

# BARTONČÍK & BARTONČÍK

## ADVOKÁTNÍ KANCELÁŘ

### Advokáti:

JUDr. Michael Bartončík, Ph.D., ev. č. ČAK 4364, IČ 66239478, DIČ: CZ7005194119  
Mgr. Josef Bartončík, ev. č. ČAK 09782, IČ: 66255139, DIČ: CZ7603174403  
Mgr. Hana Baláčová, ev. č. ČAK 13945, IČ: 73630713, DIČ: CZ8362044119  
Mgr. Soňa Bartončíková, ev. č. ČAK 14540, IČ: 1162144, DIČ: CZ8358215459  
Mgr. Katarína Janisková, ev. č. ČAK 13656, IČ: 73628395, DIČ: CZ8453237232

### Koncipienti:

Mgr. Iva Florianová  
Mgr. Richard Schmidt  
Mgr. Hana Švecová

### Ústavní soud České republiky

Joštova 625/8  
602 00 Brno

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	- 8 -03- 2017 3
Vyřizuje:	3+PM krát Přílohy: A

- osobně-  
- trojmo-

**Navrhovatel:** skupina 44 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky  
(jmenný seznam připojen)

**Právně zastoupení:** JUDr. Michaelem Bartončíkem, Ph.D., advokátem se sídlem  
AK Bartončík & Bartončík, Koliště 55, 602 00 Brno

**Účastníci řízení:**

- 1) Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky,  
Sněmovní 4, Praha 1, PSČ 118 26
- 2) Senát Parlamentu České republiky,  
Valdštejnské náměstí 17/4, Praha 1, PSČ 118 01

## Nepředchází

### Návrh na zrušení

ustanovení § 4a, § 4b a § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., a dále ustanovení čl. II bodu 1, čl. II bodu 6 a čl. VIII zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Přílohy: - dle seznamu příloh



K1363217

[www.bartoncik.cz](http://www.bartoncik.cz)

### Sídlo kanceláře:

Koliště 55, 602 00 Brno, Česká republika  
Tel.: +420 545 243 960, 545 243 964  
Fax: +420 545 211 377  
E-mail: info@bartoncik.cz

### Bank. spojení:

UniCredit Bank Czech republic, a.s.  
JUDr. Michael Bartončík, Ph.D. č.ú. 3001469007/2700  
Mgr. Josef Bartončík č.ú. 3001542008/2700

Seznam příloh:

- 1) Jmenný seznam navrhovatelů
- 2) Plná moc právního zástupce
- 3) Zákon č. 14/2017 Sb., vyhlášený ve Sbírce zákonů dne 25. ledna 2017
- 4) Usnesení ústavně právního výboru č. 205 z 60. schůze dne 30. března 2016
- 5) Stenozáznam z 1. čtení Novely
- 6) Pozměňovací návrh poslance Martina Plíška č. 4252 ze dne 28. dubna 2016
- 7) Pozměňovací návrh poslance Martina Plíška č. 4619 ze dne 24. června 2016
- 8) Pozměňovací návrh poslance Jana Chvojky č. 4654 ze dne 29. června 2016
- 9) Sněmovní tisk č. 564/10
- 10) Usnesení ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny č. 248 ze dne 2. září 2016
- 11) Stenozáznam ze 3. čtení Novely
- 12) Stanovisko Prezidenta republiky ze dne 19. prosince 2016
- 13) Stenozáznam z projednávání Novely po jejím vrácení Prezidentem republiky ze dne 11. ledna 2017
- 14) Tiskem z twitterového účtu poslance Petra Fialy (vyjádření ze dne 14. září 2016)

Dne 25. ledna 2017 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č.14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „**Novela**“).

Prostřednictvím článku I. bodu 17 Novely byla do zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Zákon**“) nově vložena ustanovení § 4a, § 4b a § 4c následujícího znění:

#### Ustanovení § 4a

*„(1) Veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 nesmí být provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku ani společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.*

*(2) Veřejný funkcionář uvedený v odstavci 1 je povinen ukončit provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku nebo ukončit svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, bez zbytečného odkladu poté, co začal vykonávat svou funkci, nejpozději však do 60 dnů ode dne zahájení výkonu funkce. Není-li z důvodů nezávislých na vůli veřejného funkcionáře možné dodržet lhůtu uvedenou v předchozí větě, veřejný funkcionář o této skutečnosti v dané lhůtě informuje evidenční orgán a provede současně všechna potřebná opatření směřující ke splnění povinnosti uvedené podle věty první. Ustanovení zvláštních právních předpisů tím nejsou dotčena<sup>4</sup>).*

*(3) Veřejný funkcionář, který neukončil svou účast nebo členství v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku, podle odstavce 2, nesmí v této obchodní korporaci vykonávat hlasovací práva. Pokud je veřejný funkcionář jediným společníkem v obchodní společnosti, nesmí při výkonu působnosti nejvyššího orgánu této obchodní společnosti činit jiná rozhodnutí, než která ukládá zákon nebo která se týkají zrušení obchodní společnosti, anebo volit orgány obchodní společnosti nebo jejich členy, ledaže jim zanikla funkce.“*

#### Ustanovení § 4b

*„Obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, se nesmí účastnit zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci. Zadavatel je povinen takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. Zadavatel nesmí obchodní společnosti uvedené ve větě první zadat veřejnou zakázku malého rozsahu, takové jednání je neplatné.“*

#### Ustanovení § 4c

*„Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.“*

Součástí Novely jsou dále následující přechodná ustanovení:

Článek II bod 1 Novely:

*„Zákaz uvedený v § 4c se použije pro řízení o poskytnutí dotace nebo investiční pobídky zahájená po nabytí účinnosti tohoto zákona. Řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů.“*

Článek II bod 6 Novely:

*„Zákazy a omezení podle § 4a zákona č. 159/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se nevztahují na veřejného funkcionáře, který zahájil výkon veřejné funkce přede dnem nabytí účinnosti tohoto ustanovení.“*

Článek VIII Novely:

*„Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. září 2017, s výjimkou čl. I bodu 17, čl. II bodu 6 a čl. IV, které nabývají účinnosti patnáctým dnem po jeho vyhlášení.“*

Nové §§ 4a, 4b a 4c Zákona, článek II, body 1 a 6 Novely a článek VIII Novely jsou dále společně označovány jako „**Dotčená zákonná ustanovení**“.

Navrhovatelé tímto podávají Ústavnímu soudu České republiky (dále jen „**Ústavní soud**“)

### **n á v r h   n a   z r u š e n í**

dotčených zákonných ustanovení, neboť se domnívají, že tato ustanovení jsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a to především:

- 1) základními zásadami právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky - dále jen „**Ústava**“), zejména:
  - principem **právní jistoty, ochrany legitimních očekávání a práv nabytých v dobré víře,**
  - principem panství zákona, a to konkrétně požadavkem na obecnost právní regulace ( a potažmo i principem dělby moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní);
- 2) požadavkem na dodržení speciální procedury pro schvalování volebního zákona v souladu s čl. 40 Ústavy;
- 3) ústavně garantovanou zásadou, podle níž jsou **základní práva a svobody nezadatelné a nezrušitelné** (čl. 1 odst. 1 Listiny základních práv a svobod - dále jen „**Listina**“), **povinnosti** mohou být ukládány na základě zákona **jen při zachování základních práv a svobod a za podmínek stanovených Listinou** (čl. 4 odst. 1 Listiny) a zásady, podle níž **omezení základních**

**práv a svobod nesmějí být zneužívána k jiným účelům**, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny), a musí být přiměřená deklarovanému cíli (čl. 1 odst. 1 Ústavy);

- 4) ústavně garantovaným principem **rovnosti v právech a zákazu diskriminace** (čl. 3 odst. 1 Listiny, čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „**Úmluva**“)), stejně jako principu, podle něhož **nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod** (čl. 3 odst. 3 Listiny),

**ve spojení s čl. 70 Ústavy ČR**, a to v důsledku (s výše uvedenými zásadami nonkonformního) omezení:

- 5) **práva vlastnit majetek** (zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (dále jen „**Protokol**“),
- 6) **práva na svobodné podnikání** (čl. 26 odst. 1 Listiny), a
- 7) **práva podílet se na správě věcí veřejných a práva na rovný přístup k veřejným funkcím** (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny a čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „**Pakt**“).

## I.

### K přípustnosti návrhu

Článek 87 odst. 1 písm. a) Ústavy svěřuje do pravomoci Ústavního soudu rušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem. Návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení může Ústavnímu soudu podat mimo jiné skupina nejméně 41 poslanců. Takový návrh je dle § 66 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „**Zákon o ÚS**“), nepřípustný, jestliže zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem. Dále je dle § 66 odst. 2 Zákona o ÚS návrh nepřípustný, jestliže před doručením návrhu Ústavnímu soudu pozbyl platnosti ústavní zákon nebo zákon, s nimiž jsou podle návrhu přezkoumávané předpisy v rozporu, nebo dosud nebyl vyhlášen ve Sbírce zákonů.

Vzhledem k tomu, že Novela, na jejímž základě byla do Zákona včleněna Dotčená zákonná ustanovení, byla řádně vyhlášena ve Sbírce zákonů a nenastala ani jiná z výše uvedených situací předpokládaných Zákonem o ÚS, **mají navrhovatelé za to, že je návrh přípustný.**

## II.

### Průběh legislativního procesu byl v rozporu s ústavním pořádkem

Navrhovatelé mají předně za to, že:

- 1) Novela měla být přijímána postupem podle čl. 40 Ústavy, neboť se jedná o zákon, který reguluje pasivní volební právo, a jedná se tudíž o zákon *via facti* volební, a

- 2) legislativní proces, který vedl ke schválení Dotčených zákonných ustanovení Parlamentem České republiky (dále jen „Parlament“), byl natolik netransparentní a zmatečný, že tuto proceduru nelze označit za ústavně konformní. Tento problém se týká zejména projednávání návrhu Novely v Poslanecké sněmovně.

(i) K nedodržení postupu podle čl. 40 Ústavy

Zákonnými předpisy jsou ústavní zákony a zákony (tzv. obyčejné zákony), popř. zákonná opatření Senátu (zákonná opatření přijímá Senát v době rozpuštění Poslanecké sněmovny). Z hlediska přijímání zákonů Ústava rozdělila obyčejné zákony do několika skupin podle způsobu přijetí. Pro příslušnou skupinu zákonů je nutné dodržet i příslušnou proceduru schvalování, které si zákonodárce musí být vědom. Vadná procedura vede k vadnému zákonu, což je důvod ke zrušení zákona Ústavním soudem. Při respektování presumpce správnosti zákona a tedy připuštění i možnosti vzniku zákona nezákonným způsobem, je to pak důvod ke zrušení zákona ex nunc, pakliže byla porušena procedurální pravidla stanovená nejen zákonem, ale Ústavou.

Z hlediska procedury přijímání jde o tyto skupiny obyčejných zákonů:

- a) základní skupinu obyčejných zákonů, které přijímá Parlament, při nichž může být nesouhlas Senátu přehlasován Poslaneckou sněmovnou,
- b) zákon o státním rozpočtu, který výlučně na návrh vlády přijímá jen Poslanecká sněmovna. Senát o něm nejedná (čl. 42 Ústavy),
- c) zvláštní skupinu obyčejných zákonů, kde Poslanecká sněmovna nemůže přehlasovat nesouhlas Senátu, obě komory mají při přijetí zákona rovné postavení. Ústavní soud již judikoval, že do této skupiny zákonů patří volební zákony, upravující volební právo do zastupitelstev obcí, krajů i do Parlamentu.<sup>1</sup> Zvláštní charakter volebních zákonů Ústava dokresluje tím, že je při rozpuštění Poslanecké sněmovny nemůže měnit Senát zákonným opatřením (čl. 33 odst. 2 Ústavy), kterým jinak může měnit jiné zákony.

Ústava a Listina přenechávají bližší úpravu volebního práva zákonu. Volební zákon je sice z hlediska právní síly obyčejný zákon, ale jeho proces přijetí je odlišný od ostatních zákonů, neboť s ním musí povinně souhlasit podle čl. 40 Ústavy Senát. Volební právo je základním nástrojem realizace přenesení moci z lidu na volené funkcionáře a tato ústavně speciální úprava přijetí volebních zákonů respektuje požadavek většího demokratického konsenzu na zákonné úpravě objektivního volebního práva (volební zákon) i subjektivního volebního práva (právo jedince volit a být volen).

---

<sup>1</sup> Viz nálezy Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. Až do tohoto nálezu byl převažující výklad pojmu volební zákon dle čl. 40 Ústavy ohledně použití jednotného čísla a pro souvztažnost k jiným vyjmenovaným zákonům upravujícím poměry Senátu (jednací řád Senátu, zákon o styku obou komor) takový, že čl. 40 Ústavy za volební zákon považuje pouze takový, který upravuje volby do Parlamentu ČR, ne další volební zákony.

Zákony se však nemohou hodnotit formálně jen podle svého názvu, ale i materiálně podle svého obsahu. Volebním zákonem je každý zákon, který upravuje přímou volbu občany (viz náleží Ústavního soudu č. 283/2005 Sb., v němž byl pojem volební zákon vyložen širěji). Dnes se toto ustanovení aplikuje běžně na volební zákony, upravující volby do Parlamentu, zastupitelstev obcí a krajů a volbu prezidenta republiky. Z uvedeného vyplývá, že volebním zákonem není jen zákon takto nazvaný, ale zákon, který obsahuje normy upravující aktivní i pasivní volební právo, včetně otázek zániku mandátu poslanců a senátorů. Pokud však nebude dodržena procedura jejich přijetí, jsou neústavní nikoliv co do svého obsahu, ale co do způsobu přijetí. Ústavnost je nutno posuzovat z hlediska obsahu, nikoliv podle názvu zákona.

Novela mimo jiné prostřednictvím nového ustanovení § 4a zcela zásadním způsobem zasahuje do pasivního volebního práva, když nově stanoví neslučitelnost funkce poslance a senátora s vlastnictvím podílu či členstvím v právnické osobě, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku. Svým obsahem tak Novela odpovídá pojmu „volební zákon“, obsaženému v čl. 40 Ústavy.

V § 5 odst. 3 Zákona je stanovena neslučitelnost funkcí poslance a senátora s jinými funkcemi. Toto ustanovení se opírá o ústavní zmocnění, které dále stanoví, že pokud se poslanec či senátor ujme neslučitelné funkce, zaniká jeho mandát poslance či senátora (viz čl. 22 Ústavy). Neslučitelnost funkcí ovlivňuje zánik mandátu a má dopad na důsledky vůči pasivnímu volebnímu právu a následnému právu na přístup k volené funkci a nerušený výkon zvolené funkce, neboť neslučitelnost znamená, že zvolený poslanec nebo senátor ztrácí zvolenou funkci. V rámci tohoto pohledu musí být inkompatibilita funkcí upravena ve volebním zákoně. Neslučitelnost funkcí je významnou součástí volebního práva. Z předmětného materiálního pohledu do volebního zákona spadá i problematika střetu zájmů, neslučitelnosti činností a neslučitelnost funkcí poslanců a senátorů, pokud má vliv na zánik mandátu anebo má jiné vážné důsledky pro držitele volené funkce.

Pro srovnání navrhovatelé uvádějí, že v případě neslučitelnosti funkcí s dopadem na zánik mandátu členů zastupitelstev krajů i obcí, je neslučitelnost funkcí upravena ve volebních zákonech do zastupitelstev krajů a obcí<sup>2</sup>. Z hlediska vnitřní provázanosti právního řádu a jeho logiky je nedůvodně materiálně totožnou věc (neslučitelnost funkcí) upravovat odlišně ve volebním zákoně vztahujícím se k členům zastupitelstev (kde změna zákona podléhá souhlasu obou komor parlamentu), oproti úpravě přijaté v jinak nazvaném zákoně vztahujícím se na poslance a senátory (zákoně o střetu zájmů) s tím, že snad pouze díky jinému názvu lze obejít ústavní pravidlo povinného schválení volebního zákona v obou komorách. Tento souhlas obou komor přitom nemůže být dílem náhody, ale v návrhu zákona již dopředu musí být veřejně avizován.

Nálezem Ústavního soudu č. 283/2005 Sb. byl zrušen zákon č. 96/2005 Sb., který novelizoval zákon č. 238/1992 Sb., o střetu zájmů. Důvodem zrušení zákona bylo to, že obsahoval úpravu neslučitelnosti funkcí člena zastupitelstva kraje a obce s funkcí statutárního orgánu jejich příspěvkových organizací formou novely volebních zákonů do zastupitelstev obcí a krajů, a to z důvodu, že Senát návrh zákona zamítl. Ústavní soud zde vyšel z toho, že uvedená novela zákona o střetu zájmů musí být jako volební zákon projednána s povinným souhlasem Senátu. Přitom Ústavní soud nezrušil jen části přímo

<sup>2</sup> Viz § 5 odst. 2 a § 48 odst. 3 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů. § 5 odst. 2 a § 55 odst. 3 zákona 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

novelizující volební zákon o volbách do krajů a obcí, ale zákon jako celek, včetně ustanovení o střetu zájmů, která, kdyby byla přijata odděleně od úpravy neslučitelnosti členů zastupitelstev, by povinný souhlas Senátu nevyžadovala. Pro jednotlivé části zákona neplatí různé procedury přijetí, ale ta nejprísnejší procedura nutná pro určitou část se vztahuje na celý zákon.<sup>3</sup>

Z tohoto přístupu plyne, že je-li v zákoně ustanovení, které se dotýká voleb a neslučitelnosti volené funkce, podmínkou ústavnosti celého zákona (a ne jen ustanovení o neslučitelnosti volených funkcí), je schválení v režimu čl. 40 Ústavy, jenž stanoví povinný souhlas Senátu. Zákon o střetu zájmů, pokud upravuje neslučitelnost funkcí poslanců a senátorů s důsledkem pro zánik jejich mandátu, je materiálně zákonem volebním.

Byť se ústavní problém dotýká neslučitelnosti funkcí volených poslanců a senátorů, dopadá tato problematika i na ustanovení zákona vtažující se na jiné veřejné funkcionáře (včetně členů vlády), pokud je obsažena ve stejném návrhu zákona. Je na navrhovateli zákona, aby zvážil, zda úpravu, týkající se ministrů a jiných veřejných funkcionářů spojí s úpravou, vztahující se k neslučitelnosti funkcí s dopadem na možný zánik mandátu poslanců a senátorů i členů zastupitelstev. Pokud tak však učiní, musí pro celý zákon platit kvalifikovaný způsob projednání s nutností povinného souhlasu Senátu. Tato procedura musí být z povahy věci předvídána od samého počátku a schvalovaný zákon musí být provázen odpovídající informací, neboť jak poslanci, tak senátoři musí být seznámeni s tím, v jakém režimu schvalování probíhá.

Protože tento způsob projednávání Novely nebyl obsažen v důvodové zprávě a ani nebyl uveden předkladatelem při jednání Poslanecké sněmovny a Senátu, nebyla tato podmínka splněna, byť Senát se zákonem souhlasil, nicméně senátoři nevěděli, že jejich souhlas je nutný.<sup>4</sup>

**Skutečnost, že Senát také Novelu schválil, lze považovat nanejvýš za náhodu, nikoliv však za vědomé schvalování Novely v režimu čl. 40 Ústavy ze strany obou komor Parlamentu. Poslanci ani Senátoři si evidentně po celou dobu projednávání Novely nebyli vůbec vědomi skutečnosti, že se jedná o zákon volební, pro nějž je stanoven speciální požadavek v čl. 40 Ústavy. Navrhovatelé mají za to, že tato skutečnost zpochybňuje legalitu a ústavnost celého procesu vedoucího ke schválení Novely.**

(ii) Ke zmatečnosti a netransparentnosti legislativního procesu

Vládní předloha Novely byla do Poslanecké sněmovny Parlamentu předložena dne 3. 8. 2015. První čtení Novely proběhlo 16.12.2015, přičemž návrh byl přikázán k projednání ústavně právnímu výboru, výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj a mandátovému a imunitnímu výboru. Návrh však žádným z výborů ve standardní 60 denní lhůtě projednán nebyl, neboť všechny výbory jeho projednání přerušily, a to dokonce opakovaně. Součástí usnesení mandátového a imunitního výboru byly čtyři pozměňovací návrhy. Ústavněprávní výbor vydal konečné stanovisko až 30. března 2016, přičemž jeho součástí byly

<sup>3</sup> Viz nálezný Pl.ÚS 13/05; dále viz JAN WINTR: Co je a není volební zákon podle čl. 40 Ústavy?, vyšlo v *Jurisprudence* 1/2006, ISSN 1802-3843, s. 68; dále viz VLADIMÍR SLÁDEČEK, VLADIMÍR MIKULE, RADOVAN SUCHÁNEK, JINDŘIŠKA SYLLOVÁ: *Ústava ČR. Komentář*, 2. vydání C.H.Beck Praha 2016, ISBN 978-80-7400-590-9, komentář k čl. 40, s. 419, bod 12.

<sup>4</sup> Usnesení Senátu z 16. 3. 2006, 10. schůze Senátu, č. 377.



pozměňovací návrhy obnášející 40 bodů. Mezi nimi se objevil návrh na doplnění následujících nových ustanovení §§ 4a až 4d Zákona, z nichž:

- a. § 4a měl zakazovat, aby byl veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) Zákona ovládající osobou obchodní korporace a ukládat takové osobě, aby tento vztah ke společnosti bez zbytečného odkladu po zahájení výkonu funkce ukončila, a to pod sankcí zákazu dispozice s hlasovacími právy ve společnosti a suspense práva na podíl na zisku. Současně by dotčené obchodní korporaci nemohla být poskytnuta žádná veřejná podpora;
- b. § 4b měl upravovat ztrátu práva veřejného funkcionáře na podíl na zisku z obchodní korporace, která byla příjemcem veřejné podpory, stejně jako z obchodní korporace, s níž veřejný zadavatel uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku;
- c. podle § 4c by nesměl být veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 Zákona provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku ani společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku. Tento veřejný funkcionář by byl povinen do 60 dnů ode dne zahájení výkonu funkce ukončit svou účast v právnické osobě či zanechat provozování rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydávání periodického tisku, a to s podobnými sankcemi, jako byly uvedeny výše;
- d. § 4d měl stanovit, že obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) Zákona nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti, se nesmí účastnit zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci. Zadavatel by byl povinen takovou obchodní společnost vyloučit ze zadávacího řízení. Zadavatel by nesměl obchodní společnosti uvedené ve větě první zadat veřejnou zakázku malého rozsahu, takové jednání by bylo neplatné.

**Důkaz:** - Usnesením ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny č. 205 z 60. schůze dne 30. března 2016  
- Stenozáznamem z 1. čtení Novely

V rámci druhého čtení, které proběhlo dne 29. června 2016, proběhla po přednesení stanovisek výborů obšírná obecná rozprava. V následné podrobné rozpravě byly načteny pozměňovací návrhy podané jednotlivými poslanci po 1. čtení.

Poslanec Martin Plíšek navrhl začlenění § 4a, který by stanovil, že veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) Zákona nesmí být ovládající osobou podnikající právnické osoby. Dle připojeného přechodného ustanovení by veřejní funkcionáři byli povinni tuto „činnost“ ukončit do 60 dnů ode dne zahájení výkonu funkce.

**Důkaz:** - Pozměňovacím návrhem poslance Martina Plíška č. 4252 ze dne 28. dubna 2016

O dva měsíce později navrhl tentýž poslanec začlenění dalšího ustanovení (taktéž označeného jako § 4a), podle něhož by mělo být zakázáno poskytnutí dotace obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář

uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) Zákona nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti. Současně bylo navrhováno, aby toto ustanovení platilo pro veškerá řízení o poskytnutí dotace, zahájená po nabytí účinnosti Novely.

**Důkaz:** - Pozměňovacím návrhem poslance Martina Plíška č. 4619 ze dne 24. června 2016

Poslanec Jan Chvojka předložil pozměňovací návrh k pozměňovacímu návrhu, obsaženému v usnesení ústavně právního výboru, jehož podstatou byly nikoliv nepodstatné systematické změny, týkající se navrhovaných ustanovení § 4a až 4d.

Kromě výše uvedených byla podána celá řada dalších pozměňovacích návrhů, které se týkaly jiných částí Novely.

Následně byly všechny podané pozměňovací návrhy zpracovány jako tisk 564/10, který byl rozeslán poslancům.

**Důkaz:** - Pozměňovacím návrhem poslance Jana Chvojky č. 4654 ze dne 29. června 2016  
- Sněmovním tiskem č. 564/10

Ačkoli garanční ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny ve svém usnesení č. 248 ze dne 2. 9. 2016 doporučil určité pořadí a způsob hlasování o jednotlivých návrzích, toto pořadí a způsob hlasování byly ve třetím čtení několikrát měněny z důvodu vzájemného překrývání a neslučitelnosti jednotlivých pozměňovacích návrhů, přičemž hlasování o jednotlivých návrzích nakonec probíhalo v jiném sledu, než jak bylo garančním výborem doporučeno. **Tato nekonzistentnost jednotlivých pozměňovacích návrhů a výsledné procedury hlasování s předem navrženým průběhem hlasování znemožnila poslancům plnou orientaci v programu hlasování a především výsledném obsahu Novely.**

Na 49. schůzi Poslanecké sněmovny dne 14. 9. 2016 probíhalo třetí čtení Novely. V jeho rámci nejprve poslanec zpravodaj Vlastimil Vozka zopakoval proceduru hlasování, jak byla doporučena ústavně právním výborem. Poté následovalo nepřehledné jednání o hlasovací proceduře, během něhož byly podány dva návrhy na změnu pořadí hlasování, a to následovně:

Poslanec Radek Vondráček navrhl změnu hlasovací procedury, když uvedl následující: „*Už jsem to avizoval ve svém příspěvku, že přicházím s návrhem alternativní hlasovací procedury. Nebudu tak vyčerpávající jako kolega Vozka. Ona vychází z té původní, která nám teď byla precizně přečtená, ale podstatný rozdíl je v bodě 8, kdy navrhuji, aby se o pozměňovacím návrhu A4 hlasovalo ve věcně oddělených okruzích. My tam totiž budeme řešit § 4a, takže budeme hlasovat o části návrhu A4, který se týká § 4a, což je problematika ovládající osoby v obchodních korporacích. Potom bychom hlasovali o § 4b, kde se mluví o přijímání dotací a ztrátě podílu na zisku, a pak bychom hlasovali o § 4c, což je zákaz vlastnění médií, když to řeknu zkráceně. Abych vám to ještě trochu zkomplikoval, tak jsou tam k tomu ještě pozměňovací návrhy F pana kolegy Chvojky, o kterých legislativa hovoří jako zmírňujících modifikací. Já říkám, že trošku učesávají ten původní návrh. Ony nejsou schopné samostatné existence, takže když schválíme návrhy F, tak potom stejně hlasujeme o návrhu A4 v té části už*

*zmírněné pozměňovací návrhem F. A když F nepřijmeme, tak stejně hlasujeme o pozměněné části A4. Doufám, že je to všem úplně jasné, jak jsem to teď řekl.“<sup>5</sup>*

Na návrh poslance Radka Vondráčka navázal poslanec Jeroným Tejc, který nicméně navrhoval další změnu procedury: „*Pro ty, kterým to jasné už je, bych si dovolil navrhnout změnu, která na první pohled jasná nebude, ale myslím si, že si to vysvětlíme. Myslím, že nejjednodušší bude odkázat na pozměňovací návrh pana poslance Vondráčka, který byl včera rozdán na stůl. To znamená, já bych se připojil k tomu, abychom hlasovali o proceduře a upřednostnili pozměňovací návrh pana poslance Vondráčka, který popsal a který tedy byl rozdán na stůl. Pouze bych v něm navrhl drobnou změnu, která není změnou věcnou, ale spíše legislativní, a to abychom skutečně neopomněli hlasovat o všech pozměňovacích návrzích. Protože kdybychom tu změnu, kterou navrhuji já, nepřijali, tak pak se nedostaneme k hlasování, které se dotýká původního návrhu paní poslankyně Válkové a Benešové, který se zabývá zřízením povinnosti podávat prohlášení o majetku pro soudce a státní zástupce. Ta změna je relativně jednoduchá. Do bodu 4 procedury pana poslance Vondráčka jsou dvě odrážky. Ta druhá odrážka má pět bodů a my bychom za ten druhý bod, který zní "nebudou-li přijaty návrhy G21 a G25, hlasovat o návrzích A2, A8, A13 až A20, A21 až A25, A28, A38, A39 společně jedním hlasováním" doplnili nový bod a vložili ho před ty dva poslední. Ten bod by zněl nově: "Budou-li přijaty návrhy G21 a G25, hlasovat o návrzích A2, A8, A13 až A20, A22 až A24, A28, A38 a A39 společně jedním hlasováním.“<sup>6</sup>*

Hlasovací procedura musela být „na poslední chvíli“ upravena ve snaze o systematizaci hlasování o vzájemně neslučitelných pozměňovacích návrzích, nicméně je evidentní, že poslanci neměli dostatečný prostor se na hlasování patřičně připravit a s předstihem si rozmyslet, jak budou o tom kterém návrhu hlasovat. Již ze samotných návrhů na změnu hlasovací procedury a vyjádření poslanců Radka Vondráčka a Jeronýma Tejce je zcela evidentní, že se jednalo o úpravy natolik komplikované, že ze strany přítomných poslanců bylo velmi obtížné tyto nejen pečlivě sledovat, natož jim bezchybně přizpůsobit už dříve rozmyšlenou představu, jak o kterém návrhu hlasovat.

Prekotný a nepřehledný průběh hlasování o Novele v Poslanecké sněmovně podtrhuje vyjádření ministra zemědělství Mariana Jurečky, který po dílčím hlasování uvedl: „*Jenom chci k hlasování uvést, když jsem se dodatečně potom díval při hlasování o návrhu D2. 1 a D2. 2 Martina Plíška u pozměňovacího návrhu, pokud jde o omezení podnikání veřejného funkcionáře, jsem hlasoval pro. Na sjetině jsem měl, že jsem se zdržel. Nezpochybňuji toto hlasování, ale pro stenozáznam to uvádím.“<sup>7</sup>*

**Důkaz:** - Usnesením ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny č. 248 ze dne 2. září 2016  
- Stenozáznamem ze 3. čtení Novely

Je zřejmé, že průběh hlasování byl chaotický a zmatečný a od řadového poslance, který aktivně nepředkládal pozměňovací návrhy, nebylo možno očekávat, že by mu bylo jasné, o jakých návrzích, jakého konkrétního znění a v jakém kontextu hlasuje. **Podstatné pak je, že tento průběh znemožňuje**

<sup>5</sup> Viz pasáž stenografického zápisu 49. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 14. 9. 2016, bod 211, dostupného na: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/049schuz/bqbs/b19221101.htm>.

<sup>6</sup> Viz pasáž stenografického zápisu 49. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 14. 9. 2016, bod 211, dostupného na: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/049schuz/bqbs/b19221101.htm>.

<sup>7</sup> Viz pasáž stenografického zápisu 49. schůze Poslanecké sněmovny ze dne 14. 9. 2016, bod 211, dostupného na: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/049schuz/bqbs/b19221101.htm>.

**zrekonstruovat výsledný text Novely, respektive ověřit, zda se jedná skutečně o autentické znění schválené Poslaneckou sněmovnou a postoupené Senátu.** Zejména není vůbec jednoznačné, v jaké podobě byla Poslaneckou sněmovnou schválena přechodná ustanovení.

O tom svědčí prohlášení, která se objevovala v médiích v době před i po schválení Novely, kdy tato byla prezentována tak, že novela nezasahuje do právního postavení veřejných funkcionářů, kteří již svoji funkci vykonávají, ačkoliv text odeslaný s dvanáctidenní prodlevou Senátu obsahoval úpravu zcela opačnou.

Poté, co byla Novela postoupena Senátu, tento o ní hlasoval na své 28. schůzi. V Senátu byly k Novele podány další pozměňovací návrhy, s nimiž Senát vrátil Novelu dne 20. 10. 2016 Poslanecké sněmovně k dalšímu hlasování. Senát přitom doporučil, aby byla Novela uvedena do souladu s dalšími souvisejícími právními předpisy a hlavně aby byla odložena její účinnost z ledna 2017 na září roku 2017. Obě připomínky, které Senát k Novele měl, vychází z výše popsaného nepřehledného legislativního procesu, v jehož rámci byla Novela Poslaneckou sněmovnou přijata.

S ohledem na deklarovanou potřebu odložit účinnost zákona je s podivem, že pozměňovací návrhy Senátu sice odkládají účinnost Novely jako celku, nicméně s výjimkou převážné části Dotčených zákonných ustanovení (§§ 4b a 4c), která mají nabýt účinnosti prakticky okamžitě, a to přesto, že jsou přímým a nejzávažnějším zásahem do práv adresátů Novely. Je opět otázkou, zda senátoři měli a mohli mít přesnou představu o tom, jaký dopad do Novely pozměňovací návrhy, které schválili, budou mít (respektive jaké mít nebudou). Navrhovatelé proto opět musí konstatovat, že mají důvodné pochybnosti o tom, do jaké míry měli senátoři správnou představu o podobě schvalované normy.

Přitom není pochyb o tom, že níže popsaný rozpor Novely s ústavním pořádkem je projevem překotného schválení pozměňovacích návrhů Poslaneckou sněmovnou, aniž by o nich byla vedena náležitá odborná diskuse a posuzován jejich dopad v kontextu celého právního řádu, nebo alespoň přímo souvisejících právních předpisů (kupříkladu zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek).

Navrhovatelé mají za to, že v důsledku právě uvedené zmatečnosti a živelnosti legislativního procesu, vedoucího k přijetí Novely (v jehož důsledku lze mít dokonce důvodné pochybnosti o tom, zda byla Novela skutečně schválena Poslaneckou sněmovnou v podobě, která byla následně postoupena Senátu) byly porušeny základní zásady demokratického legislativního procesu, jako je jeho srozumitelnost, přehlednost a jasnost. Jak Ústavní soud v minulosti konstatoval:

*„... k derogaci předmětného zákonného ustanovení přistoupil Ústavní soud poté, co ve své předchozí judikatuře (viz zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01) vyslovil důrazný apel Parlamentu České republiky ve smyslu **dodržování zásad srozumitelnosti, přehlednosti a jasnosti právního řádu, jež patří mezi komponenty právního státu, jakož i respektování demokratických principů v legislativním procesu (čl. 1 Ústavy).**“<sup>8</sup>*

**Postup při hlasování o Novele je klasickým projevem živelné normotvorby, kterou již v minulosti označil Ústavní soud za protiústavní.** Pro zachování souladu s ústavním pořádkem je dle názoru navrhovatelů nezbytné, aby nejen právní předpis, ale také způsob normotvorby vedoucí k jeho vzniku,

<sup>8</sup> Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007.

byl přijímán za podmínek, které garantují, že každý zákonodárce měl při hlasování jasnou představu o tom, jaké důsledky pro výslednou podobu zákona bude mít hlasování pro či proti jednotlivým návrhům. **Jedině za takových podmínek totiž může zákonodárce provést náležitou přípravu a úvahu, jež jsou nepostradatelné pro jeho následné fundované rozhodnutí**, zda hlasovat pro či proti přijetí dané normy a dostát svému slibu hlasovat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.

### III.

#### Ústavně nonkonformní omezení práva vlastnit majetek a práva na svobodné podnikání

(i) Článek 70 Ústavy a na něj navazující zákonná úprava

Ústava České republiky ve svém článku 70 stanoví, že **člen vlády nesmí vykonávat činnosti, jejichž povaha odporuje výkonu jeho funkce**. Dle téhož článku má podrobnosti stanovit zákon, kterým je primárně zákon o střetu zájmů.

Tento zákon podrobně upravuje povinnosti členů vlády, související se zamezením vzniku střetu zájmů. Mezi jinými obsahuje obecné ustanovení § 3 odst. 1, podle něhož je veřejný funkcionář povinen zdržet se každého jednání, při kterém mohou jeho osobní zájmy ovlivnit výkon jeho funkce. Přitom osobním zájmem se pro účely tohoto zákona rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři, osobě blízké veřejnému funkcionáři, právnické osobě ovládané veřejným funkcionářem nebo osobou blízkou veřejnému funkcionáři zvýšení majetku, majetkového nebo jiného prospěchu, zamezení vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu nebo jinou výhodu; to neplatí, jde-li jinak o prospěch nebo zájem obecně zřejmý ve vztahu k neomezenému okruhu adresátů. V dalších odstavcích téhož paragrafu je upraven kupříkladu zákaz upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmem veřejným či zákaz využívat svého postavení, pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu pro sebe či jinou osobu.

Dále v ustanoveních §§ 4, 5 a 6 Zákon podrobně upravuje výkon jakých činností je veřejným funkcionářům zapovězen. Mezi tyto činnosti náleží zejména podnikání a výkon funkce ve statutárních, řídicích, dozorčích a kontrolních orgánech podnikajících právnických osob.

Veškerá právě uvedená ustanovení v souladu s čl. 70 Ústavy způsobem přiměřeným sledovanému cíli omezují veřejné funkcionáře v tom, jaké činnosti smějí při výkonu veřejné funkce vykonávat a jaké funkce zastávat, jsou dostatečně obecná, aby postihovala veškeré situace, ve kterých může střet zájmů nastat, a současně konkrétně cílená tak, aby postihovala osobu veřejného funkcionáře, díky čemuž je možno označit tato ustanovení též za plně proporcionální sledovanému cíli.

Jak bude vysvětleno níže, totéž se již v žádném ohledu nedá říci o Dotčených ustanoveních, která ústavní licenci obsaženou v čl. 70 dalece překračují, a to zejména proto, že namísto omezení činností, které mohou vykonávat veřejní funkcionáři, omezují jejich právo vlastnit majetek a účelově poškozují majetek veřejných funkcionářů, nabytý před započítáním výkonu veřejné funkce a dokonce i jiných osob, které vůbec veřejnými funkcionáři nejsou.

(ii) Právo vlastnit majetek

Článek 11 Listiny garantuje právo vlastnit majetek, a to jako právo nezadatelné, nezczitelné, nepromlčitelné a nezrušitelné.<sup>9</sup> K jeho obsahu se Ústavní soud v minulosti vyjádřil již několikrát, když konstatoval, že: „...**ochrana vlastnictví a respekt k němu, bez ohledu na druh a povahu subjektu, jemuž vlastnické právo svědčí, jsou jedním ze základních postulátů (znaků) demokratického a právního státu.**“<sup>10</sup>

Ústavní soud dále dospěl k závěru, že: „...**větu prvou tohoto článku, totiž, že "každý má právo vlastnit majetek", je podle přesvědčení Ústavního soudu třeba chápat jako poukaz ústavního zákonodárce adresovaný zákonodárci obyčejnému, který ve své normotvorné činnosti nesmí z práva na vlastnictví nikoho vyloučit.**“<sup>11</sup>

Dále je nutné zmínit čl. 11 odst. 2 Listiny, který sice umožňuje, že některé věci mohou být ve vlastnictví státu nebo určené právnické osoby, ale nikoliv to, že někteří občané něco vlastnit mohou a jiní nikoliv.

S ohledem na výše uvedené lze vlastnické právo omezit **pouze** za dodržení požadavků, stanovených v čl. 11 odst. 4 Listiny, k němuž Ústavní soud konstatoval, že: „...**ústavně konformní omezení vlastnického práva je možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, proto existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem.**“<sup>12</sup>

Jak bude níže vysvětleno, Dotčená ustanovení zcela nepřiměřeným způsobem omezují právo vlastnit majetek širokému okruhu veřejných funkcionářů, přičemž navíc účelově, nepřiměřeně a v rozporu s principem rovnosti v právech zasahují do poklidného užívání majetku veřejnými funkcionáři i jinými osobami, které vůbec veřejnými funkcionáři nejsou.

(iii) Právo na podnikání

Článek 26 Listiny garantuje základní právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Ústavní soud ve vztahu k obsahu, povaze a možným omezením ústavního práva na svobodné podnikání dospěl ve své rozhodovací činnosti k závěru, že: „...**základní právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost zaručené čl. 26 Listiny základních práv a svobod nepůsobí sice bezprostředně, a lze se ho dovolávat jen v mezích zákonů, na druhé straně však pro jakékoliv limity takového podnikání či činnosti existuje výhrada zákona.**“<sup>13</sup> Dále Ústavní soud konstatoval, že: „**Stanovení podmínek a omezení**

<sup>9</sup> KLÍMA, Karel et al., *Komentář k Ústavě a Listině*, 2. Vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1046.

<sup>10</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 462/98 ze dne 11. 1. 2000.

<sup>11</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 23/93 ze dne 1. 2. 1994.

<sup>12</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 268/06 ze dne 9. 1. 2008.

<sup>13</sup> Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001.

*výkonu určitého povolání a určitých hospodářských činností uskutečňuje veřejná moc ve veřejném zájmu, jímž je především zájem na kvalitě výkonu takových činností. V takových případech je třeba vždy sledovat, zda omezení práva takovým veřejným zájmem je ještě proporcionální, nebo zda dokonce nedochází takovým omezením k narušení či popření smyslu a podstaty základního práva (práva na svobodnou volbu povolání).“<sup>14</sup>*

Z toho vyplývá, že ačkoli může být základní právo na svobodné podnikání omezeno toliko na základě zákona, mělo by takové omezení být činěno zejména ve veřejném zájmu a způsobem, který je ve vztahu ke sledovanému veřejnému zájmu proporcionální.

(iv) Osobní a věcný dopad Dotčených zákonných ustanovení

Novelou byla do Zákona včleněna ustanovení §§ 4a, 4b a 4c, která přes výše popsanou obecnou úpravu, postihující vyčerpávajícím způsobem problematiku střetu zájmů:

- **Zakazují veřejnému funkcionáři podle § 2 odst. 1 Zákona<sup>15</sup>, aby byl provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku a společníkem, členem nebo ovládající osobou právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku.**

Rozhlasovým a televizním vysíláním se podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb., o rozhlasovém a televizním vysílání a o změně dalších zákonů, v platném znění (dále jen „ZRTV“), rozumí poskytování pořadů a dalších částí vysílání uspořádaných v rámci programu, včetně služeb přímo souvisejících s programem, provozovatelem vysílání veřejnosti prostřednictvím sítí elektronických komunikací v podobě chráněné nebo nechráněné podmíněným přístupem za účelem *simultánního* sledování pořadů a dalších částí vysílání. Právě simultánnost vysílání je rysem rozhlasového a televizního vysílání, který jej odlišuje od jiných forem poskytování obdobného audiovizuálního obsahu například prostřednictvím sítě internet (internetových televizí).

Provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání je právnická a fyzická osoba, která sestavuje program, včetně služeb přímo souvisejících s programem, určuje způsob organizace rozhlasového a televizního vysílání, má za toto vysílání redakční odpovědnost a program a služby s ním přímo

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. 504/03 ze dne 25. 11. 2003.

<sup>15</sup> Tj. poslanci, senátorovi, členu vlády, vedoucímu jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády, předsedovi a inspektorovi Úřadu pro ochranu osobních údajů, předsedovi Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, členu Rady Českého telekomunikačního úřadu, členu Rady Energetického regulačního úřadu, členu bankovní rady České národní banky, prezidentu, viceprezidentu a členu Nejvyššího kontrolního úřadu, předsedovi nebo členu Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, veřejnému ochránci práv a jeho zástupci, členu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, členu zastupitelstva kraje nebo členu zastupitelstva hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a členu zastupitelstva kraje, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva kraje, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, členu zastupitelstva obce, městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města a městské části hlavního města Prahy, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, a členu zastupitelstva obce, který před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva nebyl v pracovním poměru, ale vykonává funkce ve stejném rozsahu jako člen zastupitelstva obce, který je pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, starostovi obce, místostarostovi obce a členům rady obce a kraje, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni.

související prvotně šíří nebo prostřednictvím třetích osob nechává šířit (viz § 2 odst. 1 písm. g) ZRTV).

Periodickým tiskem jsou dle § 3 písm. a) zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), v platném znění (dále jen „**TiskZ**“), noviny, časopisy a jiné *tiskoviny* vydávané pod stejným názvem, se stejným obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce. Charakteristickým rysem periodického tisku je tedy jeho tištěná podoba.

- **Zakazují obchodní společností, ve kterých veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c<sup>16</sup>) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti** (dále jen „**Dotčené společnosti**“) **účastnit se zadávacích řízení podle zákona upravujícího zadávání veřejných zakázek** (tj. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „**ZZVZ**“) jako účastník nebo poddodavatel, prostřednictvím kterého dodavatel prokazuje kvalifikaci.

Veřejnou zakázkou se dle ustanovení § 2 odst. 1 ZZVZ rozumí právní poměr z úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce. Zadavatelem je osoba, která je buď:

- a) *veřejným zadavatelem* (Česká republika, ČNB, státní příspěvkové organizace, územní samosprávné celky a jejich příspěvkové organizace a právnické osoby, v nichž uplatňuje veřejný zadavatel rozhodující vliv, převážně je financuje či volí většinu statutárních nebo kontrolních orgánů),
  - b) *dotovaným zadavatelem* (soukromá osoba, která použije k úhradě nadlimitní či podlimitní veřejné zakázky alespoň z poloviny veřejnou podporu, případně veřejnou podporu přesahující 200 miliónů Kč),
  - c) *zadavatelem sektorové zakázky* (tedy osoba, která zadává zakázku při výkonu některé z relevantních činností dle § 153 ZZVZ, kterou může být jak osoba, nad níž dominantní vliv vykonává veřejný zadavatel, tak osoba ryze soukromá, která vykonává tuto činnost na základě zvláštního či výhradního práva).
- **Ukládají všem zadavatelům veřejných zakázek povinnost vyloučit Dotčené společnosti ze zadávacího řízení**
  - **Zakazují všem zadavatelům veřejných zakázek uzavřít s Dotčenými společnostmi smlouvu na plnění veřejné zakázky malého rozsahu**

Veřejnou zakázkou malého rozsahu je dle § 27 ZZVZ veřejná zakázka, jejíž předpokládaná hodnota je rovna nebo nižší než 2 000 000 Kč v případě veřejné zakázky na dodávky a služby a 6 000 000 Kč v případě veřejné zakázky na stavební práce. Tyto zakázky nejsou zadavatelé dle § 31 ZZVZ povinni zadávat v zadávacím řízení dle ZZVZ. Ve vztahu k zadavatelům sektorových

---

<sup>16</sup> Tj. členu vlády nebo vedoucímu jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele není člen vlády.



zakázek je vhodné doplnit, že tito nejsou povinni zadávat v zadávacím řízení dle ZZVZ nejen veřejné zakázky malého rozsahu, ale dle § 158 ZZVZ též podlimitní zakázky, což jsou zakázky, jejichž předpokládaná hodnota přesahuje limity 2 000 000 Kč, respektive 6 000 000 Kč u stavebních prací, nicméně nedosahuje výše stanovené prováděcím právním předpisem (nařízením vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek). Nové ustanovení § 4b Zákona sice sektorovým zadavatelům zakazuje uzavřít s Dotčenými společnostmi smlouvy na plnění zakázek malého rozsahu, nikoliv však zakázek podlimitních.

- **Zakazují, aby takovým Dotčeným společností byla poskytnuta dotace podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky**

Dotaci jsou dle § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění (dále jen „ZRP“) peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu, poskytnuté právníkům nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Podle ZRP se postupuje též při vyplácení dotací z Národního fondu, ve kterém jsou shromažďovány peněžní prostředky Evropské unie svěřené České republice k realizaci programů nebo projektů, spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie prostřednictvím strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu (§ 37 odst. 6 ZRP).

- (v) Nesplnění testu proporcionality Dotčených zákonných ustanovení ve vztahu ke sledovanému cíli

Z výše uvedeného je patrné, že nová právní úprava obsažená v §§ 4a, 4b a 4c Novely, která v souladu s bodem VIII. Novely nabývá účinnosti 15 dnů po vyhlášení, tedy téměř **okamžitě**, představuje **velmi závažný zásah do podnikatelské činnosti** Dotčených společností (§§ 4b a 4c) a **do práva** jejich společníků vlastnit majetek (§§ 4a, 4b a 4c), o nepřímém dopadu do pracovněprávních a subdodavatelských vztahů nemluvě.

V řadě oborů podnikatelské činnosti jsou veřejné zakázky klíčové z hlediska obchodních příležitostí příslušných podnikatelských subjektů (např. podnikatelé v oblasti lesnictví či stavebnictví jsou na nich mnohdy závislí). Podobně je v řadě oborů nemyšlitelné, aby obchodní společnosti neměly přístup k dotacím, neboť bez rovného přístupu k tomuto zdroji externího financování, ať už v jakékoliv podobě, nemohou být na trhu z důvodu podstatně vyšších nákladů a potažmo vyšších cen konkurenceschopné. Takovým příkladem můžeme uvést oblast zemědělství. Potažmo pak současně dochází k poškození a znehodnocení investice společníků či akcionářů Dotčených společností a k diskriminaci tohoto typu vlastnictví.

Za obzvláště pikantní je třeba považovat dopad Dotčených ustanovení na práva třetích osob závislých na adresátech Zákona třeba z titulu pracovněprávních vztahů. Kupříkladu zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění, upravuje mimo jiné problematiku příspěvků na podporu zaměstnávání osob se zdravotním pojištěním. Zaměstnávání této poměrně široké a sociálně slabé skupiny osob je přímo odvislé od poskytování příspěvků od úřadů práce, jež mají také charakter veřejné podpory plynoucí ze státního rozpočtu ČR (jsou tudíž dotací ve smyslu napadeného ustanovení § 4c Zákona). Zdravotně

postižení zaměstnanci mají via facti nulovou schopnost ovlivnit to, zda např. společník (a to i minoritní) jejich zaměstnavatele vstoupí do politiky a získá veřejnou funkci, neslučitelnou ve smyslu Zákona s čerpáním dotací pro právnickou osobu, jíž je podílníkem. Přesto budou muset strpět právní a ekonomické důsledky dopadající na jejich zaměstnavatele v důsledku Dotčených ustanovení.

Navrhovatelé mají za to, že ustanovení §§ 4a, 4b a 4c Zákona zcela **nepřiměřeným** způsobem, v rozporu s ústavně garantovaným principem **rovnosti v právech a zákazu diskriminace** (čl. 3 odst. 1 Listiny), stejně jako v rozporu s ústavním imperativem, podle něhož **povinnosti mohou být ukládány na základě zákona jen při zachování základních práv a svobod a za podmínek stanovených Listinou** (čl. 4 odst. 1 Listiny) a zásady, podle níž omezení základních práv a svobod **nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena (čl. 4 odst. 4 Listiny)**, zasahují do práva Dotčených společností na podnikání, garantovaného čl. 26 odst. 1 Listiny a současně do práva společníků a akcionářů takových Dotčených společností vlastnit majetek, zakotveného v čl. 11 odst. 1 Listiny.

- *K §§ 4b a 4c Zákona*

Základním atributem ustanovení § 4b a 4c Zákona je skutečnost, že zcela vybočují z limitů možné regulace střetu zájmů na straně veřejných funkcionářů, stanovených v čl. 70 Ústavy, neboť neomezují činnosti vykonávané veřejným funkcionářem. **Postihují totiž v podstatné míře subjekty zcela odlišné od osoby veřejného funkcionáře, účelově poškozují jejich majetek a podnikatelskou činnost.** Zprostředkovaně pak poškozují i samotné dotčené veřejné funkcionáře, neboť účelově poškozují majetek obchodních společností, ve kterých má veřejný funkcionář přímo či nepřímo podíl.

Předně je třeba poukázat na skutečnost, že Dotčené společnosti, natož jejich ostatní společníci či akcionáři, nejsou schopni ovlivnit, kdo a v jakém rozsahu je držitelem podílů či akcií na jejich základním kapitálu. Přitom veřejný funkcionář ani nemusí být osobou ovládající – zcela postačí minoritní podíl přesahující 25 %, stejně jako podíl držený veřejným funkcionářem pouze nepřímo. Přesto jsou Dotčené společnosti postihovány **za to, že podílem v nich disponuje přímo či nepřímo osoba, která se rozhodne zastávat veřejnou funkci a vykonávat tak své ústavně zaručené právo podílet se na správě věcí veřejných a právo na rovný přístup k veřejným funkcím** (čl. 21 odst. 1 a 4 Listiny). Tím se § 4b a § 4c dostávají též do konfliktu s čl. 3 odst. 3 Listiny, podle něhož **nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.**

Nepřiměřenost a nevhodnost dané právní úpravy pro naplnění ústavní licence, obsažené v čl. 70 Ústavy vyplývá nejen z toho, že § 4b a 4c neomezují „činnost“ veřejného funkcionáře a postihují subjekty zcela odlišné od veřejného funkcionáře, které nemohou otázkou, zda naplní hypotézu těchto norem nikterak ovlivnit (při současném popření jejich odlišné právní osobnosti), nýbrž též ze skutečnosti, že **zákazy obsažené v ustanoveních § 4b a § 4c jsou paušální a zcela odhlížejí od otázky, zda střet zájmů ve vztahu k dané veřejné zakázce či dotaci alespoň hypoteticky vzniknout může či nikoliv.** Ustanovení § 4b Zákona totiž předpokládá, že se příslušný veřejný funkcionář má možnost vměšovat do procesu **zadávání všech veřejných zakázek bez ohledu na osobu zadavatele (příp. organizační složku státu), a to navzdory striktní úpravě procesu zadávání veřejných zakázek obsažené nejen v ZZVZ, ale též**

v nadřazených předpisech práva EU<sup>17</sup>. Ustanovení § 4c Zákona podobně presumuje možnost veřejného funkcionáře ovlivnit poskytování dotací bez ohledu na to, jaký subjekt či organizační složka o poskytnutí dotace rozhoduje a bez ohledu na pravidla pro jejich poskytování (zejména pak pravidla EU a na jejich základě Evropskou komisí schválené operační programy a navazující metodiky).

Za zcela zásadní v tomto ohledu navrhovatelé považují, že **§ 4b Zákona zakazuje účast v zadávacích řízeních všech zadavatelů bez ohledu na jejich povahu**. Přitom podle ZZVZ jsou takovými zadavateli nejen veřejní zadavatelé ve smyslu § 4 odst. 1 ZZVZ, ale též **veskrze soukromé subjekty, které zadávají sektorové či dotované zakázky**. Zakázku tak Dotčeným společností nesmí zadat například soukromá těžební či energetická společnost či společnost, která se rozhodla čerpat například dotaci z regionálního operačního programu, podnikající v jakémkoliv oboru činnosti. Skutečnost, že veřejný funkcionář nemá s těmito subjekty nic společného, zákonodárce a autor pozměňovacího návrhu buď účelově nebo z ryzí neznalosti ZZVZ zcela pominul. Není pochyb, že tento důsledek dokumentuje flagrantní porušení zásady přiměřenosti, neboť přijaté omezení základních práv nespĺňuje požadavek, aby se jednalo o řešení co nejšetrnější.

U soukromých sektorových zadavatelů pak vzniká obzvlášť zajímavá situace, neboť tyto společnosti nesmí zadat předmětným obchodním společností nadlimitní zakázku a zakázku malého rozsahu. Zakázky podlimitní (tedy z hlediska své velikosti stojící mezi nadlimitními zakázkami a zakázkami malého rozsahu) však zadat může, neboť tyto jsou vyňaty z působnosti ZZVZ<sup>18</sup> a současně pro ně § 4b Zákona (na rozdíl od zakázek malého rozsahu) neobsahuje žádné konkrétní pravidlo.<sup>19</sup>

Podobně není jasné, jakým způsobem by veřejný funkcionář podle § 2 odst. 1 písm. c) Zákona mohl zasahovat například do přidělování dotací a zadávání veřejných zakázek na úrovni územně samosprávných celků. Dovedeno *ad absurdum*, z hlediska ustanovení § 4b Zákona vůbec nevádí, zadávali veřejnou zakázku obec a společnost ovládaná starostou se zúčastní zadávacího řízení. Společnost, v níž má minoritní 25 % podíl například ministr kultury, se však zúčastnit nemůže. Analogická situace pak může nastat i ve vztahu k přidělování dotací v rámci nejrůznějších programů.

Kromě toho, že se jedná o ustanovení evidentně nepromyšlená, vzbuzují též značné pochybnosti o tom, co bylo pravým účelem jejich začlenění do Zákona, neboť **jdou dalece nad rámec úpravy, která je vhodná a nezbytná pro regulaci střetu zájmů na straně veřejných funkcionářů podle § 2 odst. 1 c) Zákona ve smyslu čl. 70 Ústavy**. V žádném případě pak nevyhovují požadavku, aby se jednalo o úpravu co nejšetrnější.

To platí o to víc, že ZZVZ v § 44 a na něj navazujícím ustanovení § 48 odst. 5 písm. b) obsahuje nejen striktní pravidla pro vyloučení střetu zájmů ve vztahu k zadávání veřejných zakázek. Tato právní úprava vychází ze Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek (dále jen „**Směrnice**“) a Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky,

<sup>17</sup> Zejména Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2014/25/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

<sup>18</sup> § 158 odst. 1 ZZVZ

<sup>19</sup> Tato skutečnost je dalším dokladem toho, že se v daném případě jednalo o nežádoucí živelnou normotvorbu a že daný pozměňovací návrh nebyl podroben dostatečné právní analýze.

dopravy a poštovních služeb (dále jen „**Sektorová směrnice**“), přičemž tyto směrnice členskými státy neumožňují rozšiřovat důvody pro vyloučení uchazečů ze zadávacích řízení nad rámec katalogu důvodů, uvedených v článku 57 Směrnice a článku 80 Sektorové směrnice.<sup>20</sup>

Dokonce i judikatura k předchozím zadávacím směrnicím konstatovala, že výčet důvodů není možno ze strany členských států rozšiřovat, pokud je takové rozšíření neproporcionální (viz např. rozsudky Soudního dvora EU ve věci C-226/04 a C-228/04 *La Cascina*, ve věci C-465/11 *Forposta SA, ABC Direct Contact sp. z o. v. Poczta Polska SA* nebo ve věci C-213/07 *Michaniki AE v. Ethniko Symvoulio Radiotileorasis a Ypourgos Epikrateias*). Vzhledem k tomu, že ustanovení § 4b Zákona zjevně znemožňuje účast v zadávacím řízení i v těch případech, kdy je jakákoliv existence střetu zájmů vyloučena, zjevně v rozporu se zásadou proporcionality, jakož i v rozporu s primárním cílem směrnic, kterým je zajistit co nejširší možnou účast uchazečů v zadávacím řízení, jedná se o ustanovení, která by nebyla považována za eurokonformní ani podle dřívějších směrnic.<sup>21</sup> Nová Směrnice a Sektorová směrnice však členskými státy již žádnou možnost rozšiřovat si důvody pro vyloučení dodavatelů z účasti v zadávacích řízeních neposkytuje.<sup>22</sup>

Nepříznivě se k paušálnímu vylučování dodavatelů z účasti v zadávacím řízení postavil Soudní dvůr EU například v rozhodnutí ve věci C-367/08 *Serrantoni Srl, Consorzio stabile edili Scrl v. Comune di Milano* [2009], kde uvedl, že: „*Takové pravidlo systematického vyloučení, jaké zahrnuje rovněž absolutní povinnost veřejných zadavatelů vyloučit dotyčné entity, a to i v případech, kdy vztahy mezi těmito entitami nemají dopad na jejich chování v rámci řízení, kterých se účastní, je v rozporu se zájmem Společenství, kterým je zajistit co nejširší možnou účast uchazečů na nabídkovém řízení, a překračuje meze toho, co je nezbytné pro dosažení cíle spočívajícího v zajištění uplatnění zásad rovného zacházení a transparentnosti.*“ Případně lze zmínit i rozhodnutí SDEU ve věci C-538/07 *Assitur Srl* [2009], v němž SDEU judikoval, že: „*Taková právní úprava, která je založena na nevyvratitelné domněnce, podle které nabídky propojených podniků pro stejnou zakázku byly nutně vzájemně ovlivněné, porušuje zásadu proporcionality, jelikož těmto podnikům neponechává možnost prokázat, že v jejich případě neexistuje mezi uchazeči skutečné riziko praktik ohrožujících transparentnost a narušujících hospodářskou soutěž.*“ Obdobně se pak vyjádřil SDEU i ve věci C-213/07 *Michaniki AE* [2008].

**Navrhovatelé proto mají za to, že ustanovení §§ 4b a 4c Zákona jsou v rozporu s ústavním pořádkem, neboť omezují právo Dotčených společností na svobodné podnikání garantované v článku 26 Listiny, stejně jako právo společníků (včetně veřejného funkcionáře) vlastnit majetek, a v konečném důsledku z nich vyplývá negativní dopad na práva třetích osob, vč. zaměstnanců. Zapovídají totiž Dotčeným společnostem zcela účast v zadávacích řízeních na veřejné zakázky a znemožňují jim získání dotací za podmínek rovných s ostatními subjekty práva. Znehodnocují tak předmět vlastnictví Dotčených společností i jejich společníků, čímž de facto sankcionují tyto subjekty za to, že jeden z jejich společníků vykonává své zaručené právo na rovný přístup k veřejným funkcím. Předmětná omezení jsou zjevně nepřiměřená údajně chráněnému veřejnému zájmu (souvislost, s nímž ani nebyla uspokojivě vysvětlena) a rovněž absentuje poskytnutí přiměřené náhrady požadované článkem 11 odst. 4 Listiny.**

<sup>20</sup> Úprava obsažená v ustanovení § 4b Zákona je v příkrém rozporu s nadřazenou evropskou úpravou.

<sup>21</sup> V tomto smyslu viz rozsudky Soudního dvora EU ve věci C-538/07, *Assitur* [2009] a ve věci C-376/08 *Serrantoni a Consorzio stalle edili* [2009].

<sup>22</sup> Viz článek 57 odst. 3 a 4 Směrnice.

- *K ustanovení § 4a Zákona*

Podobně ani ustanovení § 4a Zákona nelze považovat za přiměřené deklarovanému cíli, tj. zamezení střetu zájmů na straně veřejných funkcionářů. Předně bylo zcela zbytečné, aby § 4a Zákona zapovídal veřejnému funkcionáři provozování rozhlasového a televizního vysílání či vydávání periodického tisku, neboť veřejný funkcionář podle § 4 Zákona tak jako tak nesmí podnikat.

Pokud jde o zákaz ovládnutí osoby, která vykonává předmětné činnosti, je podle názoru navrhovatelů pochybné, jakým způsobem by toto ovládnutí mohlo přivodit střet zájmů na straně veřejného funkcionáře. Především však i zde platí, že **omezení vlastnického práva se nemůže opírat o čl. 70 Ústavy, neboť tento umožňuje omezit určité činnosti dotčeného veřejného funkcionáře, nikoliv však jeho vlastnická práva. V úvahu pak nepřipadá ani omezení vlastnického práva na základě potřeby ochrany veřejného zájmu, neboť souvislost s ochranou veřejného zájmu nebyla nikterak, natož uspokojivě vysvětlena.**

Předmětné ustanovení přitom znemožňuje veřejnému funkcionáři provozovat rozhlasové a televizní vysílání a vydávat periodický tisk zcela bez ohledu na to, v jakém rozsahu a formě tak činí, a to přesto, že se jedná o vlastnictví zcela transparentní, např. na rozdíl od jiných forem ovlivňování činnosti médií, které naopak transparentní nejsou vůbec.

V jakém ohledu by například vydávání motoristického magazínu dvakrát ročně, provozování hudebního kanálu či lokální televizní stanice s nepřetržitými zprávami o počasí v regionu ze strany ovládané osoby mohlo způsobit vznik střetu zájmů na straně veřejného funkcionáře je zcela nejasné a nejasné zůstává i ve vztahu k ostatním médiím. Ovládnutí provozovatelů a vydavatelů tohoto typu však § 4a Zákona taktéž zakazuje. Je evidentní, že takové omezení práva vlastnit majetek nemůže být odůvodněno naprosto žádným veřejným zájmem, natož snahou o předcházení vzniku střetu zájmů na straně veřejných funkcionářů.

Ještě podstatnější je ovšem fakt, že předmětná úprava z důvodu, o kterém by bylo možno pouze spekulovat, zakazuje veřejným funkcionářům ovládat subjekty vykonávající činnost, která je v současné době z hlediska svého významu na ústupu a naopak se vyhýbá regulaci takových médií, které jsou v současné době nejvlivnější, tedy médií elektronických, ať již internetových televizí, zpravodajských serverů či sociálních sítí. Pokud by Zákon byl býval skutečně měl ambici řešit nějaký blíže nevymezený střet zájmů vznikající na straně veřejného funkcionáře, který sám či prostřednictvím ovládané osoby šíří audiovizuální či tištěný obsah, pak by bezpochyby zákonodárce musel chtít regulovat problematiku v celé její šíři. Jinak by byla regulací zcela bezzubou. To se však nestalo a Zákon zůstává namířen pouze proti provozování klasických médií, která v převažující míře nemají žádný vliv již nyní.

I kdyby smysl nepostrádal zákaz, aby veřejný funkcionář sám byl provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání, případně vydavatelem periodického tisku, pak zcela nejasné je, proč by nemohl být společníkem obchodní společnosti či členem jiné právnické osoby s příslušnou licenci. Ustanovení § 4a Zákona zakazuje držení byť jen jedné jediné akcie bez ohledu na míru vlivu veřejného funkcionáře. Jaký vztah má takový paušální zákaz k zamezení střetu zájmů na straně veřejných funkcionářů je naprosto nejasné. Stejně tak je nejasné, proč je znevýhodňována tato forma vlastnictví vůči vlastnictví jiných věcí (např. nemovitostí).

**Naprostou nepřiměřenost zaváděného zákazu je možno dokumentovat na skutečnosti, že zatímco veřejný funkcionář média vlastnit nesmí, například politické strany a hnutí je vlastnit mohou.** V jakém ohledu je pro ochranu demokratických hodnot nebezpečnější, když média vlastní veřejný funkcionář, a to zcela transparentně, než situace, kdy je vlastní politická strana, je zhola nepochopitelné.

Navrhovatelé tedy mají za to, že ustanovení § 4a Zákona není v žádném ohledu proporcionální k tvrzenému cíli v podobě zamezení střetu zájmů, když (i) není jasné, o jaký střet zájmů by mělo jít, (ii) ustanovení se zaměřuje pouze na úzce vymezený segment médií, a tudíž by tento hypotetický střet zájmů ve skutečnosti neřešilo a (iii) jde dalece nad rámec omezení nezbytných k tomu, aby bylo zajištěno, že veřejný funkcionář nemá na příslušná média vliv.

(vi) *Shrnutí*

Z výše uvedeného plyne, že článek 70 Ústavy je pouhou záminkou, nikoliv skutečným důvodem právní úpravy obsažené v §§ 4a, 4b a 4c Zákona, neboť s otázkou eliminace skutečného střetu zájmů na straně veřejných funkcionářů má pramálo společného a jde dalece nad rámec toho, co by pro takovou regulaci bylo zapotřebí. Jeví se spíše jako jakási forma sankce za to, že osoby, které vlastní podíly v Dotčených společnostech či subjektech, provozujících rozhlasové a televizní vysílání nebo vydávajících periodický tisk, vykonávají své ústavně zaručené právo podílet se na správě věcí veřejných a na rovný přístup k veřejným funkcím (k tomu viz níže).

Dotčená zákonná ustanovení jsou dle názoru navrhovatelů v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož nesmí být omezení základních práv a svobod zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. V daném případě přitom dochází k nelegitimnímu a nepřiměřenému omezení práva na podnikání Dotčených společností a práva vlastnit majetek, a to nejen ve vztahu k dotčeným veřejným funkcionářům, ale též k ostatním společníkům a koneckonců i k samotným Dotčeným společnostem. Shodný názor ostatně zaujal též Prezident republiky ve svém stanovisku, s nímž Novelu vrátil Poslanecké sněmovně.

Jak bylo uvedeno výše, požadavkem ústavně konformního omezení vlastnického práva je poskytnutí kompenzace. **Ani tato podmínka přípustného omezení vlastnického práva však není v daném případě splněna, když Zákon s náhradou za nucené omezení vlastnického práva veřejných funkcionářů, natož ostatních společníků Dotčených společností a Dotčených společností samotných, nikterak nepočítá.**

**Důkaz:** - Stanoviskem Prezidenta republiky ze dne 19. prosince 2016

#### IV.

#### **Popření práva na účast na správě věcí veřejných a práva na rovný přístup k veřejným funkcím**

(i) Právo na účast na správě věcí veřejných a na rovný přístup k veřejným funkcím

Dle článku 21 odst. 1 Listiny mají občané právo podílet se na správě veřejných věcí a dle odst. 4 téhož článku pak mají též za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

Táž práva jsou garantována též čl. 25 písm. c) Paktu.

Komentář k ustanovení čl. 21 Listiny uvádí, že „...rovne podmínky znamenají, že toto právo na jedné straně nesmí být (ať už právním předpisem či postupem orgánů státní moci) upíráno žádné skupině obyvatelstva, na druhé straně žádná skupina obyvatelstva nesmí být ani zvýhodňována. **Rovný přístup musí platit pro každého občana bez ohledu na jeho pohlaví, rasu, barvu pleti, jazyk, víru a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národní nebo etnické menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.** [...] V rozporu s principem rovnosti by ovšem bylo, kdyby byla po splnění určitých předem stanovených podmínek z výběru vyřazena celá skupina občanů na základě důvodů uvedených v odstavci 2) tohoto výkladu [viz první pasáž citátu – pozn. navrhovatelů].<sup>23</sup>

K obsahu dotčených ustanovení Listiny a Paktu se vyjádřil i Ústavní soud, který v jednom ze svých nálezů konstatoval následující: „Článek 21 odst. 4 Listiny stanoví, že **„Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.“ Toto právo souvisí s oprávněním podílet se na správě veřejných věcí. Takové právo je univerzální, patří každému občanovi bez rozdílu pohlaví, národnosti, náboženství, politické příslušnosti k jakékoliv skupině či jiného důvodu. Správou veřejných věcí je účast na politickém životě státu, správě státu i správě veřejných záležitostí a znamená také možnost ucházet se a zastávat jakékoliv funkce ve veřejném životě bez jakékoliv diskriminace. Uvedenému ustanovení Listiny odpovídá i čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který stanoví, že každý občan má právo a možnost bez jakýchkoliv rozdílů uvedených v čl. 2 Paktu a bez neodůvodněných omezení vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země. Rovné podmínky pro přístup k veřejným službám země znamenají, že kvalifikační požadavky nesmějí vylučovat nikoho z těchto služeb z důvodů uvedených v čl. 3 Listiny nebo čl. 2 Paktu. Rovné podmínky také znamenají, že právním předpisem jakékoliv síly ani praxí orgánů státní moci nelze preferovat či diskriminovat některé skupiny občanů před jinými skupinami, pokud jde o přístup k veřejným funkcím.“<sup>24</sup>**

Z toho, co bylo uvedeno výše v části III, je patrné, že osoby, které v okamžiku účinnosti Dotčených zákonných ustanovení zastávají veřejnou funkci, uvedenou v § 2 odst. 1 písm. c) Zákona či se rozhodnou takovou funkci přijmout, stojí před velmi zásadním dilematem, zda se okamžitě, pravděpodobně se značnou ztrátou, zbavit svého majetku, spočívajícího v podílech či akciích ve společnostech, které by mohly být negativně dotčeny úpravou obsaženou v §§ 4b a 4c Zákona, mnohdy dlouhodobě budovaného, či se vzdát možnosti výkonu svého práva na přístup k veřejné funkci. **Navrhovatelé mají za to, že vzhledem ke zcela nepřiměřeným omezením, obsaženým v Dotčených zákonných ustanoveních je evidentní, že jejich cílem bylo odradit osoby, které vlastní přímo či nepřímo podíly i akcie v obchodních společnostech odpovídající alespoň 25 % od výkonu veřejných funkcí.** S určitou mírou nadsázky tak lze říci, že veřejnou funkci dle § 2 odst. 1 písm. c) Zákona tak bez zásadní újmy na svých právech mohou zastávat pouze nemajetní.

Situace je o to závažnější, že Novela byla zcela nepokrytě zaměřena proti zcela konkrétní osobě<sup>25</sup> funkci již vykonávající a vzhledem k téměř okamžité účinnosti ustanovení §§ 4b a 4c měla za cíl dosáhnout toho, aby tato osoba buď svoji funkci okamžitě opustila, a pokud nikoliv, aby utrpěla majetkovou újmu (k tomu podrobně viz níže).

<sup>23</sup> KLÍMA, Karel et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 1150 a násl.

<sup>24</sup> Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/01 ze dne 30. 3. 2002.

<sup>25</sup> Současnému ministru financí, panu Ing. Andreji Babišovi.

Navrhovatelé mají za to, že Dotčená zákonná ustanovení jsou z právě uvedených důvodů v příkrém rozporu s ústavním principem, podle něhož nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod (čl. 3 odst. 3 Listiny). Současně porušují princip rovnosti v právech garantovaný v čl. 1 a čl. 3 Listiny a čl. 14 Úmluvy, když znevýhodňují skupinu osob ve vztahu k přístupu k veřejným funkcím. Konečně představují pokus o nepřímé omezení práva těchto osob na podíl na správě věcí veřejných a na výkon veřejných funkcí.

(ii) Princip rovnosti v právech

Co se týče principu rovnosti v právech, Ústavní soud v jednom ze svých nálezů prohlásil, že „...je právně filozofickým postulátem, který je v rovině pozitivního práva garantován zákazem diskriminace. Rovnost není kategorií neměnnou, neboť prochází vývojem, který její obsah obzvláště v oblasti práv politických a sociálních výrazně poznamenává. Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k takovému porušení došlo, musí být splněno několik podmínek, zejména ta, že s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup.“<sup>26</sup>

Ústavní soud například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/06 ze dne 2. 7. 2008 dále konstatoval, že: „Ústavní princip rovnosti zakotvený v čl. 1 Listiny, dle něhož jsou lidé svobodní a rovni v důstojnosti i právech, a komplementárně vyjádřený článkem 3 Listiny, jakožto princip zákazu diskriminace v přiznaných základních právech, interpretuje Ústavní soud ve své judikatuře z dvojího pohledu [...]. První je dán požadavkem vyloučení libovůle v postupu zákonodárce při odlišování skupin subjektů a jejich práv, druhý pak požadavkem ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování, tj. nepřipustnosti dotčení některého ze základních práv a svobod odlišováním subjektů a práv ze strany zákonodárce (sp. zn. Pl. ÚS 72/2006).“

Není sporu o tom, že rovnost není kategorií absolutní.<sup>27</sup> Mohou existovat případy, kdy je nositel ústavních práv v jejich výkonu omezen v důsledku znevýhodňujícího zacházení, existuje-li pro to objektivní a rozumný důvod a je-li dána proporcionalita mezi cílem tohoto zacházení a prostředky, jimiž jej má být dosaženo. To však není případ Dotčených zákonných ustanovení, která popírají samotnou možnost souběžně vykonávat právo vlastnit majetek a právo na výkon veřejné funkce, a to způsobem, který je zcela disproportionalní sledovanému cíli (k tomu viz výše část III.). Vzhledem k tomu, že oním **rozlišovacím kritériem**, které odlišuje osoby z hlediska podmínek, za nichž mohou vykonávat své právo na přístup k veřejným funkcím, **je druh majetku**, kterým disponují, jedná se o zakázaný diskriminační důvod ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 14 Úmluvy a tedy **případ přímé diskriminace**.

Pro účely tohoto posouzení proto lze aplikovat test přímé diskriminace, jenž přehledně formuloval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014, a který: „...se skládá z následujících kroků, které lze vyjádřit formou otázek: 1. jde o srovnatelného jednotlivce nebo skupiny?;

<sup>26</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008.

<sup>27</sup> Viz nález Ústavního soudu sp. zn. 36/93 ze dne 17. 5. 1994.



2. je s nimi nakládáno odlišně na základě některého ze zakázaných důvodů?; 3. je odlišné zacházení stěžovateli k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra)?; 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. a) sleduje legitimní zájem a b) je přiměřené?<sup>28</sup> Navrhovatelé se níže budou věnovat jednotlivým kritériím testu přímé diskriminace a jejich naplnění či nenaplnění v předmětném případě.

- **Srovnatelnost**

Základním a prvním krokem testu přímé diskriminace je určení, zda jsou srovnávaní jednotlivci či skupiny vůbec srovnatelní, tedy zda lze na základě aplikace testu vůbec provést srovnání z hlediska posouzení otázky diskriminace. „Srovnatelnost“ znamená, že mezi prvky srovnání existuje ve vztahu k předmětu jejich srovnání (tzv. relátoru) více shod než neshod, protože je můžeme řadit do jedné množiny prvků a následně tyto mezi sebou srovnávat.<sup>29</sup>

V předmětném případě jsou srovnávanými jednotlivci osoby, které (i) usilují o výkon veřejné funkce (dle § 2 odst. 1 Zákona ve vztahu k § 4a Zákona a dle § 2 odst. 1 písm. c) Zákona ve vztahu k §§ 4b a 4c Zákona) a (ii) současně splnily veškeré podmínky k tomu, aby tuto funkci mohly zastávat.

- **Důvod vyčlenění**

Dalším kritériem testu přímé diskriminace je otázka, zda je ze strany moci zákonodárné, výkonné, či soudní zacházeno se srovnatelnými osobami odlišně, a to na základě některého ze zakázaných důvodů. **Zakázané důvody** diskriminace jsou demonstrativně vypočteny v čl. 3 odst. 1 Listiny a v čl. 14 Úmluvy, přičemž v obou z nich je jako jeden z důvodů odlišení uveden také **majetek**. Právě tento důvod vyčlenění je používán v Dotčených zákonných ustanoveních.

- **Znevýhodnění**

V třetí fázi testu se zkoumá, zda odlišné zacházení (vyčlenění) představuje pro dotčené osoby znevýhodnění, a to buď ve formě odepření dobra, nebo **ve formě uložení nějakého břemene**. Veřejní funkcionáři, na něž cílí Dotčená zákonná ustanovení, **jsou těmito omezování v současném výkonu svého základního práva vlastnit majetek a práva na účast na správě věcí veřejných, (resp. přístupu k veřejným funkcím), když se po nich de facto požaduje, aby se zbavili části svého majetku, neboť neučiní-li tak, nebudou moci vykonávat práva s ním spojená (zejména práva hlasovací), nebo se Dotčené obchodní společnosti nebudou moci účastnit zadávacích řízení či získávat dotace a investiční pobídky.**

<sup>28</sup> K uvedenému srov. také nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 53/04 ze dne 16. 10. 2007, II. ÚS 1609/08 ze dne 30. 4. 2009, Pl. ÚS 4/07 ze dne 1. 12. 2009; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci D.H. proti České republice ze dne 13. 11. 2007 č. 57325/00, § 175; rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Carson proti Spojenému království ze dne 16. 3. 2010 č. 42184/05, § 61; Wagnerová, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 101; či Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1214.

<sup>29</sup> Viz Michal Bobek, Komentář k ustanovení čl. 3 Listiny, in: Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 101-102.

- **Ospravedlnitelnost**

Posledním krokem testu přímé diskriminace je podmínka ospravedlnitelnosti. Zásah do práv jednotlivce může být ospravedlnitelný za předpokladu, že skutečně souvisí s tvrzeným ospravedlňujícím cílem zásahu a současně je proveden prostředky přiměřenými k jeho dosažení. Jak bylo podrobně odůvodněno v části III, Dotčená zákonná ustanovení nepředstavují úpravu, která by mohla být odůvodněna veřejným zájmem, což platí beze zbytku i pro nastolenou nerovnost v právech.

## V.

### **Rozpor Dotčených zákonných ustanovení se základními principy právního státu**

Navrhovatelé jsou dále přesvědčeni o tom, že ustanovení § 4b a 4c Zákona ve spojení s přechodnými ustanoveními obsaženými v čl. II bod 1 a 6 a čl. VIII Novely jsou v příkrém rozporu se základními zásadami právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), zejména principem **právní jistoty a předvídatelnosti práva, ochrany legitimních očekávání, práv nabytých v dobré víře a principem panství zákona, zahrnujícím též požadavek na obecný charakter zákona**. Důvodem je skutečnost, že:

- a) tato ustanovení **nabyla účinnosti prakticky okamžitě**<sup>30</sup>, aniž by dotčeným, přímým a nepřímým adresátům těchto právních norem (tj. Dotčeným společností, jejich společníkům i samotným přímo dotčeným veřejným funkcionářům) poskytovaly dostatečný prostor přizpůsobit své poměry nové právní úpravě bez vzniku značné újmy na jejich straně,
- b) namísto obecné právní regulace se jedná o právní normu schválenou za účelem vyloučení zcela konkrétní osoby z výkonu veřejné funkce či alespoň způsobení újmy této osobě, pokud veřejnou funkci bude nadále zastávat, což je patrné jak z parlamentní rozpravy a souvisejících prohlášení poslanců, ale též právě z téměř okamžité účinnosti ustanovení §§ 4b a 4c Zákona.

(i) Právní jistota a předvídatelnost práva

Jednou ze základních složek právní jistoty a předvídatelnosti práva je dostatečně dlouhá doba mezi platností a účinností právního předpisu, tzv. *vacatio legis*. Tato lhůta obecně slouží adresátům právních norem k seznámení se s novou právní úpravou a vytvoření vyhovujících podmínek pro její následnou aplikaci.<sup>31</sup> S ohledem na předmětný ústavní princip je nezbytné, aby legisvakanční doba byla stanovena přiměřeně k povaze daného právního předpisu a důsledkům jeho vstupu v účinnost, neboť adresát předpisu nemůže být zaskočen náhlým vydáním a především urychleným nabytím účinnosti, aniž by měl možnost se na to náležitě připravit.<sup>32</sup> Právní předpis mající zásadní dopady do sféry ústavně zaručených práv jeho adresátů tedy musí poskytovat výrazně delší legisvakanční dobu pro přizpůsobení se jeho aplikaci, než jen dobu obecnou, tedy patnáctidenní.

<sup>30</sup> 15 dnů po vyhlášení

<sup>31</sup> Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1927/09 ze dne 21. 3. 2011.

<sup>32</sup> FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. 4. vydání. Brno: Masarykova Univerzita a nakl. Doplněk, 2003. s. 222.

V celkovém kontextu výše popsaného nepřekvapí, že **přestože Novela jako celek nabývá účinnosti teprve 1. září 2017, ustanovení bodu 17, tedy Dotčená zákonná ustanovení, nabývají účinnosti již 15. den po jejím vyhlášení.** Ve vztahu k ustanovení § 4a Zákona se alespoň váže přechodné ustanovení bodu II odst. 6 Novely, podle něhož se nevztahuje na veřejného funkcionáře, který ke dni účinnosti Novely již vykonával veřejnou funkci.<sup>33</sup> Pokud se však jedná o ustanovení §§ 4b a 4c, která velmi závažným způsobem zasahují do majetkové sféry Dotčených společností i jejich společníků, tato jsou účinná prakticky ihned.

Konečná podoba předpisu přitom nebyla jasná do poslední chvíle, když Dotčená zákonná ustanovení mají původ v pozměňovacích návrzích, o nichž bylo v Poslanecké sněmovně hlasováno poněkud živelně a které byly předmětem složitých diskusí v Senátu. Návrh byl navíc vrácen Prezidentem republiky Poslanecké sněmovně. Za těchto okolností by nebylo možno ani po žádné dotčené osobě požadovat, aby se předmětné právní úpravě přizpůsobovala s předstihem.

Je evidentní, že se jedná nejen o legisvakanci příliš krátkou, ale též účelově a svévolně nastavenou tak, aby zcela konkrétní veřejný funkcionář a zcela konkrétní skupina Dotčených společností, včetně jejich ostatních společníků, byla co nejvíce poškozena. Jinak si totiž nelze vysvětlit, proč by zákonodárce speciálně pro tato dvě ustanovení stanovil kratší legisvakanci, než pro celý zbytek poměrně rozsáhlé Novely.

Zákonodárce svým legislativním postupem při schvalování Novely, konkrétně Dotčených zákonných ustanovení, zcela popřel princip právní jistoty a předvídatelnosti práva, když legisvakanci lhůtu stanovil zcela účelově a zneužil zákonodárnou činnost jako nástroj politického soupeření, což však navrhovatelé považují za postup naprosto nepřijatelný a neslučitelný s principy demokratického právního státu.

(ii) Zásah do legitimních očekávání a práv nabytých v dobré víře

Dotčená zákonná ustanovení, jmenovitě ustanovení §§ 4b a 4c Zákona, zasahují rovněž do legitimního očekávání a práv nabytých v dobré víře veřejnými funkcionáři, kteří již zastávají veřejnou funkci dle § 2 odst. 1 písm. c) Zákona. Tito veřejní funkcionáři přijali jmenování do této funkce v dobré víře v platný stav práva, včetně Zákona. Prostřednictvím prakticky okamžitě účinných Dotčených zákonných ustanovení nicméně dochází ke změně pravidel hry v průběhu výkonu funkce, kdy ze dne na den tito funkcionáři jsou nuceni přizpůsobit své majetkové poměry tomu, aby mohli ve výkonu jejich veřejné funkce pokračovat.

Respektování principu legitimního očekávání, resp. právní jistoty je nezbytnou podmínkou materiálního právního státu, jak je vyjádřen v čl. 1 odst. 1 Ústavy. K obsahu tohoto principu se také již mnohokrát vyjadřoval Ústavní soud. V jednom ze svých nálezů k této problematice uvedl následující:

---

<sup>33</sup> To ovšem pouze díky tomu, že ustanovení § 4a Zákona má z hlediska dotčených veřejných funkcionářů mnohem širší dosah a nedotklo by se pouze členů vlády a vedoucích jiných ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele není člen vlády

*„Principu právního státu tak je imanentní princip předvídatelnosti práva a zákaz výkonu libovůle orgány veřejné moci. I dnes 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 právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty. Neil MacCormick v tomto kontextu mluví o etice legalismu, pro kterou jsou příznačné pravidelnost, předvídatelnost, jistota, trvalost a jednota. Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti. 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. Podle Fullera má každý člověk právo vědět, co je v daném státu platným právem. Od manažerského řízení se právo odlišuje nejen obecností právních pravidel, ale především tím, že je nutno bezyjimečně aplikovat pravidla, která byla dříve ohlášena jednotlivým právním subjektům.“<sup>34</sup>*

Legitimní očekávání osob požívá ochrany také dle čl. 1 Protokolu, což potvrzuje rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“). Ten v jednom ze svých rozhodnutí uvádí, že: „...**legitimní očekávání** vážící se k určitému majetku či majetkovým zájmům a legitimní očekávání nabytí majetku v podobě majetkových zájmů představujících aktiva...“<sup>35</sup> Předpokladem je, že toto legitimní očekávání „je **konkrétní**, tj. nejedná se o pouhou naději, a **objektivní**, tj. je založeno na ustanovení právního předpisu nebo na rozhodnutí soudu či jiného orgánu státu...“<sup>36</sup>

Jelikož je Česká republika demokratickým právním státem, **veřejní funkcionáři, jichž se avizované změny Zákona mají týkat, nastupovali do svých funkcí za určitého právního stavu a s naprostou důvěrou v něj.** V průběhu jejich funkčního, respektive též volebního období, nicméně **dochází ke změně tohoto právního stavu.** Změna v podobě Novelu staví veřejné funkcionáře do situace, v níž jsou nuceni se rozhodnout, zda se urychleně zbaví části svého majetku (v některých případech velmi podstatné), či zda si tato práva i nadále ponechají a způsobí tím Dotčeným společností a nepřímo i jejím společníkům škodu. **Novela tak působí de facto retroaktivně, když nyní „sankcionuje“ souběžný výkon v minulosti nabytého vlastnického práva veřejného funkcionáře k obchodnímu podílu či akciím a v minulosti přijaté veřejné funkce.** Je totiž otázkou, zda by dotčení veřejní funkcionáři vůbec nastoupili do svých současných funkcí, kdyby v době jejich nástupu platila Dotčená zákonná ustanovení.

Retroaktivita právních norem, stejně jako jejich retroaktivní výklad jsou v prostředí právního řádu České republiky zakázány a jsou neslučitelné s principy materiálního právního státu. V tomto duchu se mnohokrát vyjádřil rovněž Ústavní soud ČR, když např. konstatoval, že „**Ke znakům právního státu neodělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. Tento princip zahrnuje**

<sup>34</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 420/09 ze dne 3. 6. 2009.

<sup>35</sup> Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano v. Itálie (stížnost č. 38433/09), odst. 173, 179.

<sup>36</sup> Rozhodnutí pléna ESLP ze dne 10.7.2002 ve věci *Gratzinger a Gratzingerová v. Česká republika* (stížnost č. 39794/98), § 73.

**zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu. Jestliže tedy někdo jedná v důvěře v nějaký zákon, nemá být v této své důvěře zklamán.**<sup>37</sup> Tento právní názor pak Ústavní soud ČR několikrát potvrdil také ve svých následných rozhodnutích.<sup>38</sup>

Jelikož Dotčená zákonná ustanovení podstatně mění podmínky pro výkon veřejné funkce a kladou na veřejné funkcionáře nepřiměřené nároky, přičemž to vše až v průběhu jejich funkčních, resp. volebních období, **lze ji vnímat jako jakousi legislativní past, která má tyto dotčené jedince zbavit buď veřejné funkce, nebo části jejich majetku.** Takto konstruovaná změna právního předpisu je *de facto* retroaktivní a jako taková je neslučitelná s ústavními principy České republiky. Jedná se současně o právní úpravu, kteřou veřejní funkcionáři nemohli v době nástupu do veřejné funkce předvídat, neboť nebyla obsažena v právních předpisech a neexistoval ani návrh zákona, který by ji obsahoval.

(iii) Všeobecnost zákona

Novela, potažmo Zákon, jsou právními předpisy, obsahujícími právní normy. Základním znakem každé právní normy, resp. právního předpisu, je přitom její všeobecnost, neboli schopnost upravovat obecně stanovené případy stejného druhu a neurčitého počtu.

Ústavní soud se již mnohokrát vyjádřil k problematice rozpoznání míry obecnosti právního předpisu. V nálezu pléna sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 Ústavní soud konstatoval, že: „**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 svěření 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.**“<sup>39</sup>

V jednom ze svých dalších nálezů se pak Ústavní soud podrobněji zabýval mírou obecnosti právního předpisu. Plénum Ústavního soudu ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/01 konstatovalo následující, cit.: „**Připomeňme, že požadavek všeobecnosti zákona je důležitou součástí principu panství zákona, a tím rovněž právního státu.** Zvláštním argumentem proti zákonům, týkajícím se jedinečných případů, je princip dělby moci, čili odčlenění zákonodárné, výkonné a soudní moci v demokratickém právním státě ... “. A dále Ústavní soud uvádí, cit.: „**Ustanovení § 3a zákona o vnitrozemské plavbě stanoví, že rozvoj a modernizace konkrétně vymezené vodní cesty je ve veřejném zájmu.**“ **Nepochybně tedy upravuje jedinečný případ a schází mu tak podstatný materiální znak právní normy, jímž je obecnost. Materiálně se proto nejedná o právní předpis, ale napadené ustanovení je de facto individuálním právním aktem** (srov. Knapp, V. Teorie práva. Praha, 1995, s. 149–150). Ústavnímu soudu náleží posoudit, zda tato skutečnost zakládá protiústavnost napadeného ustanovení (...). **Napadený § 3a zákona o vnitrozemské plavbě tedy vylučuje, aby správní orgán ve správním řízení zjišťoval veřejný zájem na rozvoji a modernizaci předmětné vodní cesty, neboť ten je již určen samotným zákonem. Takovéto řešení,**

<sup>37</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 215/94 ze dne 8. 6. 1995.

<sup>38</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1777/07 ze dne 18.12.2007 a Pl. ÚS 22/13 ze dne 12.11.2013.

<sup>39</sup> Nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 ze dne 18. 4. 2001.

*tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní (...). 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 nikoli zákonodárné.“*

Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že závěry vyplývající z tohoto nálezu lze *mutatis mutandis* vztáhnout rovněž na předmětnou situaci týkající se charakteru Dotčených zákonných ustanovení. Tato totiž tři jedinečné případy<sup>40</sup> postihuje automaticky za situace, kdy vzniká střet zájmů, aniž by tuto otázku mohl na základě konkrétních okolností posoudit příslušný správní úřad či soud.

K tomu přistupuje fakt, že z rozpravy v Poslanecké sněmovně a Senátu, stejně jako ze souvisejících vyjádření poslanců a senátorů v médiích vyplývá, že Dotčená zákonná ustanovení byla namířena výhradně proti zájmům jediné osoby, a to ministra financí pana Ing. Andreje Babiše. O tom svědčí též selektivní a účelové schválení okamžité účinnosti vybraných ustanovení §§ 4b a 4c Zákona za situace, kdy Dotčená zákonná ustanovení dopadají na jednu konkrétní osobu a všichni zákonodárci jsou s touto skutečností dobře seznámeni. Na účelovost Novely lze navíc usuzovat rovněž z veřejné diskuse, která se ve vztahu k Novele nazývané příznačně „*lex Babiš*“ soustředí výhradně na potenciální dopady do majetkové sféry pana Ing. Andreje Babiše.<sup>41</sup>

**Důkaz:**

- Stenozáznamem z 1. čtení Novely
- Stenozáznamem ze 3. čtení Novely
- Stenozáznamem z projednávání Novely po jejím vrácení Prezidentem republiky ze dne 11. ledna 2017
- Tiskem z twitterového účtu poslance Petra Fialy (z data 14. září 2016)

Jak bylo uvedeno výše, požadavek všeobecnosti zákona není naplněn, jsou-li právní normy v něm obsažené adresovány úzce vymezenému okruhu adresátů, ať už v rovině věcné či osobní. Novela zakotvující do Zákona Dotčená zákonná ustanovení cílí na omezení ústavně zaručených práv nikoli všech členů vlády, ať už se jedná o členy aktuální či budoucí, nýbrž na omezení ústavně zaručených práv ministra financí pana Ing. Andreje Babiše.

Z výše popsanych důvodů jsou navrhovatelé přesvědčeni, že Novela téměř výhradně **postrádá znak všeobecnosti**, imanentní materiálnímu demokratickému právnímu státu a naopak do textu Zákona zakotvuje ustanovení regulující jedinečný případ. Podle názoru navrhovatelů se jedná o ilustrativní případ zneužití zákonodárné moci a porušení principu dělby moci.

<sup>40</sup> Tj. případy, kdy se Dotčené společnosti účastní zadávacího řízení, žádají o dotaci či investiční pobídku a situaci, kdy je veřejný funkcionář v určitém vztahu k provozovateli rozhlasového či televizního vysílání či vydavateli periodického tisku.

<sup>41</sup> Srov. např. <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/snemovna-schvalila-zpriseni-zakona-o-stretu-zajmu/1392688>; <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1906637-babis-bez-medii-agrofert-bez-dotaci-poslanci-schvalili-zakon-o-stretu-zajmu>; <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/cssd-povazuje-za-dulezite-zakon-o-stretu-zajmu-schvalit/r-d6c9990eb18c11e6af6e002590604f2e/>; [http://zpravy.idnes.cz/senatori-vratili-poslancum-lex-babis-navrhli-odlozit-jeho-ucinnost-118-/domaci.aspx?c=A161019\\_115212\\_domaci\\_kop](http://zpravy.idnes.cz/senatori-vratili-poslancum-lex-babis-navrhli-odlozit-jeho-ucinnost-118-/domaci.aspx?c=A161019_115212_domaci_kop); <http://echo24.cz/a/iLKMw/senatori-vratili-lex-babis-poslancum>.

**VI.  
Návrh**

Ze všech důvodů shora podrobně rozvedených navrhovatelé navrhují, aby Ústavní soud České republiky vydal následující

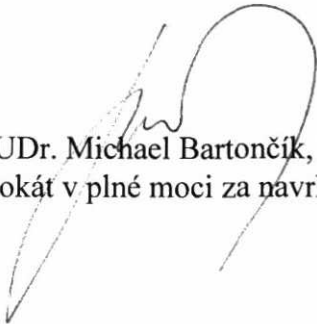
**n á l e z :**

**ustanovení § 4a, § 4b a § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., a ustanovení článku II bodu 1, článku II bodu 6 a článku VIII zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

**s e z r u š u j í .**

**Za skupinu 44 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, jejichž jmenný seznam je uveden v příloze**

V Brně dne 7. března 2017

  
JUDr. Michael Bartončík, Ph.D.  
advokát v plné moci za navrhovatele