývajících z článku 4 nebo 5 Severoatlantické smlouvy, překročit celkové výdaje stanovené zákonem o státním rozpočtu až o 10 %.

(2) O částku podle odstavce 1 může vláda navýšit výdaje vládní rozpočtové rezervy.

(3) Vláda může výkonem pravomocí podle odstavců 1 a 2 pověřit ministra financí.

(4) Odstavce 1 až 3 se použijí obdobně i pro období rozpočtového provizoria.

§ 32

Zvláštní pravidla vypracování návrhu státního rozpočtu a střednědobého výhledu

V případech podle § 31 při vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu, návrhu zákona, kterým se mění zákon o státním rozpočtu, a při vypracování střednědobého výhledu lze

- a) překročit částku střednědobých výdajových rámců,
- b) nepostupovat podle § 4 odst. 4 věty první, § 8 odst. 1 až 8 a 10 a § 8b odst. 2 a 3; přípravu návrhu zákona o státním rozpočtu, návrhu zákona, kterým se mění zákon o státním rozpočtu, a při vypracování střednědobého výhledu řídí ministerstvo.“.

[4] Znění se sice mírně v průběhu legislativního procesu změnilo, ale změny nejsou pro podstatu tohoto návrhu klíčové. Jednalo se buďto o změnu stylistickou, kterou se pojem „jeho změny“ (myšleno zákona o státním rozpočtu) nahradil větným celkem „návrhu zákona, kterým se mění zákon o státním rozpočtu“. Další změnou bylo vložení odkazu na § 10, jehož nové znění bylo do návrhu zákona v průběhu legislativního procesu vloženo a který je předmětem další části tohoto návrhu.

[5] Důvody úplné reformulace hlavy VIII byly podle důvodové zprávy tyto: „Toto opatření je nezbytné k umožnění financování včasných opatření státu k zajištění bezpečnosti jeho občanů již při zhoršené bezpečnostní situaci, která je spatřována zejména v návaznosti na aktivaci článku 4 nebo 5 Severoatlantické smlouvy a na základě rozhodnutí vlády učiněného na základě doporučení Bezpečnostní rady státu. Bezpečnostní rada státu je zřízena ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, jako stálý pracovní orgán vlády, který koordinuje a vyhodnocuje problematiku bezpečnosti země.“. Důvodová zpráva k otázce souladu těchto ustanovení s ústavním pořádkem nekonstatuje nic specifického. V části důvodové zprávy věnované výslovně souladu s ústavním pořádkem se konstatuje, že návrh je v souladu.

[6] Otázka souladu těchto ustanovení s ústavním pořádkem byla předmětem diskuse na plénech obou komor Parlamentu a tematizoval ji částečně spíše v politické rovině i prezident republiky, který své výhrady k napadené normě vyjádřil v písemném odůvodnění svého suspenzivního veta. Výslovně uvedl své výhrady k oslabení parlamentní kontroly.

[7] V průběhu legislativního procesu podala poslankyně Alena Schillerová dva pozměňovací návrhy, které byl poté označeny jako sněmovní dokument č. 825 a č. 826 a které byly následně ve sněmovním tisku 90/2 označeny jako pozměňovací návrhy B1 a B2¹. Pozměňovací návrhy, které byl změnou navržené změny zákona, nakonec vyvolaly v konečném důsledku tyto změny zákona o rozpočtových pravidlech, a to skrze body 4., 6. a 7. části druhé čl. II novely zákona o rozpočtových pravidlech provedené zákonem č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů:

§ 8

Vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu

(1) Tento návrh v původní poslankyní vložené podobě je dostupný na adrese <https://www.psp.cz/sqw/ppn.sqw?id=6545> jako soubor 29825-45364.docx.

[...]

(3) Celkové výdaje státního rozpočtu stanovené podle odstavce 2

a) pro rozpočtový rok 2026 až 2033 2036 lze zvýšit o částku výdajů na financování obrany České republiky, která překračuje 2 % nominálního hrubého domácího produktu vypočtenáou podle zákona upravujícího financování obrany České republiky pro rozpočtový rok, na který je sestavován návrh státního rozpočtuu,

b) pro rozpočtový rok 2026 až 2036 lze zvýšit o částku výdajů na financování výstavby dálnic a silnic, drah, infrastruktury pro vodní dopravu, vodní infrastruktury a staveb pro energetickou bezpečnost podle přílohy č. 1 k zákonu č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění účinném ke dni 1. ledna 2026, včetně úhrad poskytovaných v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru osobám, které zajišťují a financují jejich výstavbu, modernizaci, opravy, údržbu nebo správu, pokud jsou tyto činnosti spojeny s dopravní a vodní infrastrukturou, která je nebo bude ve vlastnictví státu.

(4) Ministerstvo řídí práce na vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu. Správci kapitol, státní fondy, územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí a jiné právnické a fyzické osoby, které požadují prostředky ze státního rozpočtu nebo poskytnutí státní záruky, jsou povinni předložit ministerstvu údaje potřebné pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu v termínu, rozsahu a struktuře, které stanoví ministerstvo vyhláškou. To se netýká kapitol Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář Veřejného ochránce práv a Úřad Národní rozpočtové rady. Obce a dobrovolné svazky obcí předkládají údaje prostřednictvím krajů, které tyto údaje předkládají ministerstvu s tím, že dobrovolné svazky obcí tak činí prostřednictvím kraje, kde mají své sídlo. Hlavní město Praha předkládá údaje přímo ministerstvu. Podklady pro sestavení návrhu výdajů státního rozpočtu na financování dotačních investičních akcí předkládají obce a dobrovolné svazky obcí vždy přímo příslušnému správci kapitoly. Činnost krajů podle věty čtvrté je přenesenou působností.

(5) Návrh celkových příjmů a celkových výdajů kapitol Poslanecká sněmovna, Senát, Kancelář prezidenta republiky, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář veřejného ochránce práv a Úřad Národní rozpočtové rady předloží správci těchto kapitol rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny, který o návrzích rozhodne do 20. června běžného roku.

(6) Pokud nedojde k rozhodnutí podle odstavce 5 ve stanoveném termínu a návrh předložený správcem kapitoly nepřekročí celkové výdaje této kapitoly podle posledního schváleného zákona o státním rozpočtu, považuje se návrh předložený správcem kapitoly za schválený. Pokud návrh předložený správcem kapitoly překročí celkové výdaje této kapitoly podle věty první, podléhají tyto vyšší výdaje schválení ministerstvem.

(7) Na základě návrhů schválených podle odstavce 5, nebo určených podle odstavce 6, vypracují správci kapitol uvedených v odstavci 5 návrhy rozpočtů svých kapitol v rozpočtovém systému.

(8) Dojde-li v období od rozhodnutí rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny podle odstavce 5 do předložení návrhu zákona o státním rozpočtu **nebo návrhu zákona, kterým se mění zákon o státním rozpočtu** Poslanecké sněmovně ~~z důvodu navýšení platů nebo z důvodu předpokládaného přijetí prostředků z rozpočtu Evropské unie nebo z finančních mechanismů~~ ke změnám v návrhu rozpočtu kapitol uvedených v odstavci 4, může být návrh rozpočtu těchto kapitol změněn po dohodě jejich správců s ministerstvem.

(9) Návrh zákona o státním rozpočtu předkládá ministerstvo ke schválení vládě. Vláda návrh zákona o státním rozpočtu předkládá Poslanecké sněmovně ve lhůtě podle zvláštního zákona.^{11d)}

(10) Na vypracování návrhu zákona, kterým se mění zákon o státním rozpočtu, se použijí obdobně odstavce 1 až 3, odstavec 4 věta první, odstavec 8 a odstavec 9 věta první.

Poznámka: **tučně** jsou vyznačena vložená ustanovení, ~~přeškrtnutě~~ jsou vyznačena vypuštěná ustanovení a podtrženě jsou vyznačena ta ustanovení, která se sice nemění, ale jsou podle navrhovatelky klíčová pro pochopení podstaty změny.

[8] Tyto pozměňovací návrhy vložila do systému poslankyně Alena Schillerová dne 14. dubna 2026 v 16:10, a to v situaci, kdy zasedání sněmovny začínalo tentýž den v 14:00 (zasedání tedy začalo o dvě hodiny dříve, než byly návrhy do systému vloženy). Jednání, které započalo ve 14:00 pokračovalo do noci, kdy krátce po půlnoci bylo zahájeno plenární projednávání tohoto zákona ve druhém čtení. Mezi vložení a začátkem projednávání bodu tak probíhala necelých devět hodin pouze schůze. Schůze pak byla dne 15. dubna 2026 v 0:42 přerušena do 9:00 téhož dne, kdy pak následně pokračovala v projednávání téhož bodu, který byl pak bez relevantní přestávky ukončen doprojednáním. Na závěr druhého čtení byla hlasováním sněmovny zkrácena lhůta na zahájení třetího čtení po skončení druhého na sedm dnů.

[9] V průběhu druhého čtení pak poslankyně Schillerová, ačkoliv byla druhou nejčastější řečnicí a její příspěvky byly ve své celkové délce nejrozsáhlejší, nijak tento pozměňovací návrh neodůvodnila. Jiní poslanci se k ním nevyjádřili, protože je nemohli znát. K otázce množství pozměňovacích návrhů, které nebyly čteny, ale byly během jednání komory, během něhož by měli poslanci být přítomni na plénu, pouze vkládány do systému se vyjádřil poslanec Marian Jurečka těmito slovy: *Já nevím, co víc říct silnějšího, abyste prostě zkusili se zamyslet. Vy se nad tím nezamyslete, vám je to jedno. Myslím si, že většina poslanců to vlastně ani nečetla, ty pozměňovací návrhy, navíc, co se pod tím skrývá, že prostě tohle fakt není cesta k rozumné budoucnosti, prosperitě České republiky. Děkuji vám za pozornost.*

[10] Ve třetím čtení pak byl tento návrh předmětem jak věcné kritiky, tak kritiky procedurálního aspektu vložení tohoto normativního prvku do textu návrhu zákona, a to zejména ze strany poslankyně Lucie Sedmíhradské a poslance Michala Kučery. Poslankyně Alena Schillerová, byť i ve třetím čtení opakovaně (celkem sedmkrát) hovořila, nijak neodůvodnila věcně tyto návrhy, neobjasnila důvody, proč

byly podány způsobem, kterým byly podány. Ani nereagovala nijak na kritiku věcného obsahu návrhů či procedurálních aspektů jejich podání. Diskuse o této otázce, potažmo kritika ze strany opozice však byly velmi omezené.

[11] Samotné třetí čtení pak bylo oproti zvyklostem a podle navrhovatelky i v rozporu se zákonem zkráceno. Třetí čtení probíhalo pouze ve dvou dnech, a to 13. a 15. května 2026. Dne 13. května 2026 byl bod otevřen v 10:32 a jednání probíhalo do 14:00. Dne 15. května 2026 byl bod otevřen v 11:20 a pevný čas hlasování byl určen na 12:30. Samotné třetí čtení trvalo celkem 4 hodiny a 38 minut. Na poslední fázi rozpravy tedy bylo vyhrazeno **70 minut. Přihlášených řečníků do rozpravy ve třetím čtení, kteří se nemohli rozpravy účastnit, protože rozprava byla ukončena, bylo v okamžiku jejího ukončení třicet sedm.** Pozměňovací návrh byl nicméně většinou přijat.

[12] Následně při projednávání návrhu zákona poté, co byl zákon vrácen Senátem, byla rozprava, která se nicméně týkala především podstaty senátního pozměňovacího návrhu, také zkrácena, a to ještě zásadněji. Bod samotný byl otevřen 7. července ve 20:10, ale už ve 21:00 navrhla poslankyně Taťána Malá zařadit hlasování na pevný čas, a to 8. července, 1:00, což sněmovna vzápětí schválila. Věcně k zákonu vystoupilo 15 poslanců a poslankyň. Ke slovu se nedostal žádný žádný běžný řečník bez přednostního práva projevu. Takto bylo zkráceno v možnosti se vyjádřit celkem **čtyřicet řádně přihlášených poslanců.** Celá rozprava byla složena pouze z projevů těch, co měli přednostní právo, a z faktických poznámek.

[13] V odůvodnění suspenzivního veta, které Poslanecké sněmovně poskytl prezident republiky, lze identifikovat věcnou kritiku změn, které jsou předmětem těchto změn. Následná debata na plénu o zákonu vráceném prezidentem pak byla také omezena prostřednictvím stanoveného pevného času hlasování. Těsně před samotným hlasováním předsedající nabízel jednotlivým přihlášeným poslancům možnost vystoupit pouze na zbývající jednu minutu. **V okamžiku, kdy k přerušení rozpravy došlo, bylo řádně přihlášených poslanců a poslankyň dvacet devět.**

[14] Zákon č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů, byl vyhlášen dne 28. srpna 2026 ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

II.

Vymezení návrhu

[15] Navrhovatelka tímto podává

návrh na zrušení

(a) bodů 4., 6. a 7. části druhé čl. II zákona č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů,

(b) § 8 odst. 8 a odst. 10 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů a

(c) hlavy VIII (§§ 31 a 32) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

a to ke dni vyhlášení příslušného nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

[16] Navrhovatelka zde upozorňuje na to, že návrh pod písmenem (a) směřuje ke zrušení novely zákona, a to z důvodů ryze procedurálních (stovnej nález Ústavního soudu vydaný dne 4. prosince 2024 pod sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (paralelní citace: 427/2024 Sb., N 226/127 SbNU 265; populární název: *Pozměňovací návrh jako neústavní legislativní přílepek (lex Babiš II)*).

[17] Návrh pod písmenem (b) pak směřuje, co se týče důsledků, ke zrušení (pouze) některých ustanovení platného práva vložených do něj ustanoveními napadenými pod bodem (a), a to z důvodů čistě věcných. Oba návrhy si tedy funkčně částečně konkurují, byť sledují stejný cíl. Konkurence je nicméně pouze částečná a část důsledků změn pod bodem (a) je věcnými návrhy nedotčena. Navrhovatelka navrhuje v petitu pod částí II. návrhu body (a) a (b) jako výrokové částečně alternativní.

III.

Odůvodnění návrhu

Ad (a) Neústavní přílepek

[18] Navrhovatelka má za to, že body 4., 6. a 7. části druhé čl. II novely provedené zákonem č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů, byly do tohoto zákona vloženy způsobem, který překračuje hranici přípustnosti přílepků, jak byla vymezena v nálezu vydaném dne 4. prosince 2024 pod sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (paralelní citace: 427/2024 Sb., N 226/127 SbNU 265; populární název: *Pozměňovací návrh jako neústavní legislativní přílepek (lex Babiš II)*).

[19] Pro posouzení této otázky je klíčové vzít v úvahu následující skutkové okolnosti:

- (1) Novela, do které byly tyto novelizační body vloženy, byla vládním návrhem.
- (2) Vláda měla plnou kontrolu nad legislativním procesem formulování návrhu zákona.
- (3) Tuto kontrolu administrovalo v rámci exekutivy ministerstvo financí, v jehož čele stála v době projednávání návrhu ve fázi vládní legislativy i parlamentního projednání ministryně financí, místopředsdkyně vlády a současně poslankyně Alena Schillerová.
- (4) Alena Schillerová byla zástupcem předkladatele – vlády i po celou dobu projednávání tisku č. 90 v Poslanecké sněmovně i ve všech jejích orgánech.

- (5) Samotné projednávání návrhu zákona – sněmovního tisku č. 90 skýtalo nepřehledné možnosti vznášet pozměňovací návrhy na výboru a tam je odůvodňovat, popřípadě je i odůvodnit na plénu.
- (6) Návrh byl podán pouze písemně několik hodin před zahájením druhého čtení během zasedání pléna, na kterém se pak druhé čtení zahájilo.
- (7) Předkladatelka poslankyně Alena Schillerová, která vystupovala během druhé čtení několikrát, a její projevy byly dlouhé, podstatu a důvodnost pozměňovacích návrhů nijak nezmínila.
- (8) Opozice neměla zjevně faktickou možnost na něj během druhého čtení reagovat, protože od podání „do systému“ do druhého čtení zasedala. Její reakce se omezila na to, že pozměňovacích návrhů je hodně a jsou nepřehledné. Tisk 90/2, ve kterém byl návrh zakomponován, byl publikován až po skončení druhého čtení.
- (9) Sněmovna hlasovala o zkrácení minimální lhůty mezi druhým a třetím čtením v situaci, kdy nikomu nebyla podstata obsahu pozměňovacího návrhu známa.
- (10) Ve třetím čtení, kdy teoreticky mohla nastat situace, kdy návrh mohl být podroben kritice opozice, byla rozprava zkrácena a třicet sedm poslanců se vůbec nemohlo dostat ke slovu.
- (11) Při projednávání návrhu zákona vráceného ze Senátu byla rovněž rozprava zkrácena. Ke slovu se nedostal žádný žádný běžný řečník bez přednostního práva projevu. Takto bylo zkráceno v možnosti se vyjádřit celkem čtyřicet přihlášených poslanců. Celá rozprava byla složena pouze z projevů těch, co měli přednostní právo, a faktických poznámek. Při projednávání zákona vráceného prezidentem byla rozprava rovněž zkrácena.
- (12) Opozice při projednávání tohoto zákona ani v související či souběžné agendě neobstruovala a nezavdala nijak svým postupem důvod pro takové řešení vnášení pozměňovacích návrhů. Stejně tak nezavdala důvod pro zkracování debaty, ke kterému došlo ve třetím čtení, v případě vrácení Senátem i v případě vrácení prezidentem republiky.
- (13) Pozměňovací návrhy nepřiznávají, a to ani v odůvodnění, skutečné dopady a podstatu svého cíle. Jako hlavní důvod je uvedeno „[v] zájmu snížení administrativní zátěže a zvýšení flexibility“ (sněmovní dokument 825) a „[d]ůvodem pro tuto úpravu je větší flexibilita při přípravě rozpočtu na klíčové strategické stavby, jejichž počátek realizace může být nepředvídatelný vlivem mnoha faktorů při jejich přípravě a povolování.“ (sněmovní dokument 826). Podstata prvního návrhu přitom zasahuje do parlamentní kontroly toho, jak exekutiva nakládá s rozpočty nezávislých institucí, a to ve specifických situacích, které mohou být krizové nebo politicky vypjaté. Podstata druhého návrhu pak směřuje k úplné destrukci rozpočtových omezení. To sice souvisí s problematikou původního návrhu, ale mimo jeho záměr a technické zacílení.
- (14) Absence odůvodnění obou návrhů se vztahuje i k jinak bohatým projevům jejich předkladatelky (nebo politické síly, či jejich koalice), které představuje; autorské odůvodnění podstaty návrhu ve veřejném prostoru chybí do dne podání tohoto návrhu. Navrhovatelka při tom mluvila při projednávání návrhu nejvíce ze všech poslanců (na základě přednostního práva), ale zcela o jiných věcech.

- (15) Klíčový dopad obou návrhů se nadto zcela míjí s podstatou návrhu zákona a materiálně jde o mimoběžnou problematiku. Důsledkem prvního pozměňovacího návrhu je omezení parlamentní kontroly nad tím, jak může exekutiva změnit a tedy i zásadně omezit rozpočet kontrolních institucí. Naopak návrh v sobě nemá předpoklad jakéhokoliv zaznamenanatelného rozpočtového benefitu, protože všechny instituce, kterých se týká, představují rozpočtově 0,1655 % výdajů státního rozpočtu. Pokud by například exekutiva chtěla redukovat rozpočty těchto institucí bez kontroly parlamentní instituce o jednu desetinu, což by pro ně bylo velmi zásadní, tak by to představovalo 0,01655 % státního rozpočtu. Materiální dopad (redukce parlamentní kontroly a oslabení kontrolních institucí) je tedy zcela jiný než je předmět regulace hlavní normy (rozpočtová odpovědnost). Druhý návrh pak zcela popírá podstatu měněné regulace a fakticky ji nepřiznaně odstraňuje.

[20] Pojem *přílepek* je pojem z hlediska ústavního práva neutrální. Přílepky obecně jsou běžné, politicky i právně zhusta tolerované a mnohdy jsou dokonce nástrojem širšího politického konsensu nad řešením situace, který překlenuje příkop mezi opozicí a koalicí. Existuje ovšem určitá hranice, kdy se z přílepku stává přílepek neústavní. Obecně z přílepku činí neústavní přílepek více faktorů, které ve své kombinaci vytvářejí souhrnné hodnocení takového přílepku jako v rozporu s demokratickou podstatou parlamentních procedur. Kritéria jsou pak vždy komplexní a některá z nich mají povahu kvalitativních a nikoliv kvantitativních kritérií (míra omezení demokratické diskuse).

[21] Poslední nález, který se snažil o definici neústavního přílepku, byl zmíněný nález Pl. ÚS 41/23, dále označovaná jako *lex Babiš II*. Tento nález definuje přílepek (nikoliv nezbytně neústavní) jako *pozměňovací návrh, který (1) nemá úzký vztah ani (1a) k účelu, ani (1b) k předmětu původního návrhu zákona, a současně (2) ve sněmovně nebylo dosaženo širokého konsenzu na jeho přijetí* (cit. *lex Babiš II.*; bod 195). Uvedený přílepek tato kritéria splňuje. Poté, co je návrh hodnocen jako přílepek, je třeba posoudit intenzitu, s jakou zasahuje do pravidel demokratické diskuse; slovy bodu 195 nálezu „*zasahuje ústavní pravidla a principy*“.

[22] V souzené věci mohla předkladatelka pozměňovacího návrhu dosáhnout řádného projednání jinak. Mohla z titulu své ministerské funkce nechat vložit předmětný text do samotného původního textu návrhu zákona, z titulu své místopředsednické vládní funkce mohla dosáhnout uplatnění připomínky v připomínkovém řízení, během projednání ve výborech mohla prostřednictvím svých koaličních poslanců předložit stejný návrh, zástupci jejího resortu a tedy její podřízení byli přítomni projednání ve výboru a mohli se na koordinaci podílet, mohla ve druhém čtení návrh vzevrubně analyzovat a odůvodnit.

[23] Nestalo se tak. Všechny kroky, které předkladatelka naopak učinila, vedly k tomu, že demokratická diskuse nad podstatou návrhu byla vyloučena, a to zcela po maximálně možnou dobu, tedy až do začátku třetího čtení. Ve třetím čtení pak byla diskuse prakticky také vyloučena, protože už nebyl prostor pro vyjednávání nad podobou případných kompromisů a jiných znění nebo jiných obecně přijatelných řešení. Návrh byl projednatelný v podstatě v režimu „*take it or leave it*“. Rozprava ve třetím čtení navíc byla zkrácena bez uznatelného důvodu, stejně tak byla zkrácena rozprava v případě projednávání vrátky ze Senátu a při projednávání suspenzivního veta prezidenta republiky.

[24] Podstatou parlamentní diskuse je ale i to, že se o předložených návrzích jedná a hledají se kompromisy, které jsou přijatelnější. Pokud se podstata nepřiznaného (a zásadního) návrhu skryje až do doby, dokud je tato možnost vyloučena, je demokratická diskuse značně redukována na mocenský a binární spor ano/ne. Pokud už je spor redukován na variantu ano/ne, je podstatou demokratické

diskuse alespoň to, že oponenti přijímaného řešení se mohou veřejně na příslušném fóru k věci vyjádřit. Smyslem takových projevů je pak i otevření veřejné diskuse skrze referenci v médiích apod.

[25] Více čtení v Poslanecké sněmovně má svůj smysl a důvod a každému z nich je vlastní odlišná logika a účel. V prvním čtení se řeší zda ano či ne, popřípadě zda zrychleně či normálně, nebo nakonec na jakém hřišti se povede diskuse (příkazání výborům). Ve druhém čtení se provádí maximum deliberační politické práce, jejíž těžiště tkví v práci ve výborech. Hledají se varianty řešení a změn, dojednávají se kompromisy. Druhé čtení je završeno projednáním v plénu, kde se uvedené výstupy projednají veřejně a předloží se veřejnosti. Do konce druhého čtení lze vznášet varianty řešení, o kterých pak lze mezi druhým a třetím čtením jednat, vnášet je do kompromisů, uzavírat o nich dohody apod. Lapidárně řečeno, pokud jakákoliv politická síla považuje známé a diskutované řešení, které je na stole, za příliš radikální, krajní či nepřípadné, může přijít s jinou variantou a vznést ji jako konkurenční, popřípadě jich může vznést více. Následně je pak možné ještě hledat řešení a získávat podporu pro to či ono řešení. To je ale možné, pokud jsou relevantní změny známy a obecně celou relevantní politickou obcí pochopeny během druhého čtení.

[26] Třetí čtení je pak pouze prostorem pro hledání řešení a výběru variant, které byly projednány a nastoleny dříve. Od uzavření druhého čtení není pak možné další varianty nastolovat. Celý proces samozřejmě kombinuje prvky veřejné diskuse (jednání výborů a pléna) a neveřejné prvky. Podmínkou jeho fungování je i to, že o podstatných jevech, prvcích a rysech tohoto procesu jsou informována media, která tyto jevy komentují, analyzují a všechny aktéry celého procesu se svými otázkami a zjištěními konfrontují. Legitimita každého věcného řešení pak není dána pouze počtem hlasů ve výsledkové hlasovací listině, ale právě tím, že řešení bylo prověřeno procesem demokratické diskuse, kritikou opozice a analýzou médií. Nezbytnou podmínkou demokratické diskuse i dostatečný časový prostor, včetně prostoru pro opozici.

[27] V této logice je pak nyní namítaná neústavnost přílepku zjevná, protože způsob jeho podání a přijetí zjevně usiloval o obejití všech těchto mechanismů. Jestli pak nález *lex Babiš II* obsahuje nějaké specifické kritérium, je jím zákaz překvapení dle bodu 157 nálezu: „157. Porušení principů právního státu je o to výraznější, že podle ústního jednání předkládající poslanec zvolil cestu přílepku s cílem „využít momentu překvapení“, jak sám uvedl, tedy zastihnout opozici nepřipravenou. I když se často při charakteristice parlamentního projednávání a schvalování zákonů hovoří o soutěži, zápasu, bře, tedy termínech užívaných ve sportovním zápění, kde překvapování soupeře, využití nepozornosti či chyby jsou často rozhodujícími faktory pro úspěch a výsledek klání, legislativní proces nemá být překvapivý, neboť jde o vážnou věc. Vládní většina měla možnost zajistit si projednání původního samostatného návrhu zákona (tisk 110) řádnou legislativní procedurou.“. V nyní souzené věci jde o extrémní podobu překvapení *par excellence*, které vyplynulo výrazně později, než na to mohli političtí aktéři jakkoliv reagovat. Od okamžiku, kdy toto překvapení vyplynulo do povědomí opozice, pak politická většina naopak učinila vše proto, aby se o podstatě tohoto překvapení nemohla vést věcná diskuse a nastolovat příslušná kritika.

[28] Navrhovatelka si je vědoma toho, že zmíněný nález byl doprovázen oponenturou ze strany disentujících soudců, má nicméně za to, že nyní souzený případ splňuje kritéria protiústavního přílepku i ve světle poněkud přísnějších kritérií zmíněného disentu. Jestliže se v bodu 2 *in fine* disentu klade důraz na materiální aspekt parlamentní diskuse těmito slovy: „Klíčové přitom podle dosavadní judikatury Ústavního soudu k legislativnímu procesu vždy bylo kritérium dostatečné úrovně parlamentní a veřejné diskuse (šetřící práva vlády i opozice, prostor pro parlamentní i veřejnou debatu a informovanost veřejnosti). Nález sám uznává, že dostatečná parlamentní deliberace v posuzovaném případě byla, přesto v tomto případě (na rozdíl od všech podobných případů v minulosti) napadenou právní úpravu ruší“, tak nyní naopak platí, že v důsledku překvapivého způsobu podání přílepku byla relevantní diskuse vyloučena zcela.

[29] Běžný legislativní a politický proces je ovládán určitou dynamikou, ve které lze identifikovat určité fáze, jež by bylo možné popsat takto: (i.) hledání politického zadání – (ii.) diskuse v odborném aparátu vlády – (iii.) související diskuse v médiích – (iv.) nalezení odborného řešení na základě politicky projednaného a mediálně analyzovaného zadání – (v.) úvaha sněmovny, zda bude věc řešit, popřípadě jak – (vi.) hledání oprav a změn na veřejně přístupných fórech za účasti prvků občanské společnosti a aktérů veřejného života ve výborech sněmovny – (vii.) podrobná veřejná diskuse o podstatě i o případných změnách, včetně odůvodnění – (viii.) vznášení posledních návrhů – (ix.) diskuse o variantách a hledání kompromisů – (x.) hlasování o variantách i o celku – (xi.) projednání z odstupu jiným sborem a případné formulování konkurenčního návrhu jiného výsledného řešení – (xii.) diskuse a následný výběr mezi vlastním a konkurenčním návrhem – (xiii.) zvážení ze strany další osoby se specifickým politickým mandátem a její případné veto – (xiv.) diskuse nad důvody veta a konečné rozhodnutí.

[30] Značná část nyní napadené normy v rozsahu přílepků byla projednávána takto: (i.) nic – (ii.) nic – (iii.) nic – (iv.) nic – (v.) nic – (vi.) nic – (vii.) nic – (viii.) vložení poměrně zásadních návrhů bez odůvodnění a veřejné diskuse – (ix.) maximální zkrácení doby, kdy se návrhem může opozice seznámit – (x.) hlasování o variantách i o celku po úmyslně zkrácené rozpravě a prakticky vyloučení diskuse – (xi.) projednání z odstupu jiným sborem a formulování konkurenčního návrhu jiného výsledného řešení – (xii.) maximální zkrácení diskuse a potvrzení vlastního postoje – (xiii.) veto osoby se specifickým politickým mandátem – (xiv.) zkrácení diskuse nad důvody veta a konečné rozhodnutí. Nikdo s vládní většiny za celou dobu poměrně zásadní změny v podobě přílepků věcně reálně neodůvodnil a opozice neměla faktický prostor k jejich dostatečné a podrobné kritice.

[31] Ve prospěch tohoto návrhu na zrušení zákona zde pak svědčí i vyšší obtížnost a komplexnost změněné normy, která je na první pohled obtížně pochopitelná.

[32] Zatímco první přílepek (SD 825 B1) nemá skutečné opodstatnění z hlediska rozpočtových zájmů, protože má zcela neměřitelné dopady na státní rozpočet a naopak představuje ohrožení nezávislosti některých institucí, tak druhý přílepek (SD 826 B2) má naopak charakter popření základního mechanismu zákona směrem, který nikdo (vláda či vládní většina) nepřiznává. Druhý přílepek totiž vyjímá z určitého typu regulace (národního rozpočtového rámce) výdaje, které mohou oscilovat mezi 4,5 % až 6 % státního rozpočtu.

[33] Nad rámec této argumentace navrhovatelka dodává, že si je vědoma toho, že znaky tohoto přílepku se vztahují i na jiné jeho důsledky, popřípadě na jiné přílepky. Navrhovatelka volí nicméně cestu zdrženlivosti, protože zbytek přílepkové aktivity nenaplňuje znak extrémního dopadu do výsledku projednávání normy.

[34] S ohledem na uvedené má navrhovatelka za to, že zmíněný přílepek je protiústavním přílepkem a navrhuje tedy zrušení příslušných novelizačních bodů, které zásadním a protiústavním způsobem zasáhly do podoby platného práva.

Ad (b) Protiústavnost omezení parlamentní kontroly

[35] Nové znění § 8 odst. 8 a odst. 10 zákona o rozpočtových pravidlech vytváří specifický právní režim projednávání změn státního rozpočtu, popřípadě změn jeho návrhu, pokud se týkají některých

institucí, konkrétně Kanceláře prezidenta republiky, Poslanecké sněmovny, Senátu, Ústavního soudu, Nejvyššího kontrolního úřadu, Kanceláře Veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí a Úřadu Národní rozpočtové rady. Zatímco doposud platilo, že běžný způsob projednávání rozpočtu těchto institucí byl specifický a změny jejich rozpočtu mohly proběhnout jednoduše pouze výjimečně, tak nyní se režim změn zásadně mění.

[36] Obecný režim projednávání státního rozpočtu, myšleno vždy původního – prvního zákona o státním rozpočtu na každý rok, se zásadně nemění. Zůstává zachován princip, že v případě zmíněných institucí se kapitoly předběžně neprojednávají s Ministerstvem financí, ale s rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny, který o nich rozhodne závazně do 20. června roku, který předchází roku, za který se rozpočet schvaluje. Takové rozhodnutí je pak v rozsahu vymezení kapitoly pro ministerstvo pro účely formulování návrhu zákona závazné. Zákon zná i specifickou úpravu pro případ, že by se výbor k návrhu nevyjádřil. V takovém případě je závazný návrh správce kapitoly v rozsahu rozpočtu předchozího a případný převis oproti předchozímu roku musí schválit ministerstvo. Návrh sice pak může být změněn zase sněmovnou později v průběhu projednávání návrhu zákona, ale to není na závadu principu, že jde o ochranu zmíněných institucí před vládou. Naopak nejde o ochranu před sněmovnou.

[37] Tento systém zaručuje relativně silnou vyjednávací pozici správců kapitol těchto nezávislých a kontrolních institucí při tvorbě jejich rozpočtu. Tento systém nemá vliv na rozpočet jako celek, protože uvedené instituce ve svém celku představují zhruba jeden a půl promile státního rozpočtu, což dokládá tato tabulka, která čerpá z dat pro rok 2026:

<i>Nº</i>	kapitola	výdaje za rok 2026	podíl na celkových výdajích státního rozpočtu
301	Kancelář prezidenta republiky	421 406 445 Kč	0,0174 %
302	Poslanecká sněmovna	1 698 357 260 Kč	0,0700 %
303	Senát	733 997 708 Kč	0,0302 %
358	Ústavní soud	247 229 923 Kč	0,0102 %
381	Nejvyšší kontrolní úřad	669 478 718 Kč	0,0276 %
309	Kancelář veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí	220 401 984 Kč	0,0091 %
359	Úřad Národní rozpočtové rady	26 202 475 Kč	0,0011 %
Celkem		4 017 074 513 Kč	0,1655 %
<i>zdroj: 38/2026 Sb., zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2026; vytvořeno za pomoci ChatGPT-5.6. Sol., odpovědnost přebírá autor návrhu</i>			

[38] Případné změny v těchto položkách tak představují ve vztahu k rozpočtu jako celku zcela nepatrné změny. Jde o rozumné politické a právní řešení, které odstiňuje bezprostřední vliv exekutivy na formování státního rozpočtu institucí, které exekutivu mají kontrolovat, dozorovat ji a být jí protiváhou v systému dělby moci, brzd a protivah. Současně je to řešení, které se nijak nepříčí principu, že v logice ústavního systému je rozpočtovým suverénem Poslanecká sněmovna.

[39] Tento právní režim byl formálně nastolen až v roce 2000 přijetím zákona č. 218/2000 Sb., s tím, že pro některé instituce (opět formálně) byl zaveden až později (např. Kancelář prezidenta republiky až

od roku 2004), ale existovala parlamentní (sněmovní) zvyklost, že rozpočty některých institucí byly projednávány rozpočtovým výborem samostatně a izolovaně od zbytku rozpočtu. Tato tradice trvala po celá devadesátá léta, kdy se kapitoly komor parlamentu, NKÚ a Kanceláře prezidenta republiky projednávaly samostatně s tím, že rozpočtový výbor mohl doporučit odlišné řešení odchylné od vládního návrhu. Jednalo se nicméně o fázi po podání návrhu, a nikoliv o fázi přípravy návrhu jako nyní. Konečné slovo měl nicméně rozpočtový výbor.

[40] V roce 2000 přijetím zákona č. 218/2000 Sb. byla tato praxe formalizována, ale stále tak, že rozpočtový výbor mohl překonat vůli vlády až v procesu projednávání návrhu zákona na půdě sněmovny. Teprve v roce 2013 se přenesla tato kompetence rozpočtového výboru do fáze sestavování vládního návrhu se stejnými důsledky pro vládu v podobě závaznosti názoru výboru. Lze tedy označit za určitou ústavní zvyklost tradici 90. let, ve které si sněmovna, respektive její výbor a následně sněmovna, vyhradily právo vyšší pozornosti a posledního slova v případě rozpočtových kapitol některých institucí². Tato ústavní zvyklost se pak v roce 2000 promítla i do zákona s důsledky pro projednávání návrhu zákona o státním rozpočtu na půdě sněmovny. V roce 2013 se princip překlopil do fáze přípravy návrhu zákona o státním rozpočtu.

[41] Podle navrhovatelky se tedy jedná o ústavní zvyklost zvýšené parlamentní rozpočtové pozornosti a suverenity ve vztahu k některým složkám veřejné moci odlišným od moci výkonné, která se od parlamentní praxe vyvinula v zákonnou úpravu, která existuje dodnes. V současné kultuře dojednávání rozpočtu a jeho kapitol je pak již vnímána jako nedílná součást garance dělby moci, systému brzd a protivah a ochrany kontrolních a nezávislých institucí.

[42] Doposud současně z toho principu platila výjimka pro dva okruhy situací, která byla formulována tak, že byla možná jen v rozpočtových prospěch těchto institucí. Uvedený mechanismus nebylo nutně dodržet v případě navýšení platů, přijetí prostředků z rozpočtu Evropské unie a v případě specifických finančních mechanismů (např. mandatorní zvýšení tabulkových platů). Tato výjimka tedy zvýšenou rozpočtovou pozornost a suverenitu rozpočtového výboru a nezávislost příslušných institucí nijak nenarušovala. To platilo jak pro změny v návrhu zákona od původního rozhodnutí do konečného přijetí zákona o státním rozpočtu a také pro případné změny zákona o státním rozpočtu v průběhu rozpočtového roku.

[43] Podstatou nyní napadené podoby je pak to, že se pravidla výjimky odstraňují a změna je možná (jakákoliv), tedy i ta v rozpočtových neprospěch v případě jakékoliv změny v období od rozhodnutí výboru do přijetí zákona nebo i v případě změny zákona o státním rozpočtu jiným dalším zákonem poté. Specifická role rozpočtového výboru je pro případ obou těchto změn suspendována, byť do účinnosti poslední novely zákona tomu tak nebylo.

[44] K tomu je třeba dodat, že státní rozpočet je norma, která je spíše měněna, než neměněna. Za posledních pět let byl státní rozpočet měněn takto:

² Například v případě přípravy rozpočtu na rok 1994 projednával rozpočtový výbor samostatně kapitolu Poslanecké sněmovny a kapitolu Kanceláře prezidenta republiky. V případě Kanceláře prezidenta republiky návrh nepředkládal k obhajobě zástupce ministerstva, nýbrž jej před výborem uvedl kancléř Kanceláře prezidenta Luboš Dobrovský; následovala zpravodajská zpráva poslance a rozprava a výbor návrh doporučil. Podobná situace byla v roce 1995. Rozpočtový výbor přijal samostatná usnesení ke Kanceláři prezidenta republiky a Nejvyššího kontrolního úřadu a formuloval je jako vlastní doporučení Sněmovně. Například u KPR „bere na vědomí návrh“ a doporučuje vyšší výdajů 287 753 tis. Kč, kterou pak doporučuje Sněmovně schválit. U NKÚ obdobně doporučuje konkrétní částku 283 607 tis. Kč. Současně ústavněprávní výbor navrhoval rozpočtovému výboru zvýšit rozpočet Ústavního soudu asi o 10,5 mil. Kč. Stejný model pokračoval později. U rozpočtu na rok 1997 rozpočtový výbor samostatně projednal 20. listopadu 1996 kapitolu Kanceláře prezidenta za účasti jejího kancléře a kapitolu NKÚ za účasti jeho prezidenta.

rozpočtový rok	původní zákon	novela / novely
2020	č. 355/2019 Sb.	č. 129/2020 Sb., č. 208/2020 Sb., č. 323/2020 Sb.
2021	č. 600/2020 Sb.	č. 92/2021 Sb.
2022	č. 57/2022 Sb.	č. 344/2022 Sb.
2023	č. 449/2022 Sb.	bez novely
2024	č. 433/2023 Sb.	č. 294/2024 Sb.
2025	č. 434/2024 Sb.	bez novely

zdroj: Sbírka zákonů a mezinárodních smluv; vytvořeno za pomoci ChatGPT-5.6 Sol., odpovědnost přebírá autor návrhu

[45] Existuje tedy značný prostor, jak do doposud chráněných rozpočtů zmíněných institucí, respektive do jejich kapitol, zasahovat bez dosavadní povinné účasti rozpočtového výboru na základě čistě suverénní úvahy exekutivy, která může být potenciálně svévolná, navíc v situacích, které jsou často mediálně vnímány jako výjimečné. V této souvislosti se nelze spoléhat ani na roli správců jednotlivých kapitol, protože jejich role není formálně vzato a ani fakticky zcela nezávislá. Správci kapitol, respektive osoby tyto funkce vykonávající, nepožívají tytéž garance nezávislosti jako ústavní činitelé v těchto institucích instalovaní. Správce je součástí státní správy se vším, co s tím souvisí, včetně nezbytnosti uzavírat mnohé jiné dohody, kompromisy a ujednání. Jeho role je významná, ale nikoliv klíčová. Rozdíl mezi situací, kdy se musí dohodnout s rozpočtovým výborem, je pak diametrálně odlišný od situace, kdy se „opravdu musí dohodnout“ s ministerstvem.

[46] Poslední slovo má samozřejmě vždy Poslanecká sněmovna, která musí zákon o změně zákona o státním rozpočtu přijmout jako zákonodárce, ale samotná redukce deliberace a rozvolnění návrhových omezení ze strany vlády pak může v kombinaci dojemem rozpočtové nezbytnosti vytvořit prostor, ve kterém bude rozpočtová stabilita některých institucí ohrožena. K tomu pak může dojít i cíleně. Nelze ani odhlížet od faktu, že samotný zákon o státním rozpočtu, a tedy ani jeho změny, nejsou pod možnou kontrolou ústavního soudnictví, protože sám Ústavní soud se k myšlence přezkumu rozpočtu jako normy povýšce politické staví více než zdrženlivě. I proto je třeba hledět na nástroje vnitřní politické kontroly v rámci systému předvídaných složitých vztahů a vyvážení kompetencí s velkou pozorností, respektem a patřičnou ochranou.

[47] Princip dělby moci je přitom jedním z principů, který prostupuje logikou celého ústavního systému a je v praxi Ústavního soudu obvykle ctěn, respektován a chráněn. V případě tohoto principu pak dokonce lze identifikovat relativně čitelný vývoj ve prospěch stoupání jeho komplexity v čase. Ústavní soud ve své nálezkové judikatuře respektuje, že podoba tohoto principu a konkrétní formy se v čase vyvíjejí a stávají se robustnějšími. Například v nálezu Ústavního soudu vydaném dne 11. února 2020 pod sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (paralelní citace: 148/2020 Sb., N 21/98 SbNU 163; populární název: *Zákon o střetu zájmů (lex Babiš I)*) Ústavní soud vede v bodech 164 a 165 úvahy, že součástí principů dělby moci je i oddělování koncentrace ekonomické a politické moci, což by byla úvaha, která by například v 90. letech 20. století nejspíše neobstála. I z těchto důvodů je vhodné za organickou součást tohoto principu považovat ty mechanismy, které se dlouhodobě ustálily v rovině obvyčejného práva a ukázaly se jako funkční.

[48] V demokracii a právním státě existují hodnoty a funkční principy, které se jeví jako samozřejmé, a to zpravidla do doby, kdy je někdo nepozorovaně odstraní. Možná se jeví jako samozřejmost, že se v České republice exekutiva nepokoušela některé instituce vyhladovět finančně, nicméně pohled do některých sousedních zemí jako Polsko, Slovensko či Maďarsko naznačuje, že to úplná samozřejmost

být nemusí. Navrhovatelka pak svým návrhem sleduje i to, aby tato samozřejmost nadále byla zachována. V této souvislosti není zcela od věci mít na paměti i obvyklé způsoby odstraňování některých pojistek a principů. Napadené ustanovení nezasahuje do režimu běžného sestavování návrhu státního rozpočtu, ale zásadně mění možnosti jeho pozdější změny v průběhu projednávání a také případné změny pozdějším zákonem o státním rozpočtu.

[49] Demontáž demokratického a právního státu se často děje s oporou v mimořádných postupech a reakce na mimořádné situace. Pokud by tato možnost byla normalizována pro případ změny zákona, nebude již žádná překážka k dokončení a odstranění tohoto principu jako celku.

[50] Zásahy do práv a svobod se často poměřují různými testy proporcionality či racionality. V nyní souzeném případě se nejedná o práva a svobody v užším slova smyslu, ale o zachování organického pravidla či principu. I na ten je ale podle navrhovatelky možné aplikovat specifický test proporcionality, který poměří, co je přínosem napadené normy na straně jedné, s tím, co je nežádaným důsledkem na straně druhé a výsledek tohoto poměření srovná s deklarovaným cílem normy. Zvažovaným důsledkem napadeného ustanovení je zásadní omezení kontrolní a konzultační role parlamentního výboru ve vztahu k rozpočtům nezávislých a kontrolních institucí v situacích, kdy je měněn návrh zákona o státním rozpočtu nebo dokonce již přijatý zákon o státním rozpočtu. Proti tomu jako teoretická výhoda stojí vyšší možnost exekutivy zasahovat snadněji do státního rozpočtu v rozsahu 0,1655 % výdajů státního rozpočtu. Samozřejmě, že tento rozsah nemůže představovat nic jako reálnou úsporu, protože dané instituce nelze úplně zrušit (nebo, tedy lze, ale zatím to není na pořadu dne). Případná redukce jejich rozpočtu by pak představovala zase jen procenta ze zmíněné části 0,1655 % výdajů státního rozpočtu.

[51] Pokud se obě tyto veličiny srovnají, vyvstává celkem zřejmý nepoměr mezi zásadním dopadem v podobě ohrožení ústavně významného funkčního principu a prakticky nulového přínosu. Pokud je tento záměr navíc označován v písemném odůvodnění jako *snížení administrativní zátěže a zvýšení flexibility*, tak navrhovatelka vyjadřuje silné pochybnosti nad skutečnými úmysly předkladatelky pozměňovacího návrhu, v nichž vidí naopak cílenou snahu směřovat platné právo do podoby zbavené určitých pojistek. V testu přiměřenosti nebo i racionality, pokud se adaptují na zásahy do organických principů, pak takový zásah obstát nemůže.

[52] Navrhovatelka má za to, že touto změnou odstraňující jednu ze zásadních pojistek zasáhl zákonodárce do již ustáleného systému vzájemných brzd a protivah, které se jako ústavní zvyklost už staly součástí systému dělby moci. Z tohoto důvodu považuje navrhovatelka napadená ustanovení za protíústavní a navrhuje jejich zrušení.

Ad (c) Protíústavnost rozpočtové nouze

[53] Nové nyní navrhovatelkou napadené znění hlavy VIII zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vytváří doposud neznámou úpravu fungování státu a jeho nakládání se státním rozpočtem.

[54] Věcně se v ust. § 31 rozpočtových pravidel stanoví možnost za určitých situací, aby vláda byla *ex lege* zmocněna k tomu, že může bez dalšího překročit výdaje státního rozpočtu o 10 %. Za stejných situací je pak vláda podle § 32 rozpočtových pravidel vyvázána ze všech pravidel při dodržování střednědobých výdajových rámců a současně ze všech pravidel při sestavování státního rozpočtu

stanovených jinak v §§ 4 a 8 rozpočtových pravidel. Navrhovatelka považuje tuto právní licenci za rozpornou s ústavním pořádkem, a to ze dvou základních důvodů.

[55] Předně je toto pravidlo v rozporu s principem rozpočtové suverenity Poslanecké sněmovny, její kontrolní rolí ve vztahu k vládě a principem dělby moci, který je dán rozdělením rolí mezi vládu a dolní komoru. Druhým důvodem je rozpor s ústavním zákonem o bezpečnosti, který je výlučnou normou pro odlišnou úpravu ústavních a ústavně relevantních vztahů v kontextu bezpečnostního ohrožení státu. Ústavní zákon o bezpečnosti představuje výhradu určitých poměrů ústavnímu zákonu. K těmto dvěma výhradám pak navrhovatelka uvádí následující.

[56] Dlužno dodat, že překročení výdajů o takovou část státního rozpočtu je z ekonomického hlediska brutální změna, která úplně zásadně mění ekonomické fungování státu. Navrhovatelka pro názornost ukazuje na rozdíly ve státních rozpočtech od roku 2019 do současnosti, což je období, které zahrnuje jak pandemickou krizi covid-19, tak i události spojené s agresí Ruské federace v Ukrajině. Údaje jsou očištěny o vliv inflace se zohledněním průměrné roční inflace CPI (*Consumer Price Index*, tedy průměrnou roční míru inflace podle indexu spotřebitelských cen ČSÚ; v případě roku 2026 jde o predikci inflace):

rok	celkové výdaje	mezitroční změna	nominální změna	reálná změna po zohlednění inflace
2019	1 505,4 mld. Kč	—	—	—
2020	1 618,1 mld. Kč	+112,7 mld. Kč	+7,49 %	+4,15 %
2021	1 807,8 mld. Kč	+189,7 mld. Kč	+11,72 %	+7,63 %
2022	1 893,2 mld. Kč	+85,4 mld. Kč	+4,72 %	−9,01 %
2023	2 222,954 mld. Kč	+329,754 mld. Kč	+17,42 %	+6,07 %
2024	2 192,036 mld. Kč	−30,918 mld. Kč	−1,39 %	−3,70 %
2025	2 327,083 mld. Kč	+135,047 mld. Kč	+6,16 %	+3,57 %
2026	2 427,837 mld. Kč	+100,754 mld. Kč	+4,33 %	+1,98 %

zdroje: Sbírka zákonů a mezinárodních smluv a údaje o inflaci ČSÚ (<https://csn.gov.cz/souborna-data-o-ceske-republice>), údaje o predikci inflace za rok 2026 převzaty z predikce CPI Ministerstva financí, z níž vycházel návrh státního rozpočtu na rok 2026 (https://www.mfcr.cz/assets/attachments/2025-08-21_Makroekonomicka-predikce-srpen-2025.pdf); vytvořeno za pomoci ChatGPT-5.6 Sol., odpovědnost přebírá autor návrhu

[57] Ve sledovaném období se dvakrát změnilo složení Poslanecké sněmovny a vlády a rozpočtové politiky se měnily. Měnily se i podmínky. Systém dokázal reagovat i na krizi typu pandemie covid-19 (zvýšení v roce 2021) a následně se vrátit k bývalým poměrům (rok 2022), a to vše za plné účasti Poslanecké sněmovny.

[58] Pozoruhodná je pak definice podmínek v hlavě VIII, konkrétně v § 31 rozpočtových pravidel, za nichž je možné, aby vláda překročila čistě ze své úvahy výdaje o 10 %. Zákon uvádí, že uvedený postup je možný v době stavu ohrožení státu, v době válečného stavu anebo na základě návrhu opatření k zajišťování bezpečnosti České republiky připraveného Bezpečnostní radou státu v případě zhoršené bezpečnostní situace, zejména v návaznosti na plnění závazků vyplývajících z článku 4 nebo 5 Severoatlantické smlouvy. Zatímco první dvě podmínky navazují na formálně vyhlášené stavy, jejichž

vyhlášení má plně pod kontrolou Parlament, tak poslední podmínka, kterou považuje navrhovatelka za jádro problému, je více než neurčitá.

[59] Návrh opatření k zajišťování bezpečnosti připravený poradním orgánem vlády v případě zhoršené bezpečnostní situace je právem nedefinovaný a zcela neurčitý stav, který má poměrně široké spektrum výkladových variant. Zatímco v historii ústavního soudnictví existovaly neúspěšné pokusy o přezkum vyhlášení nouzového stavu, tak přezkum toho, zda je skutečně dána situace, se kterou zákon spojuje nyní zamýšlené důsledky, není pojmově možný. Dlužno dodat, že zákon nevytváří žádný rozhodovací rámec pro konstatování uvedené situace, ale pouze dává vládě určité oprávnění, aniž by muselo být vydáno rozhodnutí (vlády nebo někoho jiného) o tom, že tyto podmínky nastaly. Důsledkem aplikace § 31 je pak fakticita navýšení výdajů, aniž by se změnil samotný zákon o státním rozpočtu nebo byl vydán nějaký akt vlády. Jakýkoliv přezkum takového postupu je tedy fakticky vyloučen, nehledě na to, že soudní moc je k přezkumu konkrétních ekonomických opatření více než zdrženlivá.

[60] Napadená norma tedy podle navrhovatelky vytváří prostor pro to, aby se vláda prakticky neřídila zákonem o státním rozpočtu, a to za splnění podmínek, které má současně vláda plně pod kontrolou, a jejichž přezkum orgánem či komorou Parlamentu nebo soudním orgánem není dán a soudní přezkum je prakticky vyloučen. Tímto vláda v podstatě nabývá určitý typ rozpočtové suverenity a úplné nezávislosti na Poslanecké sněmovně, který je podmíněn v podstatě její „odvahou“ označit určitou situaci za bezpečnostní ohrožení. Vazba na plnění závazků dle mezinárodní smlouvy není povinná (jedná se o demonstrativní výčet jedné podmínky; srov. „... zejména v návaznosti na plnění závazků ...“).

[61] Nelze v této souvislosti zcela opomíjet komparativní fakt, že situace, ve kterých exekutiva tvrdí ohrožení bezpečnosti, byly v jiných zemích typickým znakem situací, kdy jsou posilovány autoritářské prvky a odstraňovány prvky dělby moci a právního státu. Navrhovatelka napadá právní úpravu, která na základě takového pouhého a z povahy věci nepřezkoumatelného tvrzení zakládá vládě možnost se vymknout zcela rozpočtové kompetenci Poslanecké sněmovny.

[62] Ústava je přitom zcela jasná. Ust. čl. 42 Ústavy stanoví, že (1) *Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda.* a (2) *Tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnáší se o nich jen Poslanecká sněmovna.* Normativní sdělení je zřejmé: vláda navrhuje a sněmovna rozhoduje. V logice ústavního systému je sněmovna rozpočtovým suverénem a napadená norma je s tímto principem zcela v rozporu. Kromě uvedeného je také v rozporu s principem dělby moci plynoucím z čl. 2 odst. 1 Ústavy.

[63] Specifickým rozměrem této protiústavnosti je rovněž to, že podle § 32 by vláda při splnění podmínek, jejichž splnění má plně pod kontrolou svým posouzením, pak není vázána ani procesy, které ji zavazují při sestavování návrhu státního rozpočtu a ve kterých hraje kontrolní roli rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny. Tyto mechanismy, které jsou výsledkem delších ústavních tradic, jsou pak popsány v předchozí části tohoto návrhu.

[64] Kromě uvedeného je napadená norma rovněž v rozporu s obecnými principy zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky. Uvedený ústavní zákon je svou povahou normou, která komplexně upravuje bezpečnostní problematiku v krizových situacích. Tento zákon stanoví určité odlišnosti ve vztazích ústavních orgánů, pokud nastávají v něm přesně vymezené situace. Podstatným normativním sdělením tohoto ústavního zákona je ovšem to, že ke stanovení pravidel změny poměrů, které jinak předvídá Ústava, Listina nebo jiný ústavní zákon, a to za přesně stanovených podmínek, včetně kontrol s tím spojených, je povolán výhradně ústavní zákon.

[65] Napadený zákon je zákonem obyčejným, ale osobuje si prakticky shodnou funkci jako ústavní zákon o bezpečnosti a usiluje o úpravu poměrů tomuto zákonu vyhrazených. V této souvislosti nelze opomíjet skutečnost, že ústavní zákon o bezpečnosti platí v České republice déle než 28 let. Osvědčil se při řešení situací spjatých s povodněmi, při řešení pandemické krize covid-19 a při řešení uprchlické krize v souvislosti s agresí Ruské federace na Ukrajině. V návaznosti na aplikaci tohoto zákona proběhly desítky soudních sporů, které justiční systém adekvátním způsobem zpracoval a pravidla zpřesnil. Sám ústavní zákon o bezpečnosti byl dvakrát novelizován (ústavní zákony č. 300/2000 Sb. a 87/2024 Sb.) a v politickém provozu se vyskytlo i několik navržených a nepřijatých změn (PS 1998-2002 tisk č. 208 – vysílání ozbrojených sil a pobyt cizích vojsk, PS 2021-2025 tisk č. 252 – vysílání ozbrojených sil a pobyt cizích vojsk, Senát 2014-2016 tisk č. 301 – ústavní garance výdajů na obranu, PS 2013-2017 tisk č. 1021 – „ústavní právo na zbraň“, PS 2017-2021 sněmovní tisk č. 1161 – reforma krizových stavů po covidu), z nichž jeden byl dokonce rozpočtové povahy.

[66] Podle navrhovatelky tedy platí, že ústavní systém má robustní, dynamickou právní úpravu organického práva a odlišných poměrů pro případy spojené s řešením bezpečností. Umí tuto úpravu postupně kultivovat (soudně) i věcně skrze změny ústavním zákonem a permanentně vede diskusi o tom, co je nebo není vhodné takto upravit. Uvedená úprava upravuje i případné odlišné vztahy mezi vládou a Parlamentem, odlišnosti zákonodárného procesu, specifické pravomoci Senátu pro případ rozpuštění sněmovny a možnosti zásahů do základních práv a svobod nebo jejich omezení.

[67] Fakticita této úpravy, její dynamika a robustnost stanoví faktickou výhradu ústavního zákona pro úpravu vztahů, které se kvalitativně odlišují od poměrů stanovených Ústavou a Listinou, pokud se týkají bezpečnosti. Napadená právní úprava je, materiálně vzato, stanovením odlišných vztahů mezi vládou a sněmovnou v klíčovém parametru normovaném Ústavou. Jinak než ústavním zákonem to ale možné není. Navrhovatelka tento argument uvádí zejména proto, aby bylo zcela zřejmé, že respektuje to, že takové poměry mohou být pro případ krizové situace nebo bezpečnostního ohrožení upraveny odlišně. K tomu je ale třeba ústavní normy, která je přijata patřičnou třípětinovou většinou v obou komorách Parlamentu a nikoliv zákonem, v jehož přijímání jsou přehlasovány dvě klíčové ústavní instituce, a to Senát a prezident republiky.

[68] Navrhovatelka v této souvislosti konstatuje, že jako představitelka opozice je hotova se účastnit diskuse na téma případné novely zákona o bezpečnosti, ve které by odlišně upravené poměry pro případ bezpečnostního ohrožení státu reflektovaly i případná rozpočtová specifika. Hledání takového konsensu je samozřejmě složité, ale to je podstatou politiky. V minulosti dokázal politický systém nalézt opakovaně konsensus překlenující bariéru mezi vládní koalicí a opozicí při řešení skutečně klíčových otázek. Takové řešení je ale třeba hledat v kontextu ústavní většiny a hledání společného jmenovatele. Postup prosazení napadené normy je naopak kvintesencí opaku toho požadavku.

[69] Ze všech těchto důvodů má tedy navrhovatelka za to, že hlava VIII zákona o rozpočtové odpovědnosti jako celek je v rozporu s ústavním pořádkem a navrhuje proto její zrušení.

VI.

Návrh rozhodnutí

[70] S ohledem na uvedené navrhuje navrhovatelka, aby Ústavní soud vydal po provedeném řízení tento nález:

- I. Bod 4. části druhé čl. II zákona č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.
- II. Body 6. a 7. části druhé čl. II zákona č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů,

nebo

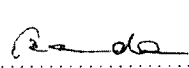
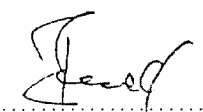
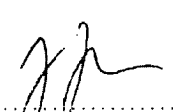
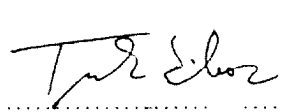
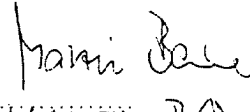
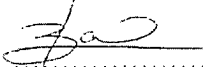
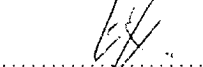
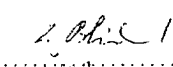
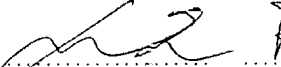
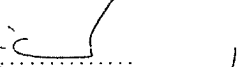
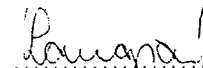
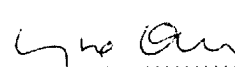
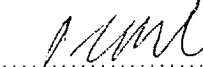
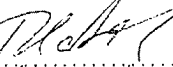
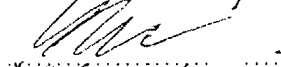
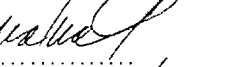
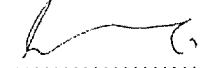
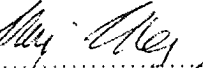
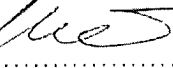
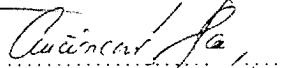
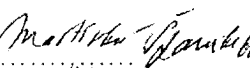
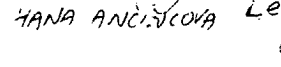
§ 8 odst. 8 a odst. 10 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

- II. Hlava VIII zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

skupina poslanců

(poslanci svými podpisy současně zmocňují
advokáta Pavla Uhla k zastupování skupiny před
Ústavním soudem v tomto řízení):

 Marek Benda	 PETR BENDA	 JAN JAKOB	 LIBOR TUREK	 MARTIN BAXA
 LUCIE BARTOŠOVÁ	 EVA JEČLOVÁ	 ZDENĚK BLÁSKOVSKÝ	 KAREL PŮČEK	 OLGA RICHTEROVÁ
 HELENA ČANČAROVÁ	 KAREL HAAS	 BOHUSLAV KLEMEC	 MAREK VRBORNÝ	
 HANA OKÁČKOVÁ	 PETR ŠORČÍK	 VÁCLAV PLÁTEK	 ŠTĚPÁN SLÁVEK	 GABRIELA ŠVÁRKOVÁ
 IVAN ADAMEC	 HANA HLAVÁČKOVÁ	 ANETA NEDONOVÁ	 HANA ANČIČKOVÁ	 LENKA MARLINKOVÁ
			 Špan. hebra	

Václav Vlasimil

JAN LIPAVSKÝ

JAN ZUREČ

MICHAL ŽUBA

HONKA BRZECOVÁ

KATEŘINA DEMETRAŠKOVÁ

JIRÍ POSPIŠIL

VÍZČEK Šelva

MARTIN JIHOŤ

VENDKA ŠVOBDOVÁ

MICHAELA SEBELOVÁ

VIT ZAKOŠA VESTER VEIMEROVÁ

VANA KRUTÁ

IRENA FERCÍKOVÁ KONEČNÁ

VÁCLAV FILIPOVSKÝ

JANA PATEKOVÁ

MATEJ D. HAVEL

JANA ŽIVONKA VANKOVÁ

VOJTECH MUNZAR

PETR FALA

BARBORA URBANOVÁ

VĚRA KOVÁŘOVÁ

LUCIE SEDMIHRADSKÁ

JAN PAPADANOVSKEJ

BARBORA PÍŠKOVÁ

ANDREA HOFFMANNOVÁ

TOM PHILIPP

MAREK ŽENIŠEK

FRANTIŠEK TACIK

JAN BERG

BENJAMIN OČENKA

ZDENKA NĚMEČKOVÁ

ORIKVEMUJS

PAVEL KAPPIREK

KATEŘINA JUDOVICHOVÁ

MICHAELA KALICKÁ

LIBOR HOPPE

SAMUEL VOJTE

JANA BACÍKOVÁ

MARTIN KUPKA

ETNA ŠRAMEKOVÁ

JIRÍ HAVŠÁNEK

VERONIKA KOVÁŘOVÁ

JAN BARTOŠ

JAN BAUER

ZDENĚK HLÍB

MAREK ŠUREČ

JANA ŽIVONKA

IVAN BARTOŠ

JAN ŠVOBEC

skupina jako navrhovatelka

zastoupena dle p.né moci

Pavel Uhl, advokát

evidenční číslo ČAK: 10960

Kořenského 15, Praha 5, CZ 150 00

IČ: 71638806 DIČ: CZ7508100083

Pavel Uhl, advokát

(advokát současně přijímá zmocnění udělené skupinou v tomto řízení)

Doložka z konverze dokumentu do elektronické podoby – na žádost

Dokument 181543885-96914-260903160411.pdf vznikl převedením listinného dokumentu do elektronického dokumentu pod pořadovým číslem **181543885-96914-260903160411**. Vzniklý dokument obsahem odpovídá vstupnímu dokumentu. Počet stran dokumentu: **21**

Vstup neobsahoval viditelný prvek, který nelze plně přenést na výstup.

Konverzi provedl subjekt: Pavel Uhl, advokát, IČ: 71638806

Pracoviště: Pavel Uhl, advokát

Datum vyhotovení: **03.09.2026**

Jméno a příjmení osoby, která konverzi provedla: PAVEL UHL

Poznámka:

Konverzí dokumentu se nepotvrzuje správnost a pravdivost údajů obsažených v dokumentu a jejich soulad s právními předpisy. Kontrolu doložky lze provést v centrální evidenci doložek na adrese <https://www.czechpoint.gov.cz/overovacidolozky>.



181543885-96914-260903160411