



US24058325

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0014706/24

Odesílatel David Rašovský - Mgr. David Rašovský, advokát

Věc: Pl. ÚS 41/23

Doručeno: 13. 9. 2024 11:44:04

K Rukám:

ID zprávy: DZ-211144

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: tp2izfn

Spisová značka:

Předchází

SP. Zn. Odesílatele:

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Příloha je validní	replika-navrhovatelů-střet-zájmu.pdf		
Neobsahuje žádné podpisy	replika-navrhovatelů-střet-zájmu.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



Mgr. David Rašovský
advokát

Šumavská 525/33 | Veveří | 602 00 Brno
ID datové schránky (tp2izfn) | IČ: 71223011
e-mail: david.rasovsky@advokat-rasovsky.cz

www.advokat-rasovsky.cz

Ústavní soud České republiky
Joštova 8
660 83 Brno

datovou schránkou

V Brně dne 13. 09. 2024

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	13 -09- 2024 1
____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

ke sp. zn. Pl. ÚS 41/23

Navrhovatelé: skupina 70 poslanců
Sněmovní 4
118 26 Praha 1
za skupinu jedná poslankyně **JUDr. Alena Schillerová, Ph.D.**
zastoupení **Mgr. Davidem Rašovským, advokátem**, se sídlem Šumavská
525/33, Veveří, 602 00 Brno

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

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

Vedlejší účastník: Vláda České republiky
nábřeží Edvarda Beneše 4
118 01 Praha 1

Replika navrhovatelů k vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka

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

Předchází

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

I.

K procesnímu stavu projednávané věci

1. Navrhovatelům bylo prostřednictvím jejich právního zástupce dne 06. 08. 2024 v zevně označené právní věci doručeno Ústavním soudem České republiky (dále jen „**Ústavní soud**“) vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „**Poslanecká sněmovna**“ a „**Senát**“) jakožto účastníků řízení.
2. Navrhovatelé rovněž obdrželi vyjádření Vlády České republiky (dále jen „**vláda**“), přičemž z jejího vyjádření po procesní stránce vyrozuměli, že vláda sdělila Ústavnímu soudu svůj vstup do řízení v postavení vedlejšího účastníka řízení ve smyslu § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., zákon o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o Ústavním soudu**“), schválený na schůzi vlády konané dne 06. 03. 2024.
3. Navrhovatelé se po podrobném seznámení s obsahem jednotlivých vyjádření rozhodli podat repliku, kterou rozvádějí níže. Navrhovatelé současně předepisují, že po seznámení s vyjádřeními účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení nadále setrvávají na své ústavněprávní argumentaci vtělené do jejich návrhu a v podrobnostech na ni v plné míře odkazují.
4. Navrhovatelé z hlediska struktury repliky pro větší přehlednost předepisují, že s ohledem na obsah a rozsah jednotlivých vyjádření budou nejprve reagovat na argumentaci vlády a teprve následně na argumentaci Poslanecké sněmovny a Senátu.

II.

Replika k vyjádření vlády

II. A) Argumentace navrhovatelů k materiálnímu rozporu s ústavním pořádkem a stanovisko vlády

5. Co se týká námitek navrhovatelů ve vztahu k věcnému rozporu napadených ustanovení s ústavním pořádkem,¹ podstata argumentace vlády spočívá v zásadě v tvrzení, že takové námitky nejsou „*námitkou novou, nýbrž takovou, s níž se Ústavní soud již vypořádal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/17*“,² který má podle názoru vlády dokonce zakládat překážku věci rozhodnuté (*res iudicata*) ve vztahu k nynějšímu řízení.³
6. Vláda sice přiznává, že přijetím zákona č. 253/2023 Sb. došlo k určitému „*přísnění*“ podmínek pro výkon veřejné funkce, dovozuje však, že napadená ustanovení údajně „*nijak nemění podstatu originárního omezení, a proto nelze takové porušení sbledat ani podle současně platné právní úpravy*.“⁴
7. Jak však navrhovatelé odůvodní níže, napadená ustanovení podstatu původního omezení naopak zcela zásadním způsobem mění, a celou věc tedy rozhodně nelze „*odbýt*“ tvrzením, že o obdobné věci již bylo rozhodováno. V nález ze dne 11. 02. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17 (dále jen „**nález Lex Babiš**“) ostatně Ústavní soud konstatoval, že již předchozí právní

¹ Není-li dále uvedeno jinak, pojmy definované návrhu ze dne 15. 9. 2023 jsou ve stejném významu používány i v této replice.

² Vyjádření, bod 2.

³ Vyjádření, bod 12.

⁴ Vyjádření, bod 5.

úpravu bylo možné vykládat „jen doslovně (*interpretatio stricta*), nikoli rozšiřujícím způsobem,⁵ a to právě s ohledem na její zásah do základních práv a svobod nositelů veřejných funkcí.

8. Napadená ustanovení přitom tento zásah ještě prohlubují, a to způsobem, který se jeví jako zcela nevhodný, nerozumný a neadekvátní deklarovanému cíli nové právní úpravy. Zatímco stávající právní úprava totiž veřejným funkcionářům zapovídala přímou majetkovou účast nebo ovládání některých právnických osob, nově je ve výkonu veřejné funkce bráněno i osobám, které na jednání těchto právnických osob prokazatelně nemají vůbec žádný (natožpak rozhodující) vliv.
9. Tím se navrhovatelé dostávají ke kritériu „*skutečného majitelství*“, které v ustanovení § 4a a § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o střetu zájmů**“) nahradilo doposud používaný znak „*ovládání*“ spočívající ve schopnosti veřejného funkcionáře vykonávat v dotčené právnické osobě rozhodující vliv.
10. Tato změna má přitom významné ústavněprávní implikace. V nálezu Lex Babiš totiž Ústavní soud shledal omezení základních práv a svobod plynoucí z předchozí právní úpravy ústavně konformním mj. proto, že sledovalo legitimní zájem zákonodárce na férovém vedení politické soutěže,⁶ kdy se z určitého postavení veřejného funkcionáře nevyvrátitelně presumovala „*možnost ovlivňování namísto dokazování skutečného vlivu*.“⁷
11. S postavením „*skutečného majitele*“ však taková presumpce spojena být nemůže, neboť skutečný majitel – narozdíl od ovládající osoby – nemusí mít možnost vykonávat nad danou právnickou osobu jakýkoliv vliv. **Skutečné majitelství je totiž ryze formální vlastností, kterou zákon přiznává poměrně širokému okruhu osob bez ohledu na jejich reálnou schopnost zasahovat do dění v dané právnické osobě.**
12. Zákon č. 37/2021 Sb., o evidenci skutečných majitelů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o evidenci skutečných majitelů**“) sice v obecné rovině vymezuje skutečného majitele jako fyzickou osobu, která „*v konečném důsledku vlastní nebo kontroluje právnickou osobu nebo právní uspořádání*“, následně však zakotvuje celou řadu právních fikcí, jež činí skutečným majitelem i osoby, u kterých složka „*vlivní*“ nebo „*kontroluje*“ nad předmětnou právnickou osobu zcela absentuje.⁸
13. Skutečným majitelem korporace je tak například každá fyzická osoba, která má právo na podíl na zisku, jiných vlastních zdrojích nebo likvidačním zůstatku větší než 25 %, ⁹ a to i pokud nedisponuje podílem na hlasovacích či jiných právech, která by takové osobě umožňovala ovlivňovat dění v takové korporaci, neřkuli nad ní vykonávat rozhodující vliv.
14. Fyzická osoba, které náleží z předmětné korporace *vylučně* ekonomický benefit, avšak nedisponuje žádnými prostředky, jak tuto korporaci ovlivňovat, přitom tím spíše nemůže

⁵ Nález Lex Babiš, bod 117.

⁶ Nález Lex Babiš, bod 163.

⁷ Nález Lex Babiš, bod 167.

⁸ Podle ustanovení § 19hc zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, se přitom pro účely dozoru nad dodržováním zákona o střetu zájmů má za to, že „*skutečným majitelem je osoba, která je jako skutečný majitel zapsána v evidenci skutečných majitelů*.“

⁹ Srov. § 4 odst. 1 písm. b) zákona o evidenci skutečných majitelů.

ani jakkoliv ovlivňovat média provozovaná takovou korporací. Napadená ustanovení, jež rozšiřují stávající omezení výkonu veřejné funkce i na tuto kategorii osob, tedy zjevně nejsou způsobilá naplnit Ústavním soudem aprobovaný záměr „oddělit ovládání médií a výkon veřejné funkce“,“¹⁰ a tím posílit volnou soutěž politických stran.

15. Jinak řečeno, napadená ustanovení neobstojí v testu proporcionality sestávajícím z těchto kroků: posouzení vhodnosti (odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl - ochranu jiného základního práva), posouzení potřebnosti či nezbytnosti (porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv, či jinými slovy povolení použití pouze nejšetrnějšího – k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků) a nakonec posouzení přiměřenosti v užším smyslu (hodnocení, zda opatření omezující základní lidská práva a svobody svými negativními důsledky nepřesahují pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních)¹¹, neboť rozšiřují stávající omezení výkonu základních práv a svobod i na kategorie osob, u kterých žádný střet zájmů neexistuje a nelze ho ani presumovat, aniž by tím byl sledován legitimní cíl. Ještě více nerozumným a neadekvátním se však použití znaku „*skutečného majitelství*“ jeví u jiných právnických osob, než jsou korporace.
16. Navrhovatelé v tomto ohledu upozorňují na skutečnost, že skutečným majitelem fundace je na základě právní fikce vždy její zakladatel, a to bez ohledu na konkrétní práva a povinnosti ujednané v jejím zakladatelském právním jednání.¹² Obdobnou právní fikci přitom zákon stanoví i pro obecně prospěšné společnosti a zapsané ústavy.¹³ I tyto právnické osoby přitom mohou být za určitých podmínek vydavateli periodického tisku či provozovateli rozhlasového a televizního vysílání¹⁴ ve smyslu § 4a zákona o střetu zájmů.
17. Navrhovatelé považují za neobhajitelné, aby demokratický právní stát (v materiálním smyslu) kladl lidem do cesty takto zásadní překážky pro výkon jejich základních práv a svobod jenom proto, že za svého života např. založili fundaci, která se následně stala vydavatelem periodického tisku či provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání, a to bez ohledu na to, zda může mít na fungování takových médií jakýkoliv vliv.
18. Omezení výkonu základních práv a svobod navíc v tomto případě může být i doživotní, neboť postavení zakladatele se nelze jednoduše „*vezdát*“ a vyhovět tak povinnosti „*přestat být skutečným majitelem*“ ve smyslu § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů. Takové omezení podle navrhovatelů dalece překračuje limity stanovené Ústavním soudem v nálezu Lex Babiš, neboť podmínky výkonu veřejné funkce se po přijetí napadených ustanovení stávají zcela svévolné, resp. zjevně nerozumné a neadekvátní.¹⁵

¹⁰ Nález Lex Babiš, právní věta, bod XV.

¹¹ Z rozsáhlé judikatury Ústavního soudu v aplikaci testu proporcionality srov. např. náleze ze dne 31. 07. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 39/21

¹² Srov. § 6 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci skutečných majitelů.

¹³ Srov. § 6 odst. 2 písm. a) zákona o evidenci skutečných majitelů.

¹⁴ Srov. § 3a zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, podle něhož je „*předpokladem k tomu, aby právnická osoba získala licenci nebo registraci, je, že splňuje podmínky stanovené pro podnikání v České republice zvláštním právním předpisem.*“ Podle § 307 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku přitom nadace „*může podnikat, pokud podnikání představuje pouhou vedlejší činnost a výtěžky podnikání slouží jen k podpoře jejího účelu.*“ Za obdobných podmínek mohou podnikat i zapsané ústavy a obecně prospěšné společnosti.

¹⁵ Nález Lex Babiš, bod 90.

19. Napadená ustanovení povedou podle navrhovatelů přesně ke stavu, před kterým již Ústavní soud varoval v nálezu Lex Babiš, když uvedl, že je ve veřejném zájmu, „aby se okruh v úvahu připadajících osob nepřiměřeně zužoval, a stát tak přicházel o služby těch, již by mohli být pro něj přínosem s ohledem na své znalosti, schopnosti a zkušenosti.“¹⁶
20. Okruh osob, které budou schopni nabídnout své služby státu, se bude navíc do budoucna zužovat s transpozicí každé nové směrnice o předcházení praní špinavých peněz (AML), která bude definici skutečného majitele v evropském právu rozšiřovat. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že navázání omezení výkonu základních práv a svobod na znak „skutečného majitelství“, jehož přesný obsah se – oproti pojmu ovládání – nadále dynamicky a nepředvídatelně mění, je v rozporu s požadavkem na formální a obsahovou racionalitu právní úpravy střetu zájmů, tak jak ji ve své judikatuře vymezil Ústavní soud.¹⁷
21. Navrhovatelé pro úplnost uvádějí, že za nepřesvědčivé a liché považují i tvrzení vlády vztahující se k právním uspořádáním jako je svěrenský fond.
22. Vláda ve svém vyjádření uvádí, že využití institutu svěrenského fondu „není a priori řešením v souladu se zákonem“, neboť rozhodným bude „uspořádání vztahů uvnitř svěrenského fondu, resp. otázka, do jaké míry zůstává zakladatel způsobilým reálně ovlivňovat obchodní vedení, jednání a jiné chování společností vložených do svěrenského fondu, ať již prostřednictvím osoby svěrenského správce nebo prostřednictvím osob dohlížejících na správu svěrenského fondu (protektorů).“¹⁸
23. Podle vlády přitom fungování dřívější právní úpravy „v praxi ukázalo, že samotná konstrukce svěrenského 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 svěrenského správce na základě vlivové složky disponovali postavením ovládající osoby či skutečného majitele“, což vláda dokládá odkazem na auditní zprávu Evropské komise REGC414CZ0133 ve věci bývalého premiéra Andreje Babiše.
24. Argumentace vlády je však ve skutečnosti vnitřně rozporná, ne-li nesmyslná. Navrhovatelé předně připomínají, že v rámci abstraktní kontroly ústavnosti není argumentace případem konkrétní osoby a aplikace práva rozhodná.¹⁹ Nadto však navrhovatelé zdůrazňují, že jestli auditní závěry Evropské komise něco dokládají, pak naopak to, že již předchozí právní úprava střetu zájmů byla vykládána tak, aby umožňovala postihnout ovládání obchodních společností vložených do svěrenského fondu, byly-li prostřednictvím svěrenského fondu skutečně ovládány.
25. Navrhovatelé nyní nehodnotí, zda závěry učiněné Evropskou komisí v poměrech konkrétní věci byly věcně správné, považují však za nutné zdůraznit, že kritérium skutečného majitelství naopak zcela odhlíží od otázky „do jaké míry zůstává zakladatel způsobilým reálně ovlivňovat obchodní vedení, jednání a jiné chování společností vložených do svěrenského fondu“.²⁰

¹⁶ Nález Lex Babiš, bod 90.

¹⁷ Nález Lex Babiš, bod 126.

¹⁸ Vyjádření, bod 14.

¹⁹ Nález Lex Babiš, bod 100.

²⁰ Vyjádření, bod 14.

26. Skutečným majitelem právního uspořádání (tj. domácího nebo zahraničního svěřenského fondu) je totiž vždy také jeho zakladatel, obmyšlený nebo jiná osoba, v jejímž zájmu byl takový svěřenský fond zřízen nebo spravován, a to bez ohledu na konkrétní uspořádání vztahů uvnitř takového svěřenského fondu. Okruh skutečných majitelů svěřenských fondů je tedy (obdobně jako u fundací) určen způsobem, který o schopnosti těchto osob reálně ovlivňovat dění uvnitř svěřenského fondu neříká zhola nic.
27. V rozporu s dojmem, který se vláda snaží vytvářet, tedy napadená ustanovení nepřekonávají žádné „úskalí“ stávající právní úpravy, ale naopak vytvářejí nová a zcela neodůvodněná omezení pro širokou kategorii osob, u kterých žádný střet zájmů nastat nemůže, a jsou tak na svých ústavně zaručených právech omezování zcela zbytečně.
28. Ze všech výše uvedených důvodů tedy navrhovatelé setrvávají na svém stanovisku, že napadená ustanovení jsou ve věcném (materiálním) rozporu s ústavním pořádkem ČR, neboť představují „nedůvodné omezení“ základních práv a svobod osob, kteří se chtějí podílet na správě věcí veřejných, jež nerespektuje princip proporcionality zásahu sledovanému cíli.²¹

II. B) Argumentace navrhovatelů k rozporu legislativního procesu s ústavním pořádkem a stanovisko vlády

29. Vláda ve svém vyjádření dále zpochybňuje rozpor zákonodárné procedury vedoucí k přijetí napadených ustanovení s ústavním pořádkem, i v tomto případě však neargumentuje správně a přiléhavě, jak navrhovatelé vysvětlí níže.
30. Ještě než však navrhovatelé přistoupí k polemice s konkrétními tvrzeními vlády, jež považují za nesprávná či zavádějící, považují za nutné předeslat, že jimi tvrzený rozpor napadených ustanovení s principy ústavně konformní normotvorby a legislativní procedury nespočívá v jednom konkrétním procedurálním pochybení, ale v celém souboru takových pochybení.
31. Vláda se ve svém vyjádření snaží o jakousi „umělou izolaci“ těchto jevů, dle navrhovatelů je však nutné přistoupit ke všem tvrzeným vadám legislativního procesu komplexně a hodnotit je v jejich vzájemné souvislosti. To přitom platí tím spíše, že identifikované nedostatky v legislativním procesu nejsou v tomto případě nahodilé, ale jsou projevem promyšleného postupu poslanců koaliční většiny.
32. S vědomím výše uvedeného by navrhovatelé předně rádi reagovali na tvrzení vlády týkající se okamžiku a způsobu uplatnění komplexního pozměňovacího návrhu poslance Jakuba Michálka,²² který byl načen až v posledních třech minutách druhého čtení vládního návrhu zákona, ačkoliv byl prokazatelně připraven již dva týdny předtím.

²¹ Nález Lex Babiš, bod 114.

²² Komplexní pozměňovací návrh evidovaný pod číslem 1691 k vládnímu návrhu zákona obsaženém ve sněmovním tisku č. 312/0 v 9. volebním období (dále jen „**pozměňovací návrh**“).

33. Podle vlády tato námitka „*pramení ze samotné podstaty práva poslanců předkládat pozměňovací návrhy k návrhům zákonů*“ (...), včetně limitů, které pro využití tohoto práva stanoví zákon č. 90/1995 Sb.²³ a navrhovateli je tak rozporován postup, „*kteřý lze označit za praxi v Poslanecké sněmovně běžnou – neboť není omezená zákonem č. 90/1995 Sb.*“, podle něhož lze předkládat pozměňovací návrhy „*až do skončení druhého čtení, a to bez ohledu na to, kdy jsou jejich předkladateli vyhotoveny.*“²⁴
34. Vláda v této souvislosti taktéž uvádí, že přisvědčení námitkám navrhovatelů by údajně znamenalo „*označení této převažující praxe poslanců a korespondujících ustanovení zákona č. 90/1995 Sb. jako protiústavních, nebledě k tomu, že by bylo nemožné, resp. z povahy věci arbitrární nalézt hranici časové přijatelnosti předložení pozměňovacích návrhů v době před skončením druhého čtení*“, což by prý vedlo „*k potenciálnímu zpochybnění ústavnosti procedury přijímání zákonů v desítkách či stovkách případů v každém volebním období Poslanecké sněmovny.*“²⁵
35. Tato tvrzení vlády jsou však zcela zavádějící.
36. Navrhovatelé jsou si samozřejmě vědomi skutečnosti, že podle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**jednací řád**“), je možné pozměňovací návrhy předkládat po celé druhé čtení návrhu zákona, to však neznamená, že toto právo nemůže být – spolu s dalšími kroky poslanců vládní většiny – zneužito k nastolení právního stavu, který je v rozporu s ústavním pořádkem.
37. Přesně k takové situaci přitom došlo při schvalování napadených ustanovení. Přiznává-li totiž jednací řád poslancům právo předložit pozměňovací návrh k návrhu zákona až do konce druhého čtení návrhu zákona, činí tak proto, aby měli dostatečný časový prostor pro přípravu takového pozměňovacího návrhu, nikoliv proto, aby již dávno připravené pozměňovací návrhy záměrně uplatňovali až na poslední chvíli a tím účelově omezovali prostor pro diskuzi nad tímto návrhem v orgánech Poslanecké sněmovny.
38. Z tohoto důvodu by vyhovění návrhu v žádném případě neznamenalo zpochybnění ústavnosti desítek či stovek zákonů, které byly schváleny ve znění pozměňovacího návrhu uplatněného na konci druhého čtení návrhu zákona. Navrhovatelé ostatně v tomto řízení nezpochybňují ústavnost samotných ustanovení jednacího řádu, které upravují lhůtu pro uplatnění pozměňovacích návrhů, ale postup poslanců vládní většiny v konkrétní věci, který vedl – ve spojení s dalšími skutečnostmi – k porušení principů ústavně konformní normotvorby.
39. V této souvislosti navrhovatelé doplňují, že projednání předmětného návrhu zákona kontrolním výborem jako výborem garančním dne 19. ledna 2023 rozhodně nezhojilo v návrhu popsané vady legislativního procesu, neboť usnesení tohoto výboru se již vyjadřovalo pouze k pořadí, v jakém by Poslanecká sněmovna měla o předložených pozměňovacích návrzích hlasovat, k jejich obsahu však žádné stanovisko nezaujalo.²⁶

²³ Vyjádření, bod 18.

²⁴ Vyjádření, bod 19.

²⁵ Vyjádření, bod 20.

²⁶ Srov. usnesení Kontrolního výboru z 15. schůze ze dne 19. ledna 2023 k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů /sněmovní tisk 312. Dostupné zde: [orig2.sqw \(psp.cz\)](#)

40. Obdobně nepřiléhavá je argumentace vlády i ve vztahu k předčasnému ukončení rozpravy pevným zařazením hlasování o návrhu zákona na pátek 16. června 2023 v 11.00 hod., a to ačkoliv do rozpravy bylo v tento okamžik přihlášeno ještě 74 poslanců.
41. Vláda implicitně přiznává, že takový postup byl v rozporu s § 66 odst. 1 jednacího řádu, s odkazem na judikaturu Ústavního soudu však uvádí, že „*takový postup nemusí dosahovat intenzity protiústavnosti*.“²⁷ Podle vlády byla o návrhu ve třetím čtení vedena „*široká diskuse*“²⁸ za účasti vládních i opozičních poslanců, poslanci měli dostatečný prostor se s návrhem seznámit a zaujmout k němu své stanovisko a porušení jednacího řádu tak údajně nemělo ústavněprávní intenzitu.
42. Nad rámec toho navíc vláda uvádí, že výhrady opozičních poslanců proti pozměňovacímu návrhu byly „*svou povahou principiální a zásadně nenesly znaky nabízení alternativ*.“ Podle vlády tak není zřejmé, v jakém směru mělo dojít k omezení účasti opozice v zákonodárném procesu, resp. „*jak by se průběh legislativního procesu co do kvality a výsledku lišil od toho, jenž byl následkem tvrzeného omezení*.“²⁹
43. Ani s těmito tvrzeními vlády se však navrhovatelé nemohou ztotožnit.
44. Navrhovatelé předně podotýkají, že Ústavní soud sice v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 26/16 a Pl. ÚS 87/20 konstatoval, že nezákonné ukončení rozpravy ve třetím čtení nemusí nutně dosahovat intenzity protiústavnosti, takovou eventualitu však zároveň ani nevyloučil. Ústavní soud se navíc touto otázkou prozatím zabýval pouze na půdorysu vládních návrhů zákonů, které prošly prvním a druhým čtením a byly řádně projednány v orgánech Poslanecké sněmovny, nikoliv v případě komplexního pozměňovacího návrhu, jež má navíc charakter přílepku (viz níže) a byl zcela záměrně předložen až v posledních minutách druhého čtení, aby na něj opoziční poslanci měli co nejméně prostoru reagovat.
45. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že právě v nyní posuzovaném případě mělo porušení jednacího řádu spočívající v předčasném ukončení rozpravy ve třetím čtení (ve spojení s dalšími skutečnostmi popsány v návrhu) ústavněprávní intenzitu, neboť bylo svévolné a vedené záměrem pošlapat práva parlamentní opozice.
46. Na výše uvedeném přitom nic nemění ani skutečnost, že ve třetím čtení k napadeným ustanovením určitá diskuse proběhla – navrhovatelé neví, zda lze tuto diskusi označit za „*širokou*“, ³⁰ jisté však je, že nebyla široká natolik, aby v ní mohlo vyjádřit svůj názor na věc celkem 74 poslanců, kteří nebyli s ohledem na předčasné ukončení třetího čtení vyslechnuti. Pokud vláda uvádí, že ti opoziční poslanci, kteří vyslechnuti byli, ve svých projevech zásadně „*nenabízeli alternativy*“, navrhovatelé cítí potřebu zdůraznit, že legitimní alternativou bylo v daném případě i ponechání stávajícího právního *statu quo*, jenž představoval menší zásah do ústavně chráněných práv a svobod.

²⁷ Vyjádření, bod 21.

²⁸ Vyjádření, bod 22.

²⁹ Vyjádření, bod 24.

³⁰ Vyjádření, bod 22.

47. Zcela nepřipadné je pak i tvrzení vlády, že i pokud by nebyla rozprava ve třetím čtení předčasně ukončena v rozporu s jednacím řádem, výsledek zákonodárního procesu by byl údajně co do kvality zcela stejný.³¹ Toto vyjádření vlády je zcela spekulativní a nadto velmi odvážné za situace, kdy sama vláda přiznává, že přijaté znění zákona trpí významnými deficity, které bude třeba zhojit dalším legislativním zásahem.³² Ani při řádném průběhu zákonodárního procesu samozřejmě nelze „poskytnout garanci“, že výsledek nebude zatížen žádnou vadou, pravděpodobnost chyby se však logicky zvyšuje, rozhodne-li se vládní většina parlamentní opozici „válcovat“ tak, jako tomu bylo v tomto případě.
48. Tyto nedostatky přijatého znění zákona, na které upozornil i prezident republiky, přitom mohly být napraveny mj. právě jeho vrácením do druhého čtení, resp. řádným projednáním v orgánech Poslanecké sněmovny, což však vládní většina neumožnila, čímž ústavněprávní deficit svého předchozího postupu ještě umocnila. Spekulace vlády, jaké motivy vedly opoziční poslance k návrhu na vrácení návrhu zákona do druhého čtení,³³ jsou přitom poněkud úsměvné za situace, kdy je postaveno na jisto, že poslanec Michálek předložil předmětný pozměňovací návrh *záměrně* až na samém konci druhého čtení, byť ho měl prokazatelně připraven již 14 dnů před koncem druhého čtení, což se vláda ani nesnaží rozporovat.
49. Navrhovatelé považují konečně za nutné reagovat i na polemiku vlády týkající se povahy napadených ustanovení jako nepřipustného přílepku. Podle názoru vlády v daném případě nešlo o „*věcně nesusouvisející pozměňovací návrh*“³⁴ a na věc tak údajně nelze aplikovat závěry vyslovené Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
50. Vláda ve svém vyjádření připomíná jednotlivé prvky tzv. pravidla úzkého vztahu (*germaneness rule*), přičemž následně uvádí, že:
- a. „*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 (...). Za tímto účelem mělo návrhem zákona dojít k důležitým úpravám vnitřního rozdělení a výkonu pravomocí úřadu v rámci jím svěřené působnosti*“;³⁵
 - b. „*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.*“³⁶
 - c. „*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*

³¹ Vyjádření, bod 24.

³² Vyjádření, bod 30.

³³ Vyjádření, bod 25.

³⁴ Vyjádření, bod 32.

³⁵ Vyjádření, bod 36.

³⁶ Vyjádření, bod 37.

zákažu podle § 4a zákona č. 159/2006 Sb., tj. zákažu vlastnit média prvořadě přímo volenými veřejnými funkcionáři (politiky). Jde přitom o zákaž, 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).“³⁷

51. Na základě výše uvedených skutečností pak vláda dospívá 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, jíž 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.“³⁸
52. S výše uvedenou úvahou však navrhovatelé nemohou souhlasit.
53. Navrhovatelé předně připomínají, že podle judikatury Ústavního soudu je východiskem posouzení úzkého vztahu toliko „původní návrh, tedy zákonodárná iniciativa (novelizující zákon) podle čl. 41 Ústavy, nikoli zákon, který je předmětem této iniciativy (novelizovaný zákon). Nerozhoduje proto, zda předmětem novelizace je obchodní zákoník (široký vztah), výběrž jde o novelizační úpravy obchodního rejstříku v obchodním zákoníku a rejstříkového řízení v občanském soudním řádu (úzký vztah).“³⁹
54. Narozdíl od představy, kterou se vláda ve svém vyjádření snaží vyvolávat, tedy v daném případě nejde o posouzení vztahu pozměňovacího návrhu poslance Michálka a pravidel pro financování a vedení volebních kampaní, nad nimiž vykonává dozor Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“) v souladu se zákonem č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (novelizovaný zákon), ale o posouzení vztahu předloženého pozměňovacího návrhu ke sněmovnímu tisku 312/0. Tento novelizující zákon se přitom v původním znění zabýval pouze organizací a vnitřním fungováním Úřadu.
55. S ohledem na to, že novelizujícím zákonem byla v tomto případě prostá organizačně-kompetenční novela, jež se problematiky střetu zájmů veřejných funkcionářů nijak nedotýkala, je naopak zcela evidentní, že pozměňovací návrh poslance Michálka nesplnil minimálně dvě z kritérií pravidla úzkého vztahu, neboť se **(i) nevztahoval k předmětu novelizujícího zákona a (ii) jeho fundamentální účel neměl úzký vztah k fundamentálnímu účelu tohoto zákona.**
56. Navrhovatelé tedy setrvávají na stanovisku, že napadená ustanovení byla nepřipustným přílepkiem ve smyslu „přílepkového“ nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06. Vládou konstruovaná souvislost mezi pozměňovacím návrhem, který se stal nosičem napadených ustanovení, a novelizujícím zákonem představovaným sněmovním tiskem 312/0, je zcela umělá a v žádném případě nenaplnuje kritéria úzkého vztahu vyplývající z judikatury Ústavního soudu.

³⁷ Vyjádření, bod 37.

³⁸ Vyjádření, bod 39.

³⁹ Bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

57. Navrhovatelé tedy shrnují, že rozpor napadených ustanovení s ústavním pořádkem nemá pouze věcnou, ale i procedurální povahu, neboť způsob projednání a schválení předmětného zákona byl ve zjevném rozporu s principy ústavně konformní normotvorby

III.

Replika k vyjádření Poslanecké sněmovny

58. K vyjádření předsedkyně Poslanecké sněmovny navrhovatelé uvádějí, že vyjádření je koncentrováno do telegrafického přehledu jednotlivých fází legislativního procesu včetně výborů Poslanecké sněmovny, kterým byl projednáván návrh zákona příkázán.
59. Vzhledem k tomu, že se předsedkyně Poslanecké sněmovny ve vyjádření omezuje pouze na formální popis průběhu legislativního procesu, tj. kdy a jakou většinou byl návrh zákona schválen, aniž by se blíže vyjádřila k argumentaci navrhovatelů, omezují se navrhovatelé na konstatování, že i nadále setrvávají na své argumentaci a v tomto směru plně odkazují na svůj návrh, včetně podrobné argumentace spočívající at' už v přesném popisu průběhu zákonodárského procesu, interpretace jednacího řádu nebo relevantních nálezů Ústavního soudu.

IV.

Replika k vyjádření Senátu

60. S ohledem na ryze formální charakter vyjádření předsedy Senátu nemají navrhovatelé v této části v zásadě na co reagovat.

V.

Závěrečné shrnutí repliky navrhovatelů

61. Navrhovatelé i po vyjádření vlády, Poslanecké sněmovny a Senátu trvají i nadále na projednání svého návrhu a žádají, aby mu Ústavní soud vyhověl a v návrhu specifikovaná ustanovení zrušil jako protiústavní z důvodů podrobně uvedených v návrhu.

za skupinu 70 poslanců
Mgr. David Rašovský, advokát