

**Česká republika**  
**USNESENÍ**  
**Ústavního soudu**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ve věci ústavních stížností stěžovatelů: 1) **JUDr. Pavla Blažka, Ph.D.**, poslance se sídlem poslanecké kanceláře Šilingrovo náměstí 3, Brno, zastoupeného JUDr. Markétou Vaňkovou, advokátkou se sídlem Poštovská 6, Brno, 2) **Mgr. Marka Bendy**, zastoupeného JUDr. Petrem Tomanem, advokátem se sídlem Trojanova 12, Praha 2, 3) **Ing. Jany Fischerové, CSc.**, zastoupené doc. JUDr. Zdeňkem Koudělkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 46, Brno, 4) **Mgr. Jiřího Koubka**, a **PhDr. Marka Ženíška, Ph. D.**, zastoupených doc. JUDr. Zdeňkem Koudělkou, Ph.D., advokátem se sídlem Optátova 46, Brno, 5) **Miroslavy Němcové**, zastoupené JUDr. Markétou Vaňkovou, advokátkou se sídlem Poštovská 6, Brno a 6) **Martina Novotného**, zastoupeného Mgr. Ing. Petrem Konečným, advokátem se sídlem Na Střelnici 1212/39, Olomouc, proti: a) usnesení **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** ze dne 10. 2. 2016 o ukončení rozpravy ve třetím čtení vládního návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb (sněmovní tisk 513), schválenému hlasováním č. 28 v rámci 37. schůze Poslanecké sněmovny, b) usnesení **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** ze dne 10. 2. 2016 č. 1068 o vyslovení souhlasu s vládním návrhem zákona o elektronické evidenci tržeb ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky a c) jinému zásahu orgánu veřejné moci spočívajícímu v postupu **předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky**, který při projednávání vládního návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb zabránil stěžovatelům vystoupit v jeho třetím čtení a předložit návrh usnesení k hlasování, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky**, takto:

**Ústavní stížnosti se odmítají.**

Odůvodnění:

I.

1. Stěžovatelé se domáhají vydání nálezu, kterým by Ústavní soud shledal, že ve třetím čtení vládního návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb (sněmovní tisk 513; dále jen „návrh zákona“) došlo k porušení čl. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 6 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) spolu s čl. 2 odst. 2 a čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). K porušení uvedených ustanovení podle stěžovatelů vedlo a) procesní usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) ze dne 10. 2. 2016, schválené hlasováním č. 28, kterým byla ukončena rozprava ve třetím čtení návrhu zákona, b) usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 10. 2. 2016 č. 1068, kterým byl vysloven souhlas s návrhem zákona ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou, a c) postup předsedy Poslanecké sněmovny Jana Hamáčka, který v rámci svého předsedání Poslanecké sněmovně dne 10. 2. 2016 zabránil stěžovatelům vystoupit ve třetím čtení a předložit návrh k hlasování.

Stěžovatelé proto navrhují zrušení napadených usnesení a vyslovení protiústavnosti postupu předsedy Poslanecké sněmovny.

2. Stěžovatelé hodlali dne 10. 2. 2016 vystoupit na 37. schůzi Poslanecké sněmovny ve třetím čtení návrhu zákona. Měli v úmyslu podat návrh podle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednacím řád“). Řádně se ve třetím čtení přihlásili do rozpravy. Přestože byli řádně přihlášení a předseda Poslanecké sněmovny, který schůzi řídil, o této skutečnosti věděl, nemohli vystoupit v rozpravě a přednést svůj návrh. Předseda Poslanecké sněmovny totiž dal hlasovat o ukončení rozpravy. Poslanecká sněmovna hlasováním č. 28 rozpravu ukončila. Následně přijala usnesení č. 1068, kterým vyslovila souhlas s návrhem zákona a tak ukončila jeho projednávání. Tím znemožnila znovuotevření rozpravy a vystoupení stěžovatelů. Proti tomuto postupu Poslanecké sněmovny nemohli stěžovatelé uplatnit žádný jiný procesní prostředek, než je ústavní stížnost. Legislativní proces, jakožto tvorba normativních právních aktů, je totiž primárně ústavní věcí a nepatří do působnosti správního soudnictví.

3. Napadenými usneseními a postupem předsedajícího došlo podle stěžovatelů k porušení ústavního pořádku i jejich subjektivních ústavních práv na řádný a nerušený výkon jejich veřejné funkce poslance. Moderní demokratický právní stát respektuje práva politické menšiny. Tato práva jsou upravena státem, který řídí politická většina. Je pochopitelné, že vládnoucí většina nesdílí kritiku ze strany opozice, na jejímž základě opozice odmítá přijímat vládní návrhy, dojde-li k přesvědčení, že jsou škodlivé pro lid i stát. Tento politický boj probíhá v Parlamentu a je regulován jednacím řádem sněmoven. Pokud se vládní většině přičí určité jednání opozice, má dokonce moc změnit zákon o jednacím řádu sněmovny. Musí však takovou změnu učinit postupem stanoveným pro změnu zákona, ne svévolně ohýbáním a nedodržováním stávajících pravidel.

## II.

4. Ústavní stížnosti byly přiděleny k projednání a rozhodnutí plénu Ústavního soudu, jak plyne z čl. 1 odst. 1 písm. c) rozhodnutí pléna Ústavního soudu sp. zn. Org. 24/14 ze dne 25. března 2014 o atraction působnosti (č. 52/2014 Sb.), vydaného podle § 11 odst. 2 písm. k) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Účastníkem řízení je totiž komora Parlamentu České republiky. Usnesením pléna Ústavního soudu byly ústavní stížnosti spojeny ke společnému projednání a společným zpravodajem všech věcí byl určen soudce Ludvík David.

5. Ústavní soud nejprve přezkoumal náležitosti ústavních stížností. Konstatuje, že je stěžovatelé podali včas a tito jsou v souladu s § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zastoupeni advokáty. Ústavní stížnosti také obsahují vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se navrhovatelé dovolávají, a je z nich patrné, čeho se navrhovatelé domáhají (§ 34 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

6. Přijetí ústavních stížností k meritornímu projednání však předpokládá aktivní legitimaci stěžovatelů, která spoluurčuje splnění podmínky příslušnosti Ústavního soudu; obojí je pro posouzení věci klíčové.

7. Vzhledem ke způsobu rozhodnutí v nyní projednávané věci (§ 54 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) Ústavní soud neuvažoval o přiznání statusu vedlejšího účastníka jiným osobám s právním zájmem na výsledku řízení podle ustanovení § 76 odst. 3 zákona o Ústavním soudu. Z téhož důvodu nebylo třeba předkládat ústavní stížnost k vyjádření podle ustanovení § 32 a § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu dalšímu účastníku řízení, za něhož stěžovatelé označili Poslaneckou sněmovnu.

### III.

8. Rozhodnými ústavněprávními otázkami, od nichž se odvíjí následné úvahy Ústavního soudu, jsou existence aktivní legitimace stěžovatelů k podání ústavní stížnosti a příslušnost Ústavního soudu k rozhodnutí o jejich návrzích. Jde o to, zda stěžovatelé mají oprávnění k podání návrhu, který podali, a zda o něm Ústavní soud může věcně rozhodnout. Zodpovězení těchto otázek je o to závažnější, že Ústava ani zákon o Ústavním soudu výslovně neupravují oprávnění poslance napadnout ústavní stížností procedurální rozhodnutí Poslanecké sněmovny či postup jejího předsedy.

9. Ústavní soud v minulosti meritorně projednával věc, v níž se brojí proti tvrzenému porušení jednacího řádu, i věc, v níž podával návrh jediný poslanec. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.) posuzoval též ústavnost zákonodárského procesu, při kterém podle navrhovatelů, jimiž byla skupina poslanců, došlo ke sloučení rozpravy k více návrhům zákonů v rozporu s § 54 odst. 8 jednacího řádu. Vlastním předmětem řízení před Ústavním soudem však poslanci učinili návrh na zrušení celé řady zákonů (blíže viz též text nálezu) a k závěru o porušení jednacího řádu mělo dojít v rámci prejudice (řešení předběžné otázky) ke konečnému výroku. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 (N 199/54 SbNU 445; 318/2009 Sb.) bylo rozhodnuto o návrhu jediného poslance Miloše Melčáka; i on však navrhoval zrušení zákona, a to ústavního zákona č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Ani jedna z citovaných věcí tedy nemůže sloužit k „precedenčnímu“ srovnání s nyní podaným návrhem.

10. Ústavní stížností jediného poslance proti procesnímu postupu Poslanecké sněmovny se však Ústavní soud zabýval v usnesení sp. zn. II. ÚS 21/02 ze dne 25. 1. 2002 (U 3/25 SbNU 353). Jednalo se o ústavní stížnost poslance Ivana Pilipa proti usnesení, kterým Poslanecká sněmovna „revokovala“ své dřívější usnesení o vyslovení souhlasu s návrhem zákona, a poté souhlas s návrhem zákona dle příslušného tisku vyslovila opětovně, tentokrát ovšem bez zahrnutí pozměňovacího návrhu poslance Pilipa. Aniž by tehdy druhý senát Ústavního soudu dospěl k meritum věci a vyjádřil se k odůvodněnosti ústavní stížnosti, odmítl poslancův návrh, protože k jeho projednání nebyl příslušný podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu.

11. Poslanec Pilip totiž nenapadl platný (vyhlášený) zákon či jeho jednotlivá ustanovení. Požadoval, aby Ústavní soud zasáhl do průběhu legislativního procesu a zrušil jedno z usnesení přijatých před ukončením projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně. Ústavní soud tehdy zdůraznil, že posouzení návrhu zjevně vybočuje z mezí jeho kompetencí. Zásahy Ústavního soudu do legislativní sféry totiž umožňuje ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy, podle něhož může Ústavní soud zrušit zákon nebo jeho jednotlivé ustanovení, je-li v rozporu s ústavním pořádkem. Řízení vedoucí k přezkumu zákona podle tohoto ustanovení Ústavy ovšem může podat pouze oprávněný subjekt, tj. zde relevantně skupina nejméně 41 poslanců nebo skupina

nejméně 17 senátorů [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. O tuto situaci se v případě poslance Pilipa evidentně nejednalo. Stejně tak nešlo ani o situaci, v níž navrhuje zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení individuální stěžovatel, protože jejich uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem jeho ústavní stížnosti (§ 74 zákona o Ústavním soudu).

12. Podobně lze odkázat na věc sp. zn. Pl. ÚS 23/12, v níž Ústavní soud rozhodl usnesením ze dne 9. 10. 2012. Poslanec Michal Babák zde napadl postup předsedkyně Poslanecké sněmovny při projednávání vládního návrhu zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi (posléze zákona č. 428/2012 Sb.). Namítal, že došlo k tzv. jinému zásahu orgánu veřejné moci, protože mu předsedkyně odebrala slovo a přerušila jeho vystoupení, aniž by k takovému postupu byl relevantní důvod. Ústavní soud však odkázal na svou konstantní judikaturu, podle níž není legislativní činnost možné považovat za zásah orgánu veřejné moci [usnesení ve věcech sp. zn. I. ÚS 92/94 ze dne 25. 7. 1994 (U 15/2 SbNU 233), sp. zn. III. ÚS 121/04 ze dne 23. 3. 2004 (U 15/32 SbNU 545) a *mutatis mutandis* usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/04 ze dne 7. 9. 2004 (U 44/34 SbNU 425)].

#### IV.

13. Podané ústavní stížnosti jsou návrhy, k jejichž projednání není Ústavní soud příslušný.

14. Při posuzování otázky, proti jakým rozhodnutím nebo zásahům orgánů veřejné moci je přípustná individuální ústavní stížnost, je třeba text ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 zákona o Ústavním soudu interpretovat nejen skrze doslovný jazykový výklad, ale také systematicky, tj. v kontextu dalších relevantních ústavních a zákonných norem. Především jde o ty normy, které upravují kompetence jednotlivých orgánů veřejné moci. Přitom je nezbytné vzít v potaz základní ústavní princip dělby moci, zakotvený v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Podle tohoto principu je výkon státní moci rozdělen mezi tři druhy státních orgánů: mezi orgány moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní. Každá z těchto tří sfér moci je relativně autonomní. Orgány veřejné moci nesmějí vzájemně překračovat Ústavou nebo zákonem vymezené kompetence. Nesmějí nepřipustně zasahovat do pravomoci jiných státních orgánů; nesmějí tyto pravomoci ani nahrazovat nebo omezovat. Imperativem respektu k dělbě moci je vázán i Ústavní soud, který je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti (k tomu blíže usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/14 ze dne 13. 1. 2015).

15. Pro výklad zákonných ustanovení, upravujících kompetence Ústavního soudu, má zásadní význam také vůdčí princip ovládající ústavní soudnictví v demokratických právních státech, kterým je princip zdrženlivosti (sebeomezení) soudní moci. Proto se v konstitucionalistice všeobecně uznává, že soudnímu přezkumu (včetně přezkumu ze strany Ústavního soudu na základě podané ústavní stížnosti) se vymykají některé druhy rozhodnutí nebo zásahů zákonodárných nebo exekutivních orgánů. Zejména jde o taková rozhodnutí, kterými zákonodárné nebo exekutivní orgány upravují své vnitřní poměry. Mezi další druhy rozhodnutí, vymykající se kontrole ze strany ústavního soudnictví, patří např. rozhodnutí, kterými zákonodárce či exekutiva rozhodují o otázkách politických nebo o záležitostech organizačně technických, rozpočtových a ekonomických (obdobně výše citované usnesení sp. zn. Pl. ÚS 17/14).

16. Ústavní soud dospěl s přihlédnutím k principům dělby moci, autonomie zákonodárné moci a zdrženlivosti (sebeomezení) soudní moci k závěru, že rozhodnutí, jimiž komory Parlamentu, jejich funkcionáři či parlamentní orgány (výbory) rozhodují v rámci procesního postupu schvalování návrhů zákonů, patří mezi rozhodnutí, která nemohou být sama o sobě napadena ústavní stížností. Stěžovatelé se svými návrhy pokouší „obejít“ ústavně předvídaný systém přezkumu ústavnosti přijatých zákonů, který pak zahrnuje i přezkum ústavnosti legislativní procedury (§ 68 odst. 2 *in fine* zákona o Ústavním soudu). Snaží se Ústavní soud „vtáhnout do hry“, kterou však Ústavní soud hrát nemůže.

17. Opačný závěr by měl neblahé „precedenční“ důsledky. Pokud by Ústavní soud o podobných návrzích rozhodl vyhovujícím nálezem, pozbyla by smyslu následná abstraktní kontrola ústavnosti zákona, při které by bylo nutné následovat již dříve prejedikovaný závěr o protiústavnosti procedury jeho přijetí. V důsledku by se Ústavní soud stal, aniž by k tomu byl Ústavou či zákonem o Ústavním soudu explicitně oprávněn, přímým „rozhodčím“ legislativního procesu, který by (třeba i ještě před jeho ukončením) posuzoval všechny „fauly“, jichž se sněmovní soupeři při projednávání návrhů zákonů dopouštějí. Taková představa se samozřejmě zcela vymyká výše popsanému chápání dělby moci a také naší konstrukci specializovaného koncentrovaného ústavního soudnictví, oprávněného k následnému přezkumu ústavnosti přijatých zákonů a jejich jednotlivých ustanovení, který zahrnuje též následný přezkum toho, zda byly přijaty a vydány ústavně předepsaným způsobem.

18. I v návaznosti na výše citovanou judikaturu pak Ústavní soud musí uzavřít, že stěžovatelé v této konkrétní věci předepsaným způsobem nenapadají platný (vyhlášený) zákon či jeho jednotlivá ustanovení. Požadují, aby Ústavní soud zasáhl do průběhu legislativního procesu a zrušil usnesení přijatá před jeho ukončením. Ústavní soud však již uvedl v usnesení sp. zn. II. ÚS 21/02, že posouzení takového návrhu zjevně vybočuje z mezí jeho kompetencí. Pokud by tedy věcně projednal návrhy stěžovatelů, překročil by pravomoci, které mu svěřuje Ústava, a nutně by zasáhl do ústavně garantovaných principů dělby moci a právního státu.

19. Stěžovatelé navíc nepodali své návrhy jako fyzické osoby, do jejichž základních práv zasáhla Poslanecká sněmovna. V ústavní stížnosti stěžovatelé musí vždy tvrdit porušení základního práva nebo svobody. Na straně toho, kdo ústavní stížnost podává, však musí existovat způsobilost takové právo nebo svobodu mít a disponovat s nimi. Tak tomu však v případě poslanců není. Stěžovatelé zde vystupují jako veřejní funkcionáři, kteří se podílí na zákonodárném procesu podle pravidel, která stanoví jednací řád pouze pro poslance. Ústava jim však s ohledem na respekt k autonomii parlamentního jednání nedává možnost podat stížnost, s jakou se nyní na Ústavní soud obracejí. V této konkrétní věci totiž nevystupují jako nositelé základních práv, ale jako nositelé veřejné moci. Jednotlivé stěžovatele proto nelze jako představitele Parlamentu považovat za oprávněné fyzické osoby ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V dané věci došlo pouze k zásahu do práv (a povinností) plynoucích z jejich veřejnoprávního statusu poslance zvoleného k výkonu veřejné funkce. Podle Ústavního soudu se však orgán či člen orgánu veřejné moci v žádném případě nemůže cestou ústavní stížnosti domáhat oprávnění, jímž disponuje z titulu své funkce (obdobně srov. usnesení sp. zn. I. ÚS 115/14 ze dne 7. 2. 2014).

20. Ve vztahu k napadenému postupu předsedy Poslanecké sněmovny Ústavní soud opět s poukazem na již citovanou judikaturu konstatuje, že v tomto případě nejde o tzv.

jiný zásah orgánu veřejné moci, protože postup předsedy spadá do rámce legislativní činnosti (srov. bod 12 výše). Ani zde proto Ústavní soud nemůže napadený postup přezkoumat.

21. Jakkoli jsou mnohá citovaná rozhodnutí Ústavního soudu nemeritorními usneseními, jimiž Ústavní soud odmítl návrhy z procesních důvodů, plénum Ústavního soudu neshledává důvod takto opakovaně přijaté závěry korigovat.

V.

22. Vzhledem k výše uvedenému tedy Ústavní soud odmítl návrhy stěžovatelů, protože jde o návrhy, k jejichž projednání není Ústavní soud příslušný [§ 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu].

**Poučení:** Proti usnesení Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 24. května 2016

Pavel Rychetský, v. r.  
předseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení: Ivana Šmerdová