



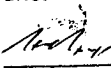
US24019095

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

ÚSTAVNÍ SOUD
Joštova 8, 660 83 Brno

Došlo dne: 19-03-2024 3

 Krát Přílohy: 

Vyřizuje: 

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0005543/24

Odesílatel Úřad vlády České republiky

Věc:  Pl. ÚS 41/23

Doručeno: 19. 3. 2024 10:00:00

K Rukám:

ID zprávy: DZ-200972

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: trfaa33

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele: 7642/2024-UVCR

Předchází

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	13-7642-2024-UVCR-13-Dopis-na-US-vyjádření-FINAL-EL-PODEPS.pdf		
Podpis je platný	13-7642-2024-UVCR-13-Dopis-na-US-vyjádření-FINAL-EL-PODEPS.pdf	SERIALNUMBER=P92068, G=Michal, SN=Šalomoun, CN="JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D.", OU=6709, O=Úřad vlády České republiky, OID.2.5.4.97=NTRCZ-00006599, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Podpis je platný	13-7642-2024-UVCR-13-Dopis-na-US-vyjádření-FINAL-EL-PODEPS.pdf	CN=PostSignum TSA - TSU 2, OU=Time Stamping Authority, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 5, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ
Příloha je validní	13a-7642-2024-UVCR-13-VYJÁDŘENÍ-FINAL-příloha-č.-1.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	13a-7642-2024-UVCR-13-VYJÁDŘENÍ-FINAL-příloha-č.-1.pdf		
Podpis je platný	PrijataDZ.zfo	SERIALNUMBER=S906210, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, OU=Digitální a informační agentura, O=Digitální a informační agentura, OID.2.5.4.97=NTRCZ-17651921, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 4, O="Česká pošta, s.p.", OID.2.5.4.97=NTRCZ-47114983, C=CZ



JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D.
ministr pro legislativu
a předseda Legislativní rady vlády

V Praze 18. března 2024
Čj. 7642/2024-UVCR

Vážený pane doktore,

jak jsem Vás informoval svým dopisem ze dne 7. března 2024, vláda na své schůzi konané dne 6. března 2024 přijala usnesení č. 155, kterým schválila vstup vlády do řízení sp. zn. PI. ÚS 41/23, navrhla, aby Ústavní soud derogační návrh skupiny poslanců zamítl, a zmocnila mě, abych ve spolupráci s 1. místopředsedou vlády a ministrem vnitra a s ministrem spravedlnosti vypracoval podrobné vyjádření vlády k předmětnému návrhu.

Uvedené vyjádření vlády přikládám v příloze tohoto dopisu.

Předchází

S úctou

**JUDr. MgA.
Michal
Šalomoun,
Ph.D.**

Digitálně podepsal
JUDr. MgA. Michal
Šalomoun, Ph.D.
Datum: 2024.03.19
08:47:37 +01'00'

Příloha

Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

K rukám
JUDr. Davida Uhlíře
ve věci sp. zn. PI. ÚS 41/23

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	19-03-2024 3
____ krát Přílohy: ____	
Vyřizuje:	

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	19-03-2024 3
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje: _____	

Příloha k čj. 7642/2024 - UVCR

Vyjádření vlády

k návrhu vedenému před Ústavním soudem pod sp. zn. **PI. ÚS 41/23** o návrhu skupiny poslanců na zrušení některých ustanovení zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, některých ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, některých ustanovení zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů a některých ustanovení zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů

I. K obsahu návrhu

Dne 15. září 2023 předložila skupina 70 poslanců (dále jen „navrhovatelé“) Ústavnímu soudu návrh na zrušení některých ustanovení

- zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů,
- zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, a
- přechodných ustanovení uvedených v čl. II a čl. IV zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Vláda dne 6. března 2024 přijala usnesení č. 155, kterým rozhodla, že do předmětného řízení vstupuje jako vedlejší účastník, a navrhla, aby Ústavní soud derogační návrh skupiny poslanců zamítl. Vláda zároveň zmocnila ministra pro legislativu a předsedu Legislativní rady vlády, aby ve spolupráci s 1. místopředsedou vlády a ministrem vnitra a s ministrem spravedlnosti vypracoval a zaslal Ústavnímu soudu vyjádření vlády.

Předchází

II. Hmotněprávní námitky

II.1. K zásahu do práva na přístup k volené a jiné veřejné funkci podle čl. 21 odst. 4

Listiny

1. Navrhovatelé uvádějí, že napadená zákonná ustanovení zabraňují některým občanům vykonávat veřejné funkce vyjmenované v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ačkoliv jde o přístup zaručený na úrovni ústavního pořádku (bod 25). Spatřují protiústavnost užší skupiny napadených ustanovení v tom, že ústavně nepřipustně vylučují z politické soutěže a správy věcí veřejných osoby vlastníci ve formě skutečných majitelů sdělovací prostředky (bod 27). K tomu navrhovatelé dále doplňují, že právo občanů na přístup k veřejným funkcím zahrnuje nejenom možnost o funkci se ucházet, ale v případě úspěchu ve volební či jiné ustavovací proceduře tuto funkci také nerušeně vykonávat (bod 150). Tento závěr navrhovatelé podporují odkazy na odbornou literaturu i judikaturu Ústavního soudu (především body 151 až 157).
2. K uvedené argumentaci vláda uvádí, že námitka bránění v přístupu k veřejným funkcím nebo jejich výkonu není v tomto kontextu námitkou novou, nýbrž takovou, s níž se Ústavní soud již vypořádal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17, kterým částečně zamítl a částečně odmítl návrh prezidenta republiky na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a na zrušení jednotlivých ustanovení zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006, o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Ústavní soud v předmětném nálezu konstatoval (bod 90 nálezu), že *„stát [je] oprávněn a současně ve veřejném zájmu povinen pečlivě zvažovat nejen to, za jakých rovných podmínek umožní ucházet se o volenou či jinou veřejnou funkci (čl. 21 odst. 4 Listiny), nýbrž též určovat podmínky a povinnosti, za kterých lze takovou veřejnou funkci vykonávat. V tomto ohledu je stát ústavním pořádkem omezen jen do té míry, že jím stanovené podmínky musí mít oporu v zákoně, respektovat povahu veřejné funkce (viz výše) a nesmějí mít diskriminační povahu (srov. čl. 3 odst. 1 Listiny), případně být jinak projevem svévole či libovůle (srov. čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy), resp. jevit se zjevně "nerozumnými" (neadekvátními).“*. Na jiném místě (bod 110 nálezu) Ústavní soud dospěl k závěru, že je potřeba na tomto poli odlišovat i) volitelnost jako vymezení podmínek pro způsobilost ucházet se o volenou funkci a ii) stanovení podmínek pro to, aby již do funkce zvolená osoba mohla tuto funkci vykonávat, resp. jak by ji měla vykonávat, aby se nedostala do střetu zájmů, jak to činí § 4a zákona č. 159/2006 Sb.
3. Za zachování popsanych limitů (zákaz diskriminační, svévolné a nerozumné či neadekvátní normotvorby) je proto přípustné, aby zákonodárce stanovil podmínky výkonu veřejných funkcí jako opatření proti maření účelu výkonu veřejné funkce sledováním jiného cíle, než je veřejný zájem a obecné blaho. *„Je-li záměrem zákonodárce zamezit*

koncentraci různých forem moci ve společnosti jako jedné z podmínek volné soutěže, pak dané opatření sleduje legitimní cíl ... současně je zjevné, že je způsobilé tohoto cíle dosáhnout a že pro jeho dosažení neexistují vhodnější prostředky, než jak je stanoví § 4a zákona o střetu zájmů jako celek“ (bod 172 nálezu). Vláda má za to, že uvedené je přiléhavým a dostatečným vypořádáním se s argumentem navrhovatelů, že pokud zákon stanoví dotčeným veřejným funkcionářům zákaz vlastnictví mediálních společností, vylučuje tím „některé občany z výkonu veřejných funkcí, které získaly, pokud se nuceně nehodlají vzdát části svého majetku“, čímž porušuje jejich právo podle čl. 21 odst. 4 Listiny (body 156 a 157). V souvislosti s uvedeným vláda též připomíná, že navrhovatelé opomíjejí, že jimi napadená právní úprava nezakotvuje zánik mandátu, stanovuje toliko jiné (další), převážně veřejnoprávní důsledky, které při porušení této úpravy nastanou.

4. Pokud navrhovatelé dále argumentují právem na nerušený výkon funkce, je potřeba především uvést, že legitimní očekávání je v případě volených funkcionářů založeno ústavním aktem zvolení, stanovenou délkou volebního období a taxativně vymezenými podmínkami zániku mandátu (k tomu např. nález sp. zn. II. ÚS 53/06 nebo usnesení sp. zn. Pl. ÚS 24/09). Jiný důvod zániku mandátu by byl možný jen výslovnou změnou onoho taxativního výčtu, popř. jiným ústavním předpisem; v případě členů jiných volených orgánů uvedených v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb. by to bylo možné také formou změny zákona. V případě ostatních veřejných funkcionářů bez stanoveného funkčního období jde o určení podmínek, za kterých je lze z funkce odvolat, popř. za kterých dojde k zániku jejich působení ve veřejné funkci. Avšak žádnou z těchto otázek zákon č. 159/2006 Sb. neřeší. Jde-li o legitimní očekávání zahrnující samotnou neměnnost podmínek výkonu funkce, žádné takové veřejným funkcionářům uvedeným v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb. nesvědčí. Ve hře jsou zde pravidla výkonu veřejné moci, nikoliv nabytá práva soukromníka (*iura quaesita*)¹.
5. Vláda v souvislosti s uvedeným připomíná, že Ústavní soud na tomto základě ani v minulosti neshledal ve stanovení podmínek pro výkon funkce zakotvených v § 4a nebo § 4c zákona č. 159/2006 Sb. porušení práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím podle čl. 21 odst. 4 Listiny. Zpřísnění těchto podmínek provedené zákonem č. 253/2023 Sb. přitom podle názoru vlády nijak nemění podstatu originárního omezení, a proto nelze takové porušení shledat ani podle současně platné právní úpravy.
6. Upozorňují-li navrhovatelé návazně na porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace plynoucí z okolnosti, že napadená ustanovení nedopadají „na všechny veřejné funkce v České republice, ani na všechny ústavní funkce, ale ani na veškerý druh majetkových hodnot“ (bod 29), je namístě uznat, že by šlo o podstatnou vadu napadených ustanovení

¹ K tomu srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17, body 218 a 236.

mající potenciálně též ústavněprávní dimenzi. Avšak s obdobnými námitkami se Ústavní soud stran napadené právní úpravy vypořádal již v minulosti (nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17, body 172 až 178), když dovodil, že mívá cíl a jsou v tomto ohledu zjevně neopodstatněné. Pro jeho význam si tento závěr zaslouží obsáhlejší citaci: „V posuzované věci Ústavní soud shledal při vypořádání zásadních námitek navrhovatele a vedlejší účastnice ..., že postavení všech veřejných funkcionářů je ve srovnání s jinými podnikateli odlišné ... v tom, že se podílejí na výkonu veřejné moci a jejím utváření ... na základě vlastní volby ..., nikoli pouze na dosahování zisku. Proto je s nimi nakládáno odlišně, neboť mohou přímo či nepřímo ovlivňovat fungování státu nebo jiné územní veřejné korporace a formovat veřejné mínění v této oblasti, čímž jsou sledována hlediska zajištění férové politické soutěže ..., což lze považovat za rozumný a objektivní důvod, který může zákonodárce zvážit s ohledem na stav ve společnosti. Je přitom zasahováno jen do postavení těch veřejných funkcionářů, kteří by provozováním médií nebo vydavatelskou činností mohli takto působit. Taková úprava proto sleduje ... legitimní cíl a je proporcionální, neboť ve srovnání s jinými státy nebrání podnikání (v určité míře) v jiných oblastech, než jsou právě sdělovací prostředky, přičemž do samotného předmětu podnikání z hlediska kapitálové účasti zasahuje co nejmírněji (§ 4a odst. 3 zákona o střetu zájmů). Tato úprava je i racionální, neboť je prevencí před vznikem složitých sporů o nekalé vedení politické soutěže a alespoň formálně, v době rostoucích sociálních rozdílů, vyrovnává podmínky soutěže jejich účastníků“ (bod 173 nálezu).

7. A konečně v blízké souvislosti navrhovateli zmiňovaná námitka, že opatření v podobě § 4a zákona č. 159/2006 Sb. zcela vybočuje z jeho „dosavadní logiky konstrukce“, když tento „stojí na zásadě vyloučení střetu zájmů v konkrétním případě, nikoliv na donucení dané osoby vybrat si, zda bude využívat svá ústavně garantovaná politická práva nebo stejně ústavně garantované právo vlastnické“ (bod 27), pak není případná již proto, že je věcí zákonodárce, zda dané opatření z hlediska legislativní techniky umístí do zákona č. 159/2006 Sb., nebo jiného, speciálního zákona, např. do zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů. Avšak i pokud by platilo to, co uvádějí navrhovatelé, neměla by tato námitka ústavněprávní relevanci (srov. k tomu také obdobné posouzení věci Ústavním soudem v bodě 124 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17), neboť nedostatky v otázce racionálního členění a výstavby právního řádu by mohly odporovat požadavkům na jeho přehlednost, srozumitelnost a vnitřní koherenci, a tedy požadavkům demokratického právního státu plynoucím z čl. 1 odst. 1 Ústavy, pouze v extrémních případech, což však není věcí napadené právní úpravy.

II.2. K zásahu do práva vlastnit majetek

8. Navrhovatelé dále namítají, že napadená ustanovení zasahují do ústavně garantovaného práva vlastnit majetek, když nutí zájemce o výkon vyjmenovaných veřejných funkcí, a tedy o výkon ústavně garantovaného práva ucházet se o ně, se části svého majetku vzdát, a to pod hrozbou nuceného převodu, respektive je nutí vzdát se podílu na správě věcí veřejných (bod 28). Tento argument navrhovatelé dále rozvádějí zejména v bodech 115 a násl. s odkazy na dřívější závěry Ústavního soudu prezentované v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 a zdůrazňují, že oproti dřívější podobě § 4a zákona č. 159/2006 Sb. změny přinesené zákonem č. 253/2023 Sb. překračují přípustné zásahy do práva podnikat podle čl. 26 Listiny, když nově a nepřipustně zasahují do samotného práva vlastnit majetek zaručeného v čl. 11 Listiny.
9. Vláda je přesvědčena, že ačkoliv sami navrhovatelé citují z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/17, vyvozují z něj nesprávné závěry, když poukazují na to, že současná konstrukce § 4a zákona č. 159/2006 Sb. porušuje podmínky, za kterých by jej ještě bylo možné považovat za proporcionální, když na rozdíl od jeho předešlé podoby vylučuje „*dočasné vzdání se určitých činností*“ (vlastnictví), a tedy vytváří „*bud’ překážku v přístupu k veřejným funkcím, rovnému volebnímu právu a svobodné politické soutěži, anebo překážku ve vlastnictví*“ (bod 117).
10. Jak konstatoval Ústavní soud ve výše odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (bod 167 nálezu), k hodnocení ústavnosti § 4a zákona č. 159/2006 Sb. je třeba přistupovat primárně z hlediska čl. 21 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3, popř. čl. 23 odst. 3 Ústavy, a nikoliv z hlediska čl. 11 a 26 Listiny. Účelem tohoto opatření totiž není nucené omezení vlastnického práva, mimo jiné proto, že „*výkon veřejné moci [je] založen na sledování veřejného zájmu a obecného blaha, a nikoli na dosahování soukromého zisku nebo správě vlastního majetku ... Veřejné právo zde neurčuje, co a kdo může vlastnit, či jak může podnikat, nýbrž určuje, čím je při výkonu veřejné funkce vázán, což se následně promítá do stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých (podnikatelských) činností*“. Jinak řečeno, **nikomu není upíráno vlastnit majetek ani možnost podnikat, pokud je na jeho svobodném rozhodnutí, zda podmínky výkonu veřejné funkce splní tím, že se určitých činností (dočasně) vzdá, či nikoliv. Tento závěr má podle názoru vlády platnost i po přijetí zákona č. 253/2023 Sb.**
11. Je totiž třeba chápat, že znění § 4a zákona č. 159/2006 Sb. po provedené novelizaci napadeným zákonem nepřináší z hlediska uvažovaného omezení práva vlastnit podle čl. 11 Listiny žádnou ústavně relevantní změnu, když kategorie „vlastníků“ mediálních společností, již jsou současně veřejnými funkcionáři podle § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., byla rozšířena jen relativně nepatrně. Již podle předchozí právní úpravy zákaz

dopadal na společníky, členy a ovládající osoby mediálních společností, tedy osoby zásadně *vlastníci* v dotčených společnostech podíl. Pokud za této konstelace Ústavní soud neshledal v § 4a zákona č. 159/2006 Sb. nepřipustný zásah do vlastnického práva podle čl. 11 Listiny, není zřejmé, proč by tomu mělo být jinak v situaci, kdy zákaz byl jen rozšířen na osoby, které nemají v mediální společnosti majetkovou účast a z tohoto pohledu nenaplnují žádnou z podmínek pro aplikaci zákazu s výjimkou té, že mají právo na (nadlimitní) podíl na zisku, jiných vlastních zdrojích nebo likvidačním zůstatku mediální společnosti. Výsledný rozdíl v okruzích veřejných funkcionářů-vlastníků, na něž dopadají napadená ustanovení v platném znění oproti předchozí právní úpravě, je zde totiž reprezentován výhradně odchylkou, kterou přineslo nahrazení pojmu ovládající osoby pojmem skutečného majitele v dotčených ustanoveních. Provedené rozšíření však nepředstavuje nějakou kvalitativně novou formu „vlastnění“ mediální společnosti, jejíž postižení zákazem dle § 4a zákona č. 159/2006 Sb. by mělo konstituovat nový a dříve nezvažovaný zásah do vlastnického práva ve srovnání se „starými“ formami opřenými taktéž téměř výhradně o přímou majetkovou účast. Obdobně to platí pro úpravy provedené v § 4c zákona č. 159/2006 Sb.

12. Z výše uvedeného je dle názoru vlády zřejmé, že daná otázka již byla dříve Ústavním soudem řešena – a jde proto o věc rozhodnutou, tj. *res iudicata*.
13. Námitka navrhovatelů, že podle napadené právní úpravy již neplatí, že se lze určitých činností vzdát jen *dočasně*, také neobstojí, neboť ani v tomto ohledu nepřinesl zákon č. 253/2023 Sb. ve srovnání s předchozí, Ústavním soudem aprobovanou právní úpravou žádnou změnu. Způsoby řešení zákazu podle § 4a a § 4c zákona č. 159/2006 Sb., které bylo možné využít podle předchozí právní úpravy, je možné použít i dle znění napadených ustanovení, s výjimkou převodu angažmá v mediální společnosti na osobu blízkou či osobu, s níž veřejný funkcionář jednal ve shodě, v intencích § 19ha odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích. V této souvislosti je třeba poukázat na to, že právní řád rozlišuje mezi skutečným majitelem obchodní korporace a skutečným majitelem právního uspořádání typu svěrenského fondu, na něž navrhovatelé odkazují a do něhož taková obchodní korporace může být vložena. Postavení skutečného majitele svěrenského fondu tak automaticky nemusí implikovat postavení skutečného majitele obchodní korporace, byť tomu tak zpravidla bude (viz § 4, § 5a odst. 1 a 3 a § 6 odst. 3 zákona č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů). Pokud navrhovatelé mimo to namítají, že ve vztahu k fundacím a některým jiným právním uspořádáním je problematické či nemožné se postavení skutečného majitele vzdát (např. jde-li o zakladatele právního uspořádání), je třeba konstatovat, že ve vztahu ke společnostem, na něž sporované zákazy dopadají, to neplatí.

14. Vláda považuje za vhodné též poznamenat, že řešení zákazu uvedeného v § 4a nebo § 4c zákona č. 159/2006 Sb. využitím institutu svěřenského fondu není *a priori* řešením *v souladu se zákonem*, jak naznačují navrhovatelé (body 114 a 115). Rozhodným zde bude především uspořádání vztahů uvnitř svěřenského fondu, resp. otázka, do jaké míry zůstává zakladatel způsobilým reálně ovlivňovat obchodní vedení, jednání a jiné chování společností vložených do svěřenského fondu, ať již prostřednictvím osoby svěřenského správce nebo prostřednictvím osob dohlížejících na správu svěřenského fondu (protektorů). Vláda přitom upozorňuje, že fungování dřívější právní úpravy v praxi ukázalo, že samotná konstrukce svěřenského fondu tak, jak je zakotvena v § 1448 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, nutně nezamezuje tomu, aby zakladatel, beneficiant nebo jiná osoba odlišná od svěřenského správce na základě vlivové složky disponovali postavením ovládající osoby či skutečného majitele (k tomu srov. závěry auditní zprávy Evropské komise REGC414CZ0133 ve věci bývalého premiéra Andreje Babiše). Samo využití svěřenského fondu proto nemusí pro řešení střetu zájmů ve smyslu napadených ustanovení dostačovat, a česká právní úprava je v tomto bodě odlišná oproti právní úpravě kanadské, z níž zákonodárce při koncepci svěřenských fondů čerpal inspiraci, zakotvující však vedle tohoto typu fondů také tzv. fondy slepé, jež by potřebě řešení posuzovaného střetu zájmů mohly sloužit lépe.
15. Na shora uvedených závěrech nic nemění ani to, že předkládající poslanec nijak konkrétně „nedoložil“ možnost obcházení zákona č. 159/2006 Sb. v jeho znění do přijetí zákona č. 253/2023 Sb., pouze v odůvodnění pozměňovacího návrhu tuto možnost obecně konstatoval, jak mu navrhovatelé vyčítají (bod 129).

III. Procedurální námitky

III.1. K namítanému porušení požadavku volné soutěže politických stran podle čl. 5 Ústavy a práva menšiny na ochranu v legislativním procesu vyplývajícího z čl. 6 Ústavy

16. Navrhovatelé z hlediska procedurálního vůči napadené právní úpravě namítají, že komplexní pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka, kterým došlo k novelizaci napadených ustanovení, byl předložen „*v nejzazším možném momentu zákonodárného procesu, kdy to ještě bylo možné. Jeho předložení bylo nečekané a překvapivé*“ (bod 42). To navrhovatelé dokládají i tím, že předkládající poslanec měl návrh připravený již 14 dní před koncem druhého čtení, přičemž nic nebránilo tomu, aby byl předložen dříve (bod 70). Proto jediným místem, kde mohla být o napadených ustanoveních vedena diskuze, bylo plénum Poslanecké sněmovny v průběhu třetího čtení návrhu zákona. Pro řádné

projednání návrhů zákonů přitom podle navrhovatelů slouží výbory Poslanecké sněmovny, zejména jde-li o rozsáhlé pozměňovací návrhy měnící materii projednávaného návrhu zákona (bod 44). Ačkoliv opozice navrhovala vrácení návrhu zákona zpět do druhého čtení, návrh nebyl Poslaneckou sněmovnou přijat (bod 43). Mimo to podle navrhovatelů údajně došlo k porušení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, pevným zařazením hlasování o návrhu zákona ve třetím čtení na pátek 16. června 2023 v 11.00 hod., ačkoliv v okamžiku ukončení rozpravy do ní bylo stále přihláшено 74 poslanců (body 54 až 57). Ze všech uvedených důvodů mají navrhovatelé za to, že se „koaliční většina vědomě rozhodla k postupu rozpornému nejenom s jednacím řádem Poslanecké sněmovny ..., ale také s pravidly a principy legislativního procesu zakotvenými ústavním pořádkem a závaznou a dlouhodobě ustálenou náleзовou judikaturou Ústavního soudu“ (bod 46, obdobně také bod 61). Své závěry navrhovatelé podporují citacemi nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, Pl. ÚS 55/10, Pl. ÚS 1/12 a Pl. ÚS 21/14 (zejm. body 77, 80, 82 a 83) a citacemi respektovaných názorů doktríny (bod 74).

17. K výše uvedenému vláda uvádí, že z hlediska přednesených argumentů považuje za klíčovou otázku uplatňování práv opozice jakožto menšiny v legislativním procesu podle čl. 6 Ústavy, spíše než otázku volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy). Prve odkazovaný článek stanoví, že „[p]olitická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin“. Z toho se podává, že „[a]dresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materii podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárného díla. Zákonodárná procedura se v této optice stává „skutečným zdrojem legitimacy zákona“ (náleз Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38). Na tyto závěry ostatně upozorňují i sami navrhovatelé.
18. Avšak námitky, které navrhovatelé v této souvislosti vznášejí, zčásti pramení ze samotné podstaty práva poslanců předkládat pozměňovací návrhy k návrhům zákonů (stranou nyní ponecháváme otázku tzv. přílepků, o níž bude pojednáno níže), včetně limitů, které pro využití tohoto práva stanoví zákon č. 90/1995 Sb. Namítají-li navrhovatelé, že pozměňovací návrh byl v posuzovaném případě uplatněn v samotném závěru druhého čtení a nebyl z tohoto důvodu projednán ve výborech Poslanecké sněmovny, je potřeba uvést jednak to, že to platí s výhradou projednání předmětného návrhu zákona Kontrolním výborem jakožto výborem garančním dne 19. ledna 2023, jenž měl možnost vyjádřit se ke všem předloženým pozměňovacím návrhům a mezi jehož členy patří řada opozičních

poslanců (konkrétně 7 z celkových 16 členů, včetně samotného předsedy výboru). To je klíčové z hlediska práva účasti parlamentní opozice ve výborech a kontrolních komisích dané parlamentní komory s cílem efektivního výkonu její dozorové a kontrolní funkce nad rozhodováním parlamentní většiny i nad rozhodováním vlády, na jejíž význam upozorňuje Ústavní soud (sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 75).

19. Dle názoru vlády též nelze přehlédnout, že navrhovateli je rozporován postup, který lze označit za praxi v Poslanecké sněmovně běžnou - neboť není omezená zákonem č. 90/1995 Sb. Ten poslancům umožňuje pozměňovací návrhy k návrhu zákona předkládat až do skončení druhého čtení, a to bez ohledu na to, kdy jsou jejich předkladateli vyhotoveny. Z hlediska procedurálních záruk a požadavků na formální a obsahovou racionalitu normotvorby by jistě bylo možné zvážit uplatňování pozměňovacích návrhů výhradně prostřednictvím výboru, jenž je určen výborem garančním, případně výborů dalších. Z hlediska kvantity je však jednoznačně převažující praxí uplatňování samostatných či skupinových pozměňovacích návrhů jednotlivými poslanci, což také lépe odpovídá principu zastupitelské demokracie, na němž je vybudován český ústavní pořádek.
20. Přisvědčení námitkám navrhovatelů by v daném kontextu znamenalo označení této převažující praxe poslanců a korespondujících ustanovení zákona č. 90/1995 Sb. jako protiústavních, nehledě k tomu, že by bylo nemožné, resp. z povahy věci arbitrární nalézt hranici časové přijatelnosti předložení pozměňovacích návrhů v době před skončením druhého čtení, která by na rozdíl od limitů stanovených zákonem č. 90/1995 Sb. více respektovala práva menšin (opozice) v legislativním procesu. To by také vedlo k potenciálnímu zpochybnění ústavnosti procedury přijímání zákonů v desítkách či stovkách případů v každém volebním období Poslanecké sněmovny. Je to i z tohoto důvodu, proč zákon č. 90/1995 Sb. stanovuje časovou hranici pro předložení pozměňovacích návrhů pevně – do skončení druhého čtení (§ 95 odst. 1 ve spojení s odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb.), a to bez ohledu na to, zda se tak stane na jeho počátku, či na jeho konci, a tedy bez ohledu na to, zda je pozměňovací návrhy možné ještě projednat ve výborech Poslanecké sněmovny ve druhém čtení, anebo nikoliv. To platí bez ohledu na tvrzení navrhovatelů, že třetí čtení není z povahy věci uzpůsobené k řádnému projednání takových návrhů, jež tito dokládají citací z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 k tzv. přílepkům („legislativním jezdcům“).
21. Jde-li o namítané ukončení rozpravy v rozporu s § 66 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, pevným zařazením hlasování o návrhu zákona ve třetím čtení na pátek 16. června 2023 v 11.00 hod., ačkoliv do ní byli stále přihlášení 74 poslanci, lze odkázat na judikaturu Ústavního soudu, který v minulosti opakovaně vyjádřil, že takový postup nemusí dosahovat intenzity protiústavnosti. Ve svých nálezech

sp. zn. Pl. ÚS 26/16 a sp. zn. Pl. ÚS 87/20 se Ústavní soud zabýval postupem, kdy vládní strany v Poslanecké sněmovně stanovily ve třetím čtení pevný čas hlasování o návrhu zákona obdobně jako v posuzovaném případě. Ústavní soud přitom ve druhém z uvedených nálezů vyslovil, že „*neshledal, že by namítané vady v zákonodárném procesu byly způsobilé porušit ústavní pořádek, přičemž od závěrů uvedených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 nemá důvod se odchylovat*“ (náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 87/20, bod 94). Ústavní soud se v uvedených řízeních zabýval mimo jiné i otázkou, zda opoziční poslanci měli prostor navrhnout ve třetím čtení vrácení návrhu zákona do druhého čtení a zda měli možnost se k návrhu dostatečně vyjádřit. Ve skutečnosti, že tyto možnosti byly přítomny, posléze Ústavní soud spatřoval jeden z významných argumentů pro závěr o souladnosti postupu tehdejší vlády s ústavním pořádkem².

22. Se zřetelem ke shora popsaným limitům je proto potřeba při úvahách o porušení čl. 6 Ústavy hodnotit především význam případného omezení opozice v účasti na zákonodárném procesu, v daném případě mimo jiné délku, povahu a kvalitu diskuze vedené ve třetím čtení nad napadenými ustanoveními, k čemuž v obdobných případech přistupuje i Ústavní soud ve své rozhodovací praxi, do níž lze řadit shora citované nálezy včetně nálezu odkazovaného navrhovatelí (sp. zn. Pl. ÚS 1/12).
23. **Návrh zákona, který do právního řádu zakotvil napadená ustanovení v platném znění, byl ve třetím čtení Poslaneckou sněmovnou diskutován celkem ve 4 jednacích dnech (8. února, 19. května, 14. června a 16. června 2023), přičemž zejména v posledních dvou případech o něm byla vedena široká diskuze za účasti „vládních“ i opozičních poslanců. Mezi uplatněním pozměňovacího návrhu předkládajícím poslancem a prvním jednacím dnem třetího čtení o návrhu zákona uplynula doba zhruba 6 týdnů, po kterou měli poslanci možnost se s návrhem seznámit a zaujmout k němu stanovisko. To také odpovídá požadavkům § 95 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb. K oběma cílům mohlo poslancům dopomoci i stanovisko garančního výboru, který o návrhu zákona jednal 19. ledna 2023.**
24. **V úhrnu rozprava zahrnovala cca 200 vystoupení poslanců, mezi nimiž vcelku jednoznačně převažovali poslanci hnutí ANO 2011, tedy poslanci opoziční, kteří jsou nyní navrhovatelem.**³ Nahlédnutím do stenografického zápisu z projednání návrhu zákona lze přitom dospět k závěru, že mnoho z nich poměrně jednoznačně, obsáhle a nezdědky i opakovaně formulovalo své výhrady k pozměňovacímu návrhu poslance Jakuba Michálka s uvedením konkrétních důvodů pro absenci jeho podpory, které však byly svou

² Na okraj lze poznamenat, že v obou odkazovaných nálezech se Ústavní soud vyjadřoval k postupu vlády, do níž byli ministři jmenováni za politické hnutí, z něhož se nyní generují zástupci navrhovatelů.

³ Přehled a průběh projednávání předmětného sněmovního tisku je dostupný na internetové adrese <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=312>.

povahou principiální a zásadně nenesly znaky nabízení alternativ. V tomto bodě rozprava připomínala tu, která se uskutečnila nad přijímáním zákona č. 14/2017 Sb., jenž v první řadě do zákona č. 159/2006 Sb. nyní modifikovaná ustanovení § 4a a § 4c zakotvil. Je-li proto namítáno omezení opozice v účasti na zákonodárném procesu, není zřejmé, v jakém směru k tomuto omezení mělo dojít, resp. jak by se průběh legislativního procesu co do kvality a výsledku lišil od toho, jenž byl následkem tvrzeného omezení.

25. Obdobně není zřejmé, s jakými cíli bylo opozičními poslanci usilováno o vrácení návrhu zákona do druhého čtení, pokud výlučným cílem nemělo být dále odkládat či znemožnit přijetí zákona. Ačkoliv tento cíl nelze presumovat a vláda tak ani nečiní, z obsahu vystoupení navrhovatelů v průběhu třetího čtení si nelze udělat představu o cílech jiných. Sami navrhovatelé okolnost, že opoziční poslanci ve třetím čtení „*zdržovali a užívali obstrukce*“, nijak nerozporují, jen uvádějí, že „*[t]uto situaci vyvolala vládní většina v Poslanecké sněmovně*“ (bod 42). Ačkoliv posléze uvádějí, že by vrácení do druhého čtení mohlo zmírnit „*přílepkový*“ charakter pozměňovacího návrhu (bod 43), není zřejmé, o jaké argumenty tento závěr opírají. Je-li totiž podstatou „*přílepkového*“ charakteru pozměňovacího návrhu to, že úzce věcně nesouvisí s původní materií návrhu zákona, nemůže na tom jeho vrácení do druhého čtení nic změnit.
26. Ústavní soud ve své judikatuře (zmiňme např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10) sice označil obstrukci za legitimní metodu práce parlamentní opozice, nelze však současně odhlížet od toho, že cílem parlamentních rozprav v rámci legislativního procesu je především přijímání zákonů, jež jsou hlavním nástrojem realizace vládní politiky. Jediným zájmem obstruujících poslanců by tak nemělo být zablokovat nebo zdržet legislativní proces a znemožnit či ztížit vládě vládnout, aniž by takovým postupem materiálně sledovali naplňování opozičních funkcí dozoru a kontroly nad činností vládnoucí většiny, včetně nabízení alternativ. Připomeňme, že „*nezbytnou podmínkou řádného a efektivního plnění funkcí parlamentní opozice je právě skutečnost, že je prováděna konstruktivním a odpovědným způsobem ... Tento požadavek je mimo jiné i projevem principu vlády na čas, kdy by jak současná vládnoucí většina, tak i menšina měly mít na paměti, že do jedné či druhé skupiny nenáleží navždy a současná vládnoucí většina se může brzy ocitnout v pozici parlamentní menšiny a naopak. Proto by nemělo docházet k přijímání takových rozhodnutí, která by fakticky znemožňovala výkon práv garantovaných jedné či druhé skupině...*“ (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 76).
27. V podobném duchu se Ústavní soud vyjádřil i ve svém nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 týkajícím se problematiky redukce valorizace důchodů. Ústavní soud uvedl, že „*[p]rávo poslanců (či senátorů) prezentovat stanovisko na parlamentní půdě ... není samoúčelné, neboť význam parlamentní diskuze je třeba spatřovat v možnosti konfrontace názorů napříč politickým spektrem ..., nikoli v neomezeném uplatňování práva každého*

jednotlivého poslance (či senátora) se k ní vyjádřit". Role Ústavního soudu nespočívá v pouhém přezkumu „stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídicích orgánů“, nýbrž v posuzování dopadů případných pochybení na materiální ústavnost právního řádu. V opačném případě by Ústavní soud akceptací návrhů na zrušení zákona z procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementovaného práva vytvořil „stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout“ (body 117 a 118 citovaného nálezu).

28. Z výše uvedených důvodů nelze dle názoru vlády shledat, že by opozice v posuzovaném případě měla nedostatek možností a času, který by nepříznivě ovlivnil kvalitu nebo výsledek legislativního procesu a který by efektivně bránil tomu, aby přijatý zákon byl výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, v němž všichni zúčastnění měli příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit, nebo bránil v přijetí zákonné úpravy souladné s ústavním pořádkem.
29. V souvislosti s výše uvedeným považuje vláda za vhodné též připomenout, že předmětný pozměňovací návrh č. 1691 poslance Jakuba Michálka navazoval na předchozí legislativní iniciativy, a to konkrétně pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka ke sněmovnímu tisku č. 956 z minulého volebního období (s nímž garanční ústavně právní výbor tehdy vyslovil souhlas) a na sněmovní tisk č. 110 z tohoto volebního období (jednalo se o koaliční novelu zákona o střetu zájmů, která ale nakonec byla v zájmu nalezení kompromisního řešení přijata v redukované podobě řešící pouze zpřístupňování informací z registru oznámení).
30. K námitce navrhovatelů, že prezident republiky po podpisu zákona upozornil předsedkyni Poslanecké sněmovny, že ve stávající podobě je zákon neaplikovatelný (bod 65), vláda uvádí, že tato postrádá jakoukoliv relevanci. Je pravdou, že prezident republiky upozornil na nemožnost plnění své zákonné povinnosti podávat tzv. majetková přiznání s ohledem na to, že společně s jeho zařazením mezi veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o střetu zájmů nedošlo k určení tzv. podpůrného (zapisujícího) orgánu ve smyslu § 14a odst. 2 téhož zákona, jehož úlohou je identifikovat veřejného funkcionáře v oboru své působnosti a následně jej zapsat do registru oznámení. Avšak ačkoliv jde o deficit, který je namístě zhojit legislativním zásahem, nelze z této skutečnosti učinit závěr o tvrzených vadách legislativního procesu, jak uvádějí navrhovatelé. Ostatně ani při podstatně odlišném průběhu projednávání napadené právní úpravy, proti němuž by nebylo možné z pozic navrhovatelů nic namítat, by nebylo možné poskytnout garanci, že by se deficit, na nějž upozornil prezident republiky, nevyskytl.

III.2. K námitce, že napadená ustanovení jsou nepřipustným přílepkem

31. Navrhovatelé namítají, že „komplexní pozměňovací návrh“ poslance Jakuba Michálka, kterým došlo zčásti k zakotvení a zčásti k modifikaci napadených ustanovení, obsahově nijak nesouvisel s původním vládním návrhem zákona obsaženým ve sněmovním tisku č. 312/0 v 9. volebním období Poslanecké sněmovny a že se nejednalo o vládou iniciovaný a schválený „komplexní pozměňovací návrh“. Z toho navrhovatelé dovozují, že pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka měl z hlediska své materie povahu přílepku (body 49 a 50). V této souvislosti navrhovatelé odkazují na judikaturu Ústavního soudu, předně jeho nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06, z jehož závěrů dovozují protiústavnost postupu zvoleného většinou Poslanecké sněmovny, kterým tato návrh zákona schválila ve znění předloženého pozměňovacího návrhu (zejm. body 91 až 102).
32. Ačkoliv si je vláda vědoma limitů plynoucích z ústavního pořádku ve světle navazující rozhodovací činnosti Ústavního soudu pro předkládání a schvalování věcně nesouvisejících pozměňovacích návrhů, má za to, že v daném případě o věcně nesouvisející pozměňovací návrh nešlo, resp. že na danou věc nelze aplikovat závěry vyslovené Ústavním soudem v „přílepkovém“ nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06. V tomto nálezu Ústavní soud argumentačně navázal na nosné důvody nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 a doplnil, že „[p]ožadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku, kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí“ (bod 39 nálezu).
33. V bodě 66 téhož nálezu pak Ústavní soud uvedl, že při hodnocení ústavnosti legislativní procedury přijetí ustanovení, které bylo do předlohy vneseno formou pozměňovacího návrhu, je rozhodující posoudit otázku, zda předmětný pozměňovací návrh jím skutečně v materiálním smyslu byl, tzn. posoudit, zda šlo o nepřipustnou extenzi při výkladu toho, co je pozměňovací návrh, a to za použití tzv. pravidla úzkého vztahu (*germaneness rule*).
34. K pravidlu úzkého vztahu se Ústavní soud vyjádřil v bodu 52 „přílepkového“ nálezu, když uvedl: „*Toto pravidlo vyjadřuje požadavek, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván. Je založeno na ideji, že sněmovna smí v určitou dobu projednávat pouze jedinou věcně vymezenou materii. Jeho účelem je zabezpečit řádnou proceduru, ve smyslu řádně informované a věcně připravené rozpravy, a zabezpečit pružnost a efektivitu jednání sněmovny. Je-li vznesen pozměňovací návrh, který koliduje s tímto pravidlem, lze tento fakt jiným členem sněmovny namítnout. Na tom, kdo namítá, také leží důkazní břemeno prokazovat kolizi pozměňovacího návrhu s pravidlem. Po vznesení námítky kolize s tímto pravidlem předsedající nejdříve posoudí povahu a účel ustanovení projednávaného návrhu zákona a poté vztah namítaného pozměňovacího návrhu k tomuto ustanovení. Z tohoto pravidla*

vyplývá, že pozměňovací návrh se musí úzce vztahovat k účelu konkrétního ustanovení projednávaného návrhu zákona nebo jeho části.“

35. Mezi kritéria posuzovaná v rámci pravidla úzkého vztahu Ústavní soud zařadil zejména níže uvedená, přičemž ke konstatování kolize pozměňovacího návrhu s pravidlem úzkého vztahu postačí i nenaplnění jen některého z nich:
- pozměňovací návrh se musí vztahovat k předmětu posuzovaného návrhu zákona,
 - fundamentální účel pozměňovacího návrhu musí mít úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona,
 - úprava specifického předmětu nesmí být pozměněna ustanovením obecné povahy,
 - obecný předmět může být měněn specifickým návrhem,
 - pozměňovací návrh obsahující trvalou změnu k návrhu zákona, který předvídá přechodnou změnu v právu, nelze považovat za návrh mající úzký vztah.
36. Připomeňme, že smyslem původního vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb. (sněmovní tisk 312/0), bylo provést změnu v organizaci a fungování Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí mimo jiné vytvořením Kolegia úřadu, jasnějším vymezením postavení funkcionářů úřadu při výkonu dohledové a metodické činnosti a zlepšením informovanosti uvnitř úřadu (srov. k tomu také důvodovou zprávu k návrhu zákona). Za tímto účelem mělo návrhem zákona dojít k dílčím úpravám vnitřního rozdělení a výkonu pravomocí úřadu v rámci jím svěřené působnosti (viz zejm. § 19f a § 19g citovaného zákona v platném znění).
37. Nelze proto považovat za překvapivé, nesrozumitelné nebo nekoherentní, pokud k takto koncipovanému vládnímu návrhu byla pozměňovacím návrhem poslance Jakuba Michálka připojena úprava, která dále upravila (rozšířila) pravomoci a působnost úřadu, ačkoliv se tak stalo ve vztahu k oblasti, v níž dosud úřad dozor a kontrolu nevykonával, tj. oblasti zákona č. 159/2006 Sb. Vláda zdůrazňuje, že nová působnost byla pozměňovacím návrhem Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí svěřena především a téměř výhradně ve vztahu k doзору nad dodržováním zákazu podle § 4a zákona č. 159/2006 Sb., tj. zákazu vlastnit média prvořadě přímo volenými veřejnými funkcionáři (politiky). Jde přitom o zákaz, který svou konstrukcí sleduje velmi podobné cíle, jako jsou ty, jež sledují pravidla pro financování a vedení volebních kampaní, nad nimiž úřad bdí a bděl již dle předchozí právní úpravy: cíle spojené s ochranou politické soutěže před její deformací, včetně zajišťování její svobody a plurality (čl. 22 Listiny).
38. Uvedme na tomto místě závěry Ústavního soudu z jeho nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (bod 164 nálezu): „V této souvislosti za zásadní Ústavní soud z hlediska normativního chápání pojmu demokratického právního státu jako východiska pro ústavně konformní výklad § 4a považuje další aspekt zákona o střetu zájmů, kterým je ochrana před koncentrací veřejné moci a jiných mocí, tedy aby se v jediných rukách soustředila jak politická moc (míněna

moc plynoucí z titulu výkonu dané funkce), tak moc ekonomická a s ní často spojená moc mediální. Ústavní právo jako politické právo (J. J. Rousseau) nemůže přehlížet klíčový význam financování každodenně se odehrávající politické soutěže a rovnosti šancí v ní. To pak může nejen narušovat řádnou správu věcí veřejných a náležité hospodaření s veřejnými finančními prostředky, ale také ohrožovat samotné demokratické principy, na nichž je fungování České republiky jako demokratického právního státu založeno (čl. 1 odst. 1, čl. 5 Ústavy, čl. 2 odst. 1, čl. 17 a 22 Listiny).“

39. Na tomto základě je podle názoru vlády nutno dospět k závěru o relativně úzké věcné souvislosti pozměňovacího návrhu poslance Jakuba Michálka s původní materií vládního návrhu, jakož i materií celého zákona č. 424/1991 Sb., neboť společným jmenovatelem původní a nové právní úpravy je zcela nepochybně zajistit a posílit ochranu svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti, již prospívají nejenom státní kontrola nad dodržováním pravidel financování a veřejného působení politických stran, ale také regulace přílišné koncentrace moci v rukou politicky aktivních veřejných funkcionářů.
40. V intencích kritérií posuzovaných Ústavním soudem v odkazovaném „přílepkovém“ nálezu lze proto konstatovat, že i) pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka se vztahoval k předmětu posuzovaného návrhu zákona a ii) jeho fundamentální účel měl úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona. Zároveň iii) zkoumaným pozměňovacím návrhem nedošlo k pozměnění úpravy specifického předmětu ustanovením obecné povahy a iv) tento neobsahoval trvalou změnu k návrhu zákona, který předvídal změnu přechodnou. **Lze proto uzavřít, že pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka naplnil všechna posuzovaná kritéria úzkého vztahu k původnímu vládnímu návrhu.**
41. Schválený pozměňovací návrh mimo to nijak nevybočuje z toho, co je v parlamentní legislativní praxi běžné a akceptovatelné při modifikacích předkládaných návrhů zákonů. Opačný závěr by podle názoru vlády vedl jen k dalšímu znepřehlednění a roztříštěnosti legislativního procesu i právního řádu jako celku, neboť by vyžadoval k úpravě kteréhokoli většího souboru právních norem, ač vzájemně souvisejících, přesto plnících v daném odvětví práva byť jen částečně odlišnou funkci, přípravu a přijetí samostatného návrhu zákona. Právě takový postup, na rozdíl od toho, který zvolila většina Poslanecké sněmovny v posuzovaném případě, by bylo nutné považovat za rozporný s požadavky na srozumitelnost, vnitřní bezrozpornost, předvídatelnost a přehlednost práva a jeho tvorby jakožto požadavky plynoucími z principu demokratického právního státu.
42. Pokud k těmto výhradám navrhovatelé navíc připojují argument, že předkládající poslanec „obešel pravidla stanovená pro řádné uplatnění zákonodárné iniciativy a konec konců pro přípravu vládního návrhu zákona“, je třeba konstatovat, že mají-li navrhovatelé na mysli časový aspekt a okolnost vymizení dlouhotrvající, deliberativní a široké odborné diskuze

představované projednáním návrhu zákona v mezirezortním připomínkovém řízení, poradních orgánech vlády a do značné míry také orgánech Poslanecké sněmovny, to je širším problémem uplatňování poslaneckých pozměňovacích návrhů a zčásti také poslaneckých návrhů zákonů. Ten sice lépe než jindy vysvítá v případě schvalování napadených ustanovení, nicméně nemůže mít potenciál zapříčinit protiústavnost schvalovací parlamentní procedury. Jde ostatně o praktiku natolik etablovanou, že provází schvalování zásadně jakéhokoliv zákona.

IV. Ostatní námitky

IV.1. K porušení požadavku obecnosti zákona

43. Navrhovatelé uvádějí, že pozměňovací návrh předložený poslancem Jakubem Michálkem je svou podstatou *selektivní a účelový* a že předkladatelé nikdy nezastírali, že je zaměřen na jedinou osobu v České republice, a to na předsedu opozičního hnutí ANO 2011 Andreje Babiše (bod 113). K tomu navrhovatelé podotýkají, že „*dle ustálené judikatury Ústavního soudu je nepřijatelné schvalovat zákony zaměřené na jednotlivé osoby, přičemž je nezbytné vždy posuzovat skutečnou podstatu posuzované normy, nikoliv pouze její formální aspekty*“ (bod 119). Posléze se k této argumentaci s odkazy na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/2000 navrhovatelé vracejí ještě v bodech 135 a násl.
44. Vláda plně uznává, že jedním z požadavků normotvorby vyplývajících z principu demokratického právního státu je požadavek obecnosti zákona, jak Ústavní soud judikoval např. již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04, a nijak nezpochybňuje přiznanou motivaci Poslanecké sněmovny reagovat na rizika plynoucí z koncentrace politické, ekonomické a mediální moci v rukou jednoho z bývalých premiérů České republiky a současného poslance Andreje Babiše. Jde v tomto ohledu o projev retrospektivity právní úpravy, zohledňující skutečnosti, které zákonodárce považuje za potřebné nyní a pro budoucnost právně upravit.
45. **Nejde však o ustanovení regulující právní postavení jedné konkrétní osoby**, nýbrž v případě § 4a dopadající na všechny veřejné funkcionáře podle § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb. v počtu nižších desítek tisíc přímo volených funkcionářů a v případě § 4c dopadající na o něco více než 30 osob v postavení prezidenta republiky nebo vedoucího ústředního správního úřadu v popředí se členy vlády. **Významné je v tomto ohledu i časové hledisko, neboť napadená právní úprava má pro futuro dopadat na všechny obdobné případy.** Upravuje situace, které již existují, i ty, které mohou nastat v budoucnosti, a není nijak omezena pouze na konkrétní osoby, jež ke dni účinnosti novelizace zákona č. 159/2006 Sb. zastávají vymezené funkce. **Nelze proto v tomto**

případě hovořit o porušení požadavku obecnosti zákona, přičemž motivace k přijetí nové právní úpravy v podobě potřeby reagovat na konkrétní výskyty kumulace moci ve vrcholné politice a riziko deformace politické či ekonomické soutěže na tomto závěru nic nemůže změnit. K témuž ostatně dospěl i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17, v němž se s totožnou námitkou vedlejší účastnice řízení vypořádal (body 95 až 99 nálezu).

IV.2. K porušení principu dělby moci

46. Navrhovatelé argumentují, že z napadených ustanovení je zřejmé, že přímo zákon stanovuje, co se rozumí veřejným zájmem. „*Zejména z konstrukce § 19ha odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. je patrné, že ve skutečnosti nikoliv Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí, ale přímo zákonodárce stanoví, co se má s určitým majetkem již nyní známých majitelů stát.*“ Takový postup navrhovatelé shledávají rozporným s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04, když mimo porušení požadavku obecnosti zákona (k tomu viz výše) představuje nežádoucí ingerenci moci zákonodárné do moci výkonné, neboť je to zákonodárce, a nikoliv správní orgán v konkrétním řízení, kdo stanoví, co je ve veřejném zájmu (body 131 a 132).
47. Námitka, že napadená ustanovení porušují v tomto ohledu princip dělby moci, však podle názoru vlády neobstojí. Na rozdíl od případu, který tvořil skutkové pozadí odkazovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 („Jezy na Labi“), zde nejde o případ, kdy přímo zákonodárce prostřednictvím zákona konstatuje, jaké řešení konkrétní nastalé nebo předvídané životní situace je ve veřejném zájmu, a tím jej vyjímá z působnosti orgánů výkonné moci aplikujících právo a z přezkumu soudů. V případě § 4a zákona č. 159/2006 Sb. a § 19ha zákona č. 424/1991 Sb. zákon pouze v obecné rovině stanoví požadavky na způsoby řešení typových situací spojených s kumulací politické, mediální, případně též ekonomické moci, a ve zbytku svěřuje posouzení, zda veřejným funkcionářem zvolené řešení z pohledu těchto požadavků obstojí, Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí. Jinak řečeno, v posuzovaném případě nejde o to, že by si zákonodárce aťhaoval roli orgánu aplikujícího právo a autoritativně rozhodl o tom, jak má být posouzen a vyřešen konkrétní případ střetu zájmů v praxi, nýbrž o stanovení obecných směrnic a měřítek pro posuzování a řešení obecně vymezených situací střetu zájmů v intencích napadených ustanovení bez ohledu na jejich konkrétní adresáty.
48. Okolnost, že zákonodárce stanovil Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí určité objektivní etalony toho, jak posuzovat, zda veřejný funkcionář provedl všechna potřebná opatření směřující ke splnění povinností, které pro něj vyplývají z § 4a zákona č. 159/2006 Sb., a že negativně vymezil ty způsoby řešení střetu zájmů,

které s ohledem na jejich povahu zjevně nejsou s to dosáhnout svého účelu (§ 19ha odst. 5 zákona č. 424/1991 Sb.), nelze vnímat jako extenzi moci zákonodárné do moci výkonné, nýbrž jako projev obsahové a procedurální racionality zákonodárství (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a současně zásady legality výkonu státní moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny). Opačný postup by vedl nejenom k riziku svévole a porušení principu formální spravedlnosti ze strany aplikačního orgánu, nýbrž také k porušení principu právní jistoty a předvídatelnosti práva včetně jeho fungování v sociální realitě na straně adresátů zákazů reprezentovaných napadenými ustanoveními.

V. Závěrečný návrh

S ohledem na argumentaci uvedenou v tomto vyjádření vláda navrhuje, aby Ústavní soud návrh skupiny poslanců na zrušení některých ustanovení zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, některých ustanovení zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, některých ustanovení zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a některých ustanovení zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, **zamítl**.