



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

J m é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudkyň a soudců Lucie Dolanské Bányaiové, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně (soudce zpravodaje), Pavla Šámala, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **skupiny senátorů**, za niž jedná senátor Ing. Michael Canov, a která je zastoupena JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., advokátem, sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4 – Nusle, na zrušení čl. XCV bodu 17 a 18 zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, *in eventum* § 7 odst. 4 a 5 zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., čl. XXXII bodu 42 a 43 zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, *in eventum* § 30 odst. 3 úvodní části a písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., čl. LVIII bodu 1, 2, 5, 6, 11 až 14, 16 až 19, 24 až 26, 28 až 43 zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, *in eventum* poznámky pod čarou č. 1, § 1 odst. 5, § 1d odst. 2 až 5, § 21 odst. 3, 4, 8 a 10, § 22aa odst. 1 úvodní části a odst. 2 písm. a), b) a d), názvu části osmé, § 32f až 32i včetně nadpisů a poznámek pod čarou č. 43 až 47, § 32j až 32l, § 37 odst. 1 písm. d) a i), § 37a odst. 1 písm. d), f), g), m), p), q), t) a v), odst. 2 písm. c), e), f), k), l), m) a o) a odst. 4 písm. a), b) a d) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., čl. CIV bodu 1 až 48, 52 až 72 zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, *in eventum* poznámky pod čarou č. 1, § 2 písm. c), § 2a, § 4 odst. 1 písm. d), § 8 odst. 3 písm. c), f) a k), odst. 4 písm. d), § 8a odst. 1, § 9 věty druhé, § 10 odst. 1 věty druhé, odst. 3 a 4, § 10b odst. 1, § 12 písm. e), § 12a písm. i), § 13a, § 14 odst. 1 věty druhé, odst. 2 písm. b) a c), odst. 4 úvodní části, odst. 5 úvodní části a písm. a), c) a e), odst. 6 a 7, § 14b nadpisu a odst. 1 písm. c), § 14d odst. 1 písm. a) a c), odst. 2, § 14g nadpisu a odst. 5, § 14h odst. 3 úvodní části a písm. c) bodu 2, odst. 4, § 14i odst. 4, § 15 odst. 1, odst. 3 písm. b) a j), § 16

nadpisu a odst. 2, § 17 nadpisu a odst. 6, § 17a nadpisu a odst. 6 a poznámky pod čarou č. 17, § 19 nadpisu a odst. 10, § 20 odst. 7, § 20ab, § 20b písm. a), § 24c odst. 1 písm. b), § 29 odst. 1 a 2 písm. a), nadpisu hlavy VIII, § 43ba, § 43d odst. 2, § 44a odst. 1 písm. c), g) a j), odst. 2, § 47a, § 49b odst. 1 písm. b), g), h) a i), odst. 6, odst. 7 a odst. 8 písm. a) a c) zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění zákona č. 349/2023 Sb., a čl. XLVIII zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, *in eventum* § 118 odst. 2 písm. c), odst. 4 písm. h) úvodní části a bodu 3 a dále písm. j) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., za účasti **Parlamentu České republiky**, jako účastníka řízení, a **vlády**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení a znění napadených zákonných ustanovení

1. Návrhem podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, došlým Ústavnímu soudu 9. 7. 2024, se skupina 19 senátorek a senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „navrhovatelka“) domáhá, aby Ústavní soud v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) zrušil v záhlaví specifikovaná zákonná ustanovení.

2. Důvodem derogace v záhlaví uvedených ustanovení zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, má být, že jde o tzv. legislativní přílepký. Znění novelizujících ustanovení není nezbytné citovat, neboť v procesu přezkumu ústavnosti legislativního procesu není jejich obsah významný.

3. *In eventum* se navrhovatelka domáhá zrušení i zákonných ustanovení, které byly novelizovány v záhlaví uvedenými ustanoveními zákona č. 349/2023 Sb., a to s tvrzením, že porušují zejména právo obcí na samosprávu a jejich vlastnické právo, nicméně argumentace v návrhu obsažená se zjevně týká jen § 7 odst. 4 a 5 zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění zákona č. 349/2023 Sb., a dále § 30 odst. 3 písm. b) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 349/2023 Sb. Z tohoto důvodu Ústavní soud cituje jen tato ustanovení.

4. Napadené ustanovení § 7 odst. 4 zákona o dani z hazardních her zní takto: „(4) Část celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her ve výši úhrnu dílčích daní z internetových her a dílčí daně z hazardních her provozovaných bez potřebného základního povolení nebo ohlášení je příjmem státního rozpočtu.“

5. Napadené ustanovení § 7 odst. 5 zákona o dani z hazardních her zní takto: (5) Celostátní hrubý výnos daně z hazardních her s výjimkou částí celostátního hrubého výnosu podle odstavců 1 a 4 je ze

- a) 35 % příjmem státního rozpočtu a
b) 65 % příjmem rozpočtů obcí.“

6. Napadené ustanovení § 30 odst. 3 písm. b) zákona o pozemních komunikacích zní takto: „(3) Zastavěným územím obce je pro účely určení silničního ochranného pásma podle tohoto zákona území, které splňuje tyto podmínky:

- a) ...
b) mezi jednotlivými budovami, jejichž půdorys se pro tyto účely zvětší po celém obvodu o 5 m, nebude spojnice delší než 75 m. Spojnice tvoří rohy zvětšeného půdorysu jednotlivých budov (u oblouků se použijí tečny). Spojnice mezi zvětšenými půdorysy budov, spolu se stranami upravených půdorysů budov, tvoří zastavěné území obce. Ochranné pásmo může být zřízeno s ohledem na stanovené podmínky pouze po jedné straně dálnice, silnice nebo místní komunikace I. a II. třídy.“

7. Ústavní soud považuje za potřebné upozornit, že námitku tzv. legislativních přílepků navrhovatelka neuplatňuje vůči čl. XCV bodům 17 a 18 zákona č. 349/2023 Sb., kterými byl novelizován § 7 odst. 4 a 5 zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her.

II.

Navrhovatelčina argumentace

8. Navrhovatelka předepisuje, že nebrojí proti záměru vlády konsolidovat veřejné rozpočty, majíc za to, že by případné zrušení napadených ustanovení ani konsolidaci veřejných rozpočtů neohrozilo či neznemožnilo. Považuje za nutné reagovat na tzv. legislativní přílepky a na zásah zákonodárce do práva obcí na samosprávu, přičemž svým návrhem sleduje naplnění základních principů demokratického právního státu a ústavní konformity legislativního procesu, jakož i ochranu ústavních práv.

9. Zásah do práva na samosprávu podle navrhovatelky představuje změna rozpočtového určení daní z hazardních her v zákoně o dani z hazardních her, spočívající ve zrušení 30% podílu obcí na výnosu z hazardních her provozovaných prostřednictvím internetu a hazardních her provozovaných bez potřebného základního povolení nebo ohlášení. Po novelizaci náleží státu 100% podíl na výnosu z těchto her, ač tento příjem doposud představoval státem aprobovanou kompenzací nákladů vzniklých obcím negativními dopady těchto her na jejich území.

10. Namítá, že v legislativním procesu byly zcela ignorovány námitky celostátních organizací sdružujících územní samosprávné celky, zejména Svazu měst a obcí České republiky a Asociace krajů České republiky, podle nichž obce nebudou moci zajišťovat služby prevence hazardních her ani řešit sociálně patologické jevy spojené s hazardními hrami. Stát přitom povinnost sanace negativních dopadů hazardních her (jako jsou sociální problémy či kriminalita) a zajišťování adiktologických služeb nepřevzal, a ani nenavrhoval alternativní způsob zajištění této povinnosti. Vznikla tak extrémní disproporce v právech a povinnostech na straně státu a na straně obcí [bod 97 a 98 nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 6/17 (N 26/88 SbNU 329; 99/2018 Sb.)].

11. Podle navrhovatelky přijetím dané úpravy došlo k nepřípustnému a nepředvídatelnému zásahu do práva na samosprávu, konkrétně pak do práva obcí hospodařit s vlastním majetkem podle vlastního rozpočtu, včetně práva na zaručené prostředky k výkonu samosprávy a na zaručenou možnost dlouhodobého plánování hospodaření k účelnému nakládání s vlastním majetkem.

12. Odůvodnění změn je založeno pouze na tom, že u hazardních her provozovaných prostřednictvím internetu nejsou jejich negativní dopady vázány na místo, kde mají společnosti, které je provozují, sídlo nebo provozovnu. Podle navrhovatelky však nejde o racionální úvahu, neboť pomíjí, že negativní dopady internetových her jsou neoddelitelně spjatý s hráči těchto her pobývajícími na území obcí, a právě obce jsou bezprostředně vystaveny negativním dopadům. Navrhovatelka má za to, že napadená právní úprava představuje porušení ústavně zaručeného práva obcí na samosprávu podle čl. 8 ve spojení s čl. 100 odst. 1 Ústavy a práva obcí vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 101 odst. 3 Ústavy.

13. K návrhu na zrušení napadeného ustanovení zákona o pozemních komunikacích navrhovatelka uvádí, že došlo ke změně definice a tím i rozsahu silničního ochranného pásma na úkor zastavěného území obce, a že tato změna zasahuje do práv a oprávněných zájmů všech vlastníků pozemků v okolí silnic. To podle navrhovatelky představuje zásah do práva obcí na vymezení vlastního zastavěného území a určování koncepce vlastního rozvoje, které má být součástí práva na samosprávu podle čl. 8 ve spojení s čl. 100 odst. 1 Ústavy. Tato legislativní změna navíc byla provedena na základě tzv. legislativního přílepku.

14. Rovněž změny v zákoně č. 563/1991 Sb., o účetnictví, zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, byly podle navrhovatelky provedeny cestou tzv. legislativních přílepků, což má být v rozporu s principy demokratického právního státu, neboť jimi byla transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2464 ze dne 14. prosince 2022, kterou se mění nařízení (EU) č. 537/2014, směrnice 2004/109/ES, směrnice 200/43/ES a směrnice 2013/34/EU, pokud jde o podávání zpráv podniků o udržitelnosti (dále jen „směrnice CSRD“), bez řádného legislativního procesu. Ač došlo k zavedení široké škály povinností v rámci nefinančního reportingu v oblasti účetnictví a auditu, návrh zákona nebyl náležitě projednán, podroben řádnému připomínkovému řízení ani procesu hodnocení dopadů regulace (RIA).

15. V souvislosti s namítaným porušením základních zásad a pravidel legislativního procesu navrhovatelka připomíná, že při projednávání návrhu zákona č. 349/2023 Sb. v Rozpočtovém výboru poslanci Jiří Havránek, Josef Bernard, Michael Kohajda, Miloš Nový a Jakub Michálek předložili souhrnný pozměňovací návrh, jehož účelem v částech týkajících se zákona o účetnictví, zákona o auditorech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu bylo pouze jejich uvedení do souladu s požadavky evropského práva, kterážto úprava – stejně jako úprava silničního ochranného pásma v zákoně o pozemních komunikacích – nic společného s konsolidací veřejných rozpočtů nemá, neboť v důsledku této změny nedojde k úspoře nebo konsolidaci veřejných prostředků, a není tak dán úzký vztah mezi vybranými změnami provedenými souhrnným pozměňovacím návrhem a původním návrhem zákona.

16. Odvolávajíc se na judikaturu Ústavního soudu ohledně posuzování vzájemné souvislosti mezi původním návrhem zákona (z hlediska jeho předmětu a účelu) a pozdějším pozměňovacím návrhem [nálezy ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.) a ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)], má navrhovatelka za to, že napadené části zákona č. 349/2023 Sb. „ve znění“ souhrnného pozměňovacího návrhu jsou ústavně nepřipustnými legislativními přílepkami, neboť vnesly do zákona č. 349/2023 Sb. obsahově zcela nesouvisející materii, kterou má být právně upravena zcela odlišná oblast společenských vztahů, než jakou měl regulovat návrh zákona č. 349/2023 Sb.

III.

Procesní předpoklady řízení

17. Ústavní soud nejprve zkoumal, zda jsou naplněny procesní předpoklady řízení. Návrh byl podán aktivně legitimovanou navrhovatelkou, tj. skupinou 19 senátorek a senátorů [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu], a Ústavní soud je k jeho projednání příslušný [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Za navrhovatelku jedná senátor Ing. Michael Canov.

18. Dne 26. 7. 2024 obdržel Ústavní soud od senátora Patrika Kunčara kopii dopisu ze dne 25. 6. 2024. V něm senátoři Jan Paparega a Patrik Kunčar a senátorky Ivana Vánová a Jaromíra Vítková sdělují Michaelovi Canovovi, že se rozhodli od podpory podaného návrhu odstoupit, a požádali jmenovaného, aby vzal návrh zpět. Vzhledem k tomu, že se způsobilost subjektu podat návrh na zrušení zákona a jiného právního předpisu posuzuje k okamžiku zahájení řízení, nepovažoval Ústavní soud sdělenou skutečnost z hlediska procesních předpokladů řízení za relevantní [viz nálezy Ústavního soudu ČSFR ze dne 26. 11. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 1/92 (Sbírka usnesení a nálezů č. 1/1992, nálezy č. 14) nebo Filip, J., Holländer, P., Šimiček, V.: Zákon o Ústavním soudu, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s 362].

19. Toliko na doplnění Ústavní soud uvádí, že v řízení o kontrole norem nelze vzít jednou podaný návrh zpět, a dosáhnout tak zastavení řízení [viz nálezy ze dne 12. 4. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 12/94 (N 20/3 SbNU 123; 92/1995 Sb.) či usnesení ze dne 21. 1. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 36/13, bod 9, anebo z poslední doby usnesení ze dne 18. 6. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 10/25, body 11 a 12]. Existuje totiž silný veřejný zájem na posouzení ústavnosti napadeného ustanovení (právního předpisu), jehož výsledek bude zavazovat všechny orgány i osoby podle čl. 89 odst. 2 Ústavy [nálezy ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 10/17, (N 202/103 SbNU 9; 552/2020 Sb.), bod 37)].

20. Ústavní soud dále zkoumal, zda zčásti nejde o nepřipustný návrh podle § 66 zákona o Ústavním soudu. Důvodem je, že § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích byl s účinností od 1. 7. 2026 změněn zákonem č. 152/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění zákona č. 195/2022 Sb., a některé další související zákony (dále jen „zákon č. 152/2023 Sb.“). Ten se stal platným 5. 6. 2023. Pozdější zákon č. 349/2023 Sb. se této právní úpravy (tj. právní úpravy účinné od 1. 7. 2026) nedotkl, neboť předmětem jím provedené novelizace zákona o pozemních komunikacích bylo znění účinné přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 349/2023 Sb. (tj. znění účinné do 31. 12. 2023). Napadená právní úprava se tedy stala účinnou 1. 1. 2024 a účinnosti pozbude 30. 6. 2026.

21. Právní úprava, která byla předmětem novelizace na základě čl. XXXII bodem 42 a 43 zákona č. 349/2023 Sb., je tudíž aktuálně platná a účinná (a to až do 30. 6. 2026). Podle § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu se za nepřipustný považuje návrh na zrušení zákonného ustanovení, pozbylo-li před jeho doručením platnosti. V posuzovaném případě nebyla podmínka uvedeného ustanovení naplněna.

IV. Průběh řízení před Ústavním soudem

22. Ústavní soud podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát, jednající jménem Parlamentu (jako účastníka řízení), aby se vyjádřili k návrhu na zahájení řízení. Dále pak podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu vyzval vládu a Veřejného ochránce práv, aby v zákonem stanovené lhůtě sdělili, zda vstupují (jako vedlejší účastníci) do řízení, a aby se případně k danému návrhu vyjádřili.

IV. a) Vyjádření Poslanecké sněmovny

23. Poslanecká sněmovna prostřednictvím své předsedkyně Markéty Pekarové Adamové ve vyjádření z 9. 9. 2024 sdělila, že návrh zákona č. 349/2023 Sb. byl předložen vládou Poslanecké sněmovně v 9. volebním období 30. 6. 2023 jako sněmovní tisk 488. První čtení návrhu zákona proběhlo na 71. schůzi 12. až 14. 7. 2023, ve kterém byl tisk přikázán k projednání rozpočtovému výboru jako výboru garančnímu a dále výboru pro sociální politiku, hospodářskému výboru, ústavně-právnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Rozpočtový výbor návrh zákona projednal a vydal 31. 8. 2023 usnesení s pozměňovacími návrhy doručené poslankyním a poslancům jako tisk 488/4. Výbor pro sociální politiku návrh projednal a vydal 30. 8. 2023 usnesení doručené poslankyním a poslancům jako tisk 488/1. Hospodářský výbor návrh projednal a vydal dne 31. 8. 2023 usnesení s pozměňovacími návrhy doručené poslankyním a poslancům jako tisk 488/3. Ústavně-právní výbor návrh projednal a vydal 1. 9. 2023 usnesení doručené poslankyním a poslancům jako tisk 488/6. Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj návrh projednal a vydal 1. 9. 2023 usnesení doručené poslankyním a poslancům jako tisk 488/5. Druhé čtení návrhu zákona se uskutečnilo na 75. schůzi 7. 9. 2023, všechny podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 488/7. Následné třetí čtení návrhu zákona proběhlo na 77. schůzi Poslanecké sněmovny 22. a 27. 9. 2023 a dále 11. a 13. 10. 2023. V závěrečném hlasování (hlasování č. 88) z přítomných 194 poslankyň a poslanců bylo pro 108 a proti 86. Návrh zákona byl přijat. Návrh zákona byl postoupen Senátu 16. 10. 2023, který jej zařadil na svou 18. schůzi 8. 11. 2023. Senát návrh zákona schválil. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu 9. 11. 2023. Prezident zákon podepsal 22. 11. 2023. Zákon byl vyhlášen 12. 12. 2023 ve Sbírce zákonů v částce 163 pod č. 349/2023 Sb. Podle Poslanecké sněmovny byl zákon schválen potřebnou většinou poslankyň a poslanců, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen, přičemž zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou a naším právním řádem.

IV. b) Vyjádření Senátu

24. Senát prostřednictvím svého předsedy Miloše Vystrčila ve vyjádření z 3. 9. 2024 uvedl, že obsahem zákona č. 349/2023 Sb. byla novelizace zákonů, která měla směřovat k úsporám nebo k přímo souvisejícímu zefektivňování za účelem snižování strukturálního deficitu státního rozpočtu. V rámci přijatých opatření došlo k úpravě daňového systému a k rozsáhlé změně zákona o hazardních hrách či transpozici řady směrnic (mj. k zavedení povinnosti vykazovat zprávu o udržitelnosti). Řada přijatých změn se do návrhu zákona dostala během legislativního procesu prostřednictvím tzv. souhrnného pozměňovacího návrhu, který zasáhl do necelé třetiny zákonů (mj. do zákona o pozemních komunikacích), současně jeho prostřednictvím bylo několik navrhovaných změn z návrhu zákona č. 349/2023 Sb. zcela vyjmuta a nahrazeno novelami šesti nových zákonů (mj. zákona o účetnictví, zákona o auditorech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu).

25. Návrh zákona č. 349/2023 Sb. byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou 16. 10. 2023 a projednán byl jako tisk č. 161 ve 14. funkčním období. Organizační výbor přikázal návrh zákona třem výborům, které jej projednaly 1. 11. 2023. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu (výbor garanční) nepřijal k návrhu žádné usnesení. Ústavně-právní výbor usnesením č. 107 doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí usnesením č. 59 doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy.

26. Senát se návrhem zákona zabýval na své 18. schůzi 8. 11. 2023. Diskuse byla vedena převážně k jiným částem návrhu, nicméně se okrajově dotkla i témat, jež jsou předmětem návrhu podaného Ústavnímu soudu, zejména otázky vzájemné souvislosti jednotlivých částí návrhu zákona či takzvaných přílepků. Konkrétně podle senátorky Hany Kordové Marvanové předloha zasahuje i do zákona o veřejných výzkumných institucích a „takto zásadní změna se do něj dostala až ve Sněmovně“, a protože daným postupem byla obehita možnost, aby se o změně diskutovalo v řádném legislativním procesu, splňuje souhrnný pozměňovací návrh v této části všechny parametry protiústavního přílepku. Stejně tak senátoři Martin Krsek, Jan Holásek, Marek Hilšer, Michael Canov a Petr Fiala považovali takový postup za nepřijatelný. Část senátorů (například Jiří Drahoš, Miroslav Adámek, Petr Vícha) se vyjádřila v tom smyslu, že některé zákony v návrhu nesouvisí s jeho účelem, přičemž poukazovali zejména na komplexní novelu zákona o hazardních hrách či novelu zákona o advokacii. V této souvislosti senátor Miroslav Plevný konstatoval, že „návrh posloužil jako nosič velké novely zákona o hazardních hrách“. Podobný názor, že „nejde jen o novelu zákona o advokacii, která s konsolidací veřejných financí nesouvisí“, sdílel i senátor Vladislav Vilímc. Někteří senátoři rovněž kritizovali změny v rozpočtovém určení daní obcím, konkrétně to, že se jejich podíl má snížit (zejména senátor Michael Canov). Diskutováno bylo přerozdělování výnosů daně z hazardních her mezi obce, konkrétně senátor Hynek Hanza vystoupil proti tomu, aby příjem z daně z hazardních her měly i obce, které hazardní hry na svém území zakázaly, a s jeho názorem se ztotožnil senátor Miroslav Adámek. Po ukončení obecné rozpravy bylo přistoupeno k hlasování o návrhu ústavně-právního výboru schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. V hlasování pořadové č. 7 se ze 74 přítomných vyslovilo pro návrh 53, proti bylo 10, návrh byl přijat. Závěrem Senát konstatoval, že při projednávání návrhu zákona postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

IV. c) Vyjádření vlády

27. Vláda, prostřednictvím k tomu zmocněného Michala Šalomouna, tehdejšího ministra pro legislativu a předsedy Legislativní rady vlády, v dopise ze dne 6. 9. 2023, vypracovaném ve spolupráci s ministrem financí a ministerstvem dopravy upozornila, že navrhovatelka nenapadá proces přijetí čl. XCV bodu 17 a 18 zákona č. 349/2023 Sb., a tudíž domáhá-li se zrušení těchto ustanovení, jde ve smyslu judikatury Ústavního soudu o zjevně neopodstatněný návrh [např. nálezy ze dne 8. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), ze dne 12. 3. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.) a ze dne 25. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17 (N 156/90 SbNU 525; 261/2018 Sb.) a dále usnesení ze dne 5. 8. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 26/13].

28. K návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o dani z hazardních her vláda uvedla, že cílem zákona bylo stranit vybrané skupině obcí, která na svém území umožňuje provozování výherních automatů v kamenné provozovně (tzv. *land-based* technické hry). Novela sice snížila příjem z rozpočtového určení daní u cca 250 obcí, ty však byly neodůvodněně zvýhodněny na úkor obcí ostatních, a naopak u cca 6 000 obcí se tento příjem navýšil. Oproti původnímu stavu byla posílena příjmová strana většiny obcí. Všem obcím v rámci ostatních hazardních her provozovaných způsobem *land-based* (tj. nikoliv přes internet), jako jsou kursové sázky v kamenné sázkové kanceláři, živá hra v kasinu, loterie, došlo ke zvýšení podílu obcí na výnosech z 30 % na 65 %. Tento výnos se bude dělit v poměru odpovídajícím dělení výnosu daně z příjmů právnických osob. Celostátní hrubý výnos daně z internetových hazardních her a z provozovaných her bez povolení bude příjmem státního rozpočtu ze 100 %.

29. U *land-based* technických her se celostátní hrubý výnos dělí tak, že 55 % se stane příjmem státního rozpočtu a 45 % příjmem obcí (z něhož polovina se rozdělí pomocí koeficientů pro technickou hru založených na počtu povolených herních pozic v obci a druhá polovina se rozdělí jako výnos daně z příjmů právnických osob). Část těchto výnosů se tedy poskytne i všem ostatním obcím, a to z důvodu, že negativní externality se projevují nejen na místě provozování hazardních her.

30. Podle vlády *land-based* provoz hazardních her je koncentrován v určitých místech, a je tudíž legitimní, aby obce, které tyto hry povolily, dostávaly větší část výnosů, naopak provoz internetových her není lokalizovaný a potenciální negativní následky se projeví napříč obcemi v podstatě rovnoměrně. Nebylo by ale legitimní, aby obce, které na svém území *land-based* technickou hru povolily, profitovaly výrazněji na dani z internetových hazardních her. Současně vláda upozornila, že původní stav, kdy část hrubých výnosů daně z technické hry plynula do rozpočtu jen takovým obcím, které provoz *land-based* her povolily, byl nekoncepční a nežádoucí, protože některé obce dosahovaly v přepočtu na jednoho obyvatele mnohonásobných příjmů oproti jiným obcím. Zpravidla šlo o obce s nízkým počtem obyvatel, kde velkou část účastníků hazardních her netvořili občané takové obce, a nadprůměrné příjmy nešlo efektivně využít na sanaci potenciálních nákladů spojených s provozováním těchto her.

31. Vláda připomíná judikaturu Ústavního soudu, podle které záležitosti optimálního daňového zatížení typicky patří mezi tzv. politické otázky a tento soud je při posuzování ústavnosti daňových zákonů zdrženlivý. Přezkum ústavnosti je méně intenzivní, a zaměřuje se na případy extrémní disproportionality daňové zátěže, tj. kdy napadená

právní úprava narušuje princip rovnosti nebo má „rdousící efekt“. V posuzovaném případě zákon nezasahuje do práva obcí na samosprávu, neboť neomezuje možnost regulovat hazard na svém území. Navrhovatelka neprokázala, a ani prokázat nemohla, že by stát přenášel výkon státní správy na obce, jde-li o řešení negativních dopadů hazardních her na jejich území, neboť tuto agendu vykonává stát prostřednictvím Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva financí (provozováním Rejstříku vyloučených osob z hraní hazardních her a dozorem nad dodržováním sebeomezujících opatření), Národního monitorovacího střediska pro drogy a závislosti, adiktologická léčba je hrazena z veřejného zdravotního pojištění. Veškeré náklady spojené s povolováním internetových her, správou informačních systémů, výběrem daně, dozorovou činností atd. nese stát, sanace negativních externalit zdravotního charakteru je zajišťována na úrovni státního a krajských rozpočtů. Odlišné nejsou ani možné náklady na infrastrukturu obce, bezpečnost, veřejný pořádek apod. vzniklé v souvislosti s hraním internetových her u srovnatelné obce s povolenou *land-based* technickou hrou a bez takového povolení.

32. Nadto daň je peněžité plnění neúčelové a neekvivalentní, a nelze se tak domáhat, aby byl její výnos použit k financování konkrétního účelu. Napadená ustanovení se vztahují jak k provozování hazardních her *land-based* způsobem, tak přes internet, a klíč k jejich rozdělení obsažený v § 7 odst. 6 zákona o dani z hazardních her nenapadá, ač by tomu tak v duchu navrhovatelčiny argumentace mělo být. Tvrzení navrhovatelky, že obce musí z vlastních zdrojů hradit opatření ke snižování negativních dopadů spojených s internetovými hrami a nepovolenými hrami, považuje vláda za nedoložené, přičemž upozorňuje, že i kdyby se na tom podílely, nečiní tak samy, ale tato opatření jsou hrazena ze státního rozpočtu.

33. K poukazu navrhovatelky na nález sp. zn. Pl. ÚS 6/17 vláda uvádí, že v projednávané věci nejde o limity rozpočtového hospodaření, že zákonodárce obcím majetek neodnímá ani je neomezuje v právu s ním hospodařit, pouze jim do budoucna negarantuje některé rozpočtové příjmy z daní. Výklad navrhovatelky, jde-li o obsah práva na samosprávu, označuje za vyprázdňení možnosti zákonodárce „určovat velikost měšce“. Podle vlády nedochází k porušení čl. 9 odst. 1 a 3 Evropské charty místní samosprávy (sdělení č. 181/1999 Sb.), naopak je novou právní úpravou důsledněji a spravedlivěji naplňován její čl. 9 odst. 5, byť k němu Česká republika učinila výhradu, a tudíž může libovolně určovat, z jakých daní a na základě jakých pravidel jejich rozdělení budou obce i kraje financovány. Skutečnost, že nejde o ústavněprávní otázku, potvrdil Ústavní soud v nálezu ze dne 20. 11. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/06 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.). Podle něho by zákonná úprava mohla zasahovat do práva na samosprávu, pokud by příjem územních samosprávních celků klesl pod úroveň znemožňující výkon samosprávy. Ustanovení čl. 11 Listiny nelze vykládat tak, že protiústavní je jakékoliv snížení příjmů územních samosprávních celků.

34. Závěrem vláda upozornila, že zrušení napadených ustanovení by mělo za následek uplatnění obecné normy, podle které jsou daně příjmem státního rozpočtu [§ 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů], a tudíž návrhem nelze dosáhnout cíle, který navrhovatelka sleduje.

35. Jde-li o tvrzenou neústavnost legislativního procesu, vláda odmítla, že by byla zkrácena na výkonu své kompetence podle čl. 44 odst. 1 Ústavy. K tomu uvedla, že návrh zákona č. 349/2023 Sb. jako soubor novel 62 zákonů byl schválen na jednání 28. 6. 2023, přičemž tvořil nejvýznamnější část opatření ke snižování strukturálního deficitu státního

rozpočtu a konsolidaci veřejných financí. Na základě diskuse na půdě Poslanecké sněmovny byl s ohledem na rozsah a množství požadovaných změn připraven v úzké spolupráci s Ministerstvem financí a dalšími dotčenými resorty komplexní pozměňovací návrh, který byl 28. 8. 2023 podán poslancem Jiřím Havránkem a dalšími rozpočtovému výboru, který na své schůzi 30. 8. 2023 přijal usnesení, kterým doporučil Poslanecké sněmovně, aby s návrhem zákona ve znění komplexního pozměňovacího návrhu vyslovila souhlas. Poslanec Jiří Havránek komplexní pozměňovací návrh představil na jednání jiných výborů. Pozměňovací návrh byl návrhem koaličním, na půdorysu celé vlády a vznikl po konzultaci s dotčenými resorty a předložen byl zástupci všech vládních stran. Rozpočtovému výboru ho představil ministr financí Zbyněk Stanjura, který ho pak diskutoval se zástupci opozice a veřejnosti. Pozměňovací návrh tak byl předložen s jejím vědomím a veřejně deklarovanou podporou, a tudíž k porušení dělby moci ani práva „na dobré zákonodárství“ nedošlo.

36. K námitce absence procesu hodnocení dopadů regulace (RIA) vláda uvedla, že cílem tohoto procesu je tvorba kvalitnější legislativy z pera vlády, nikoli dodržení kautel legislativního procesu. Je třeba odlišovat RIA od závěrečné zprávy hodnocení dopadů regulace. Racionální zákonodárce provádí hodnocení dopadů regulace vždy, protože se snaží řešit určitý problém a k řešení volí dosažitelnou cestu v rámci politického uspořádání. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace je formálním záznamem tohoto procesu, jehož podoba je určena usnesením vlády a její absence má pouze politické dopady. Argumentace pro předložení návrhu je snadno dohledatelná a přezkoumatelná, byť jiným způsobem. Nadto zde jde o implementační úpravu, jejíž potřebnost a dopady byly zváženy v evropském legislativním procesu a rámcová pozice k ní byla projednána výbory obou komor Parlamentu. Parlament však o konzultaci ani o další informace nepožádal.

37. Skutečnost, že šlo o komplexní pozměňovací návrh, a tedy že některé části návrhu byly jako celek nahrazeny novými, či že byl předložen jako rozsáhlá a tematicky nesourodá novela více zákonů, podle vlády, která se odvolává na nálezy ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) a ze dne 31. 1. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 24/07 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), neústavnost nezakládá. Upozorňuje, že nešlo o snahu jednotlivého poslance obejít zákonodárnou iniciativu, nýbrž o vůli parlamentní většiny, při které nebyla porušena žádná ústavně zaručená práva opozice. K námitce navrhovatelky, že napadená ustanovení týkající se podávání zpráv o udržitelnosti nemají z hlediska předmětu ani účelu souvislost s původním návrhem, vláda uvedla, že zde určitá souvislost existuje, a to s ohledem na pozitivní dopady na podnikatelské prostředí v České republice. Byť se podávání zpráv může jevit jako administrativní zátěž, má příznivé dopady na vnitřní fungování společnosti, neboť zajišťuje správnou a včasnou analýzu rizik a příležitostí, což umožňuje včas přizpůsobit podnikatelskou strategii a obchodní model, a tím posílit konkurenceschopnost. Znalost rizik a příležitostí umožní reagovat na tržní podmínky a zlepšit přístup ke kapitálu. To obohatí celou českou ekonomiku, neboť ji učiní stabilnější, zdravější a méně citlivou, což napomůže ekonomickému růstu a stabilizaci veřejných rozpočtů.

38. Tato právní úprava byla navíc doplněna v souvislosti s nenapadenou částí novely zákona o účetnictví právní úpravou vedení účetnictví ve funkční měně, která s konsolidací rozpočtů úzce souvisí. Zákon o účetnictví bylo v tomto ohledu nutné novelizovat z důvodu povinnosti plnění závazků plynoucích z členství v Evropské unii

(dále jen „EU“) a právní jistoty adresátů právní úpravy, jež musí plnit ke stejným datům povinnosti ze směrnice napříč EU. Termín pro transpozici směrnice CSRD do právního řádu uplynul 6. 7. 2024, přičemž povinnost vyhotovovat zprávu o udržitelnosti se měla na některé účetní jednotky vztahovat již od 1. 1. 2024. Včasným přijetím právní úpravy týkající se podávání zpráv o udržitelnosti mohla novela nabýt účinnosti k tomuto datu, čímž byl odvrácen vznik odpovědnosti České republiky. Podle vlády lze spatřovat přímou souvislost této právní úpravy s konsolidací veřejných rozpočtů, minimálně v tom smyslu, jak Ústavní soud naznačil v nálezu ze dne 9. 1. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (N 6/68 SbNU 103; 39/2013 Sb.), a transpoziční kroky, jimiž je odvrácena hrozba sankčních postihů za porušení povinnosti včasné transpozice, představují vazbu a rovněž shodu předmětu na obecném cíli v podobě konsolidace veřejných rozpočtů, což bylo hlavním předmětem a obsahem původního návrhu zákona.

39. V souvislosti s námitkou navrhovatelky, že neproběhla odborná diskuse, absentovalo připomínkové řízení a RIA a návrh zákona nebyl řádně projednán Parlamentem, vláda uvedla, že napadená právní úprava má transpoziční charakter, a proto ji nelze považovat za překvapivou. Ohledně návrhu směrnice CSRD proběhla diskuse napříč členskými státy EU, které se mohly zúčastnit dotčené podniky a odborná veřejnost. V průběhu projednávání byly vypracovány instrukce, které byly následně rozesílány do připomínkového řízení, a některé aspekty byly konzultovány s dotčenými podniky, v České republice především prostřednictvím Svazu průmyslu a dopravy České republiky. RIA nebyla sice zpracována, nebylo by to však nezbytné, i kdyby napadená právní úprava prošla kompletním legislativním procesem. Ta totiž představuje minimalistickou transpozici směrnice CSRD, tj. nepřekračuje její požadavky a současně není dán prostor pro diskreci členských států, a proto se v souladu s bodem 3.8 písm. i) Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (RIA) takové hodnocení nezpracovává. Její vypracování by bylo z věcného hlediska irelevantní, i kdyby napadená úprava byla součástí vládního návrhu zákona.

40. K diskreci při transpozici vláda dodala, že směrnice sice stanovují cíle, kterých má být na úrovni členských států dosaženo, přičemž tyto mají volný prostor pro volbu vhodných prostředků, avšak tento princip se projevuje v různé míře dané především oblastí jejich úpravy. Směrnice CSRD je v části, kterou napadená právní úprava transponuje, formulována zcela konkrétně, a členským státům v zásadě nedává prostor pro volbu jiného způsobu dosažení jejího cíle, než je převzetí jejího textu do vnitrostátní právní úpravy, a ani neobsahuje žádná tzv. diskreční ustanovení (jejichž využití záleží na členském státu). Těžiště právní úpravy se nachází v přímo použitelných standardech pro podávání zpráv o udržitelnosti přijímaných v přenesené pravomoci Evropskou komisí, které bezprostředně navazují na směrnici CSRD. Nutnou podmínkou použitelnosti těchto standardů napříč členskými státy je co nejvyšší míra shody transpoziční vnitrostátní právní úpravy se směrnicí. Ještě širší odborná diskuze v průběhu legislativního procesu by nepřinesla navrhovatelkou očekávané výsledky a její absence by se nemohla projevit v kvalitě napadené právní úpravy či volbě způsobu dosažení cíle směrnice CSRD.

41. K návrhu na zrušení čl. XXXII bodu 42 a 43 zákona č. 349/2023 Sb. a § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích vláda uvedla, že předmětem novelizačních bodů byly terminologické změny, které souvisí s rekodifikací stavebního práva, v rámci které došlo k přijetí nového stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb.), ale i doprovodného zákona (zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního

zákona) i dalších zákonů, které byly přijaty v legisvakanční době nového stavebního zákona. Šlo o velmi složitý proces, kdy jednotlivé legislativní předlohy obsahovaly řadu obsáhlých různorodých změn.

42. Prvotním úmyslem zákonodárce bylo sjednotit terminologii v zákoně o pozemních komunikacích s novým stavebním zákonem. Zákon č. 284/2021 Sb. změnil § 30 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích tak, aby obsahoval pojem „zastavěné území“, a to s účinností od 1. 1. 2024 (původně stanovená účinnost od 1. 7. 2023 byla změněna zákonem č. 152/2023 Sb.). Následně byl přijat zákon č. 152/2023, který zcela vypustil definici zastavěného území obce obsaženou v § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, a to s účinností k 1. 7. 2026, takže se bude od tohoto data vycházet ze stavebního zákona. Vláda má i s ohledem na důvodovou zprávu k tomuto zákonu za to, že úmyslem zákonodárce evidentně bylo ponechat do 1. 7. 2026 určování silničního ochranného pásma podle stávajících pravidel stanovených v zákoně o pozemních komunikacích.

43. Na terminologický nesoulad mezi § 30 odst. 1 a § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích reagoval zákonodárce prostřednictvím zákona č. 349/2023 Sb., a tak s účinností od 1. 1. 2024 obě ustanovení obsahují pojem „zastavěné území“. Uvádí-li návrhovatka, že jde o změnu zásadní a znatelnou, protože se má využívat nejednoznačná definice obsažená v § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, podle vlády nepochopila danou problematiku v celé její šíři. Napadená novela respektuje úmysl zákonodárce vycházet při vymezení zastavěného území z definice obsažené ve stavebním zákoně, a to od 1. 7. 2026. Šlo tedy o změnu čistě terminologickou, která nevyžadovala analýzu, neboť žádné dopady nevyvolávala.

44. K namítanému zásahu do práva obcí na vymezení zastavěného území a i do práv jednotlivců vláda uvedla, že postup vymezení zastavěného území podle stavebního zákona není dotčen, neboť do něj speciální úprava nezasahuje, a problematika regulovaná zákonem o pozemních komunikacích se týká pouze silničního ochranného pásma, pro jehož určení se vymezení zastavěného území podle stavebního zákona nevyužívalo. Tak tomu bude až od 1. 7. 2026. K tomu dodala, že kdyby se před tímto datem mělo vycházet ze stavebního zákona, bylo by to k tíži obcí, které dosud zastavěné území vymezeno nemají, takže by došlo k enormnímu nárůstu rozsahu silničního ochranného pásma.

45. K námitce, že jde o tzv. legislativní přílepek, vláda uvedla, že mezi (vládním) návrhem zákona č. 349/2023 Sb. a příslušným pozměňovacím návrhem je úzký vztah. Deklarovaný účel původního návrhu zákona je velmi široký, o čemž svědčí i jeho rozsáhlost, a právě v tomto kontextu je nutno posuzovat tzv. *germaneness rule*. Odstranění výkladových problémů by mohlo zamezit právním sporům a z nich plynoucím finančním ztrátám státu, obcí i fyzických a právnických osob.

IV. d) Vyjádření veřejného ochránce práv

46. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu v dopise z 23. 7. 2024 sdělil, že svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nevyužije, a do řízení nevstoupí.

IV. e) Replika navrhovatelky

47. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníka a vedlejší účastnice navrhovatelce k případné replice, která této možnosti využila.

48. K vyjádření vlády týkající se novely zákona o dani z hazardních her navrhovatelka uvedla, že stát přehlédl, že negativní dopady internetových her jsou neoddělitelně spjaty s územím obcí a jsou to pouze obce, které jsou v prvním sledu vystaveny těmito dopadům. Dříve rozdělovaný výnos představoval kompenzaci obcím, které musí sanaci negativních účinků hradit výhradě z vlastních zdrojů. Smyslem předchozí úpravy bylo svěřit všem obcím část veřejných odvodů z internetového sázení pro účely poskytování sociálních a obdobných služeb (adiktologické služby, psychologická centra pomoci) a pro nápravu negativních dopadů na municipality. Odmítá relativizaci či dokonce popírání role obcí při řešení dopadů hazardních her s tím, že sice neexistuje žádná souhrnná evidence objemu vynaložených prostředků, ale že své tvrzení opírá vyjádření předsedy Svazu měst a obcí České republiky a o stanovisko Sdružení místních samospráv z 18. 3. 2024. Upozorňuje také na to, že obce nemají žádné nástroje, jak zamezit dostupnosti online sázení na svém území.

49. Zdůvodňuje-li vláda navýšení podílu všech obcí z výnosu ostatních hazardních her provozovaných *land-based* tím, že jejich povolení, resp. samotný provoz má dopady i na okolní obce a daný region, podle navrhovatelky o to více by jim takový podíl měl být přiznán z *online* hazardu, neboť ten má dopad prakticky na všechny obce. Má jít o obdobnou situaci jako v případě poplatku za dobývání nerostů [§ 33n zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů]. Povoluje-li stát určitou činnost, s níž jsou obecně spojeny významně negativní dopady na území a rozpočty obcí, je legitimní, aby výtěžek ze zvláštních veřejných odvodů sdílel s obecními samosprávami, jako je zcela legitimní, aby obce, které hazardní hry na svém území povolily, strpěly rozdělení inkasa mezi ostatní obce a stát. Odepření výnosu z *online* her tak je v rozporu s principem proporcionality. Není přitom opodstatněné tvrzení vlády, že internetové hry nemají souvislost s výkonem samosprávy (což má podle navrhovatelky potvrzovat setrvalá rozhodovací linie Ústavního soudu), a její úvaha, že sanace negativních externalit zdravotního charakteru bude zajišťována především na úrovni státního a krajského rozpočtu, není podložená.

50. Argument vlády, že daň je plnění neúčelové a neekvivalentní, a nelze se domáhat toho, aby byl její výnos použit k určitému účelu, navrhovatelka odmítá s tím, že vztah mezi státem a územními samosprávnými celky vykazuje řadu specifík, přičemž posuzování směřování určitých náhrad či podílu na veřejných odvodech samosprávám je pravidelnou součástí přijímaných právních předpisů a z pohledu ústavního práva je nerozhodné, zda jde o daň či poplatek.

51. Podle navrhovatelky postup zákonodárce je v rozporu s principy demokratického právního státu a právem na samosprávu. Z něho plyne požadavek, aby stát směřoval část ze specifických veřejných odvodů jakožto náhradu obecním samosprávám za zvláštní dopady, které jim povolovaná činnost přináší. Územně samosprávné celky nemohou sice požadovat podíl na jakýchkoliv veřejných odvodech, ale s ohledem na výše uvedenou specifickou situaci nemůže stát bez přiléhavé argumentace dosud přiznaný podíl samosprávám zcela a bez náhrady zrušit, nemá-li k tomu jiný významný důvod,

který však neuvedl, resp. žádný takový z důvodové zprávy neplyne, naopak vláda uznává, že dopady hraní na internetu nejsou vázány na místo. Negativní dopady hraní online her se projeví na výdajích obcí, jejichž vlastní příjmy mají sloužit k zajištění záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů. Přijetí napadených ustanovení je na úkor vlastního majetku obcí, a to v rozporu s ústavně právní ochranou stanovenou v čl. 101 odst. 3 Ústavy. Nejde zde o „velikost státního měšce“, ale o spravedlivou náhradu pro veřejnoprávní korporace, kterou se ústavodárce zavázal z hlediska dopadů rozhodnutí zákonodárce chránit.

52. Současně navrhovatelka nepovažuje judikaturní odkazy vlády za přiléhavé, neboť zmíněná rozhodnutí Ústavního soudu (zejm. nález sp. zn. Pl. ÚS 50/06) byla přijata v řízení o obecném poměru nastavení sdílení daňového inkasa určených daní mezi stát a územně samosprávné celky, zatímco v tomto případě jde o otázku, zda je ústavně přijatelné, aby stát bez náhrady odňal podíl na výtěžku veřejného odvodu ze státem zvlášť povoloovaných činností s negativním dopadem na obecní samosprávu, její majetek a rozpočet.

53. K tomu dodává, že si je vědoma, že případnou derogací dotčené části „neožívá“ předpis dřívější, nemůže však volit žádný jiný petit, a předpokládá, že Parlament bude v případě vyhovujícího nálezu respektovat jeho *ratio decidendi*.

54. Podle navrhovatelky vláda potvrzuje, že povinnosti zavedené v zákoně o účetnictví, zákoně o auditorech a zákoně o podnikání na kapitálovém trhu nesouvisí s konsolidací veřejných rozpočtů, a návrh změn v těchto zákonech neprošel řádným legislativním procesem. Její tvrzení o pozitivních dopadech na podnikatelské prostředí označuje za „nicneříkající“ a upozorňuje, že daný názor vláda zastává přes absenci odborné diskuze, připomínkového řízení a hodnocení dopadu dané regulace. Navrhovatelka odmítá i argumentaci povinností transpozice směrnice CSRD s argumentem, že tato směrnice byla zveřejněna již 14. 12. 2022, a zákonodárce tak na její transpozici měl dostatek času. Skutečnost, že této své povinnosti nedostál, není důvodem pro obcházení zákona. S odkazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 navrhovatelka uvádí, že při posuzování naplnění účelu zákona a hledání pravidla úzkého vztahu mezi zákonem a pozměňovacím návrhem se má postupovat restriktivně, a argumentuje, že účel zákona je vymezen důvodovou zprávou široce, ale přesto nelze dospět k závěru o úzkém vztahu, neboť napadená právní úprava nepovede k úspoře na straně státu ani fyzických a právnických osob.

55. Navrhovatelka upozorňuje na to, že vláda svou roli při přípravě a zpracování komplexního pozměňovacího návrhu potvrdila, a klade otázku, proč danou úpravu neobsahoval konsolidační balíček, s tím, že vláda nastavuje nové pravidlo ohledně způsobu přijímání stěžejních zákonů, když podává návrhy v co nejméně konfliktní podobě a následně svůj návrh rozšiřuje komplexními pozměňovacími návrhy. I když Ústavní soud v minulosti judikoval, že přijímání komplexních pozměňovacích návrhů není v rozporu s ústavním pořádkem, přesto může být protiústavní, je-li jeho smyslem prosadit přijetí právního předpisu, který kdyby byl projednáván samostatně, čelil by přílišné diskuzi a hrozilo by tak jeho nepřijetí, zatímco jako balík velkého množství legislativních změn se snadno ztratí a jeho přijetí se snadněji prosadí.

56. Současně navrhovatelka upozorňuje na praxi, kdy se pozměňovací návrhy objevují účelově v interním systému Poslanecké sněmovny až ve večerních hodinách, aniž by byly

projednány v příslušných výborech, a že Ústavní soud má možnost se proti takovému postupu vymezit a dát jasně najevo, že obcházení, ohýbání či porušování zákona není přípustné ani v legislativním procesu.

IV. f) Doplnění návrhu a vyjádření vlády

57. Svůj návrh doplnila navrhovatelka podáním z 20. 12. 2024, a to s ohledem na vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 41/23. V něm uvedla, že při přijímání zákona č. 349/2023 Sb. ve druhém čtení 7. 9. 2023 proběhla obecná a následně i podrobná rozprava, pozměňovací návrh (jako tisk 488/7) byl rozeslán poslankyním a poslancům až 8. 9. 2023 v 15:54 hod. Navíc byl připraven přinejmenším týden před koncem druhého čtení, nejpozději 30. 8. 2023, a nic tak nebránilo ho 7. 9. 2023 projednat. O napadených ustanoveních mohla být vedena diskuze jen v rámci třetího čtení, ačkoliv k řádnému projednání návrhů zákonů slouží výbory Poslanecké sněmovny, zejména jde-li o rozsáhlé pozměňovací návrhy měnící materii projednávaného návrhu zákona. Pozměňovací návrh byl ve skutečnosti zastřenou novou zákonodárnou iniciativou (čl. 41 Ústavy), která má svá pravidla a jejich obcházení je neústavní porušení legislativního procesu. Podle navrhovatelky došlo rovněž k porušení principů demokratického právního státu, konkrétně z nich plynoucího požadavku jednoznačnosti a transparentnosti legislativního procesu, z důvodu absence náležitého a logického odůvodnění, a dokonce důvodové zprávy.

58. Navrhovatelka dále připomíná judikaturu Ústavního soudu, podle které je pozměňovací návrh přílepkem, nemá-li úzký vztah k předmětu ani účelu původního návrhu zákona. Zákon č. 349/2023 Sb. byl přijat za účelem snižování strukturálního deficitu státního rozpočtu a konsolidace veřejných financí, jak však vláda uvedla, účelem přijetí napadených ustanovení zákona o účetnictví, zákona o auditorech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu bylo splnění povinnosti transpozice směrnice CSRD.

59. Jde-li o zákon o pozemních komunikacích, účelem novelizace bylo upřesnění terminologie stanovující „zastavěné území“. Z původního návrhu zákona i ze zákona č. 152/2023 Sb. přitom vyplývá záměr vyloučit z právní úpravy speciální definici zastavěného území podle zákona o pozemních komunikacích (a zastavěné území tedy vymezit stavebním zákonem). Nedošlo tudíž ani k naplnění domnělého účelu zákona č. 349/2023 Sb.

60. Navrhovatelka shrnuje, že obsahem původního návrhu byly předpisy přímo související se státním rozpočtem, avšak napadená ustanovení se tomuto předmětu nevěnují. Současně upozorňuje, že nevládní připomínková místa vyjadřovala zásadní nesouhlas s uplatněným legislativním postupem, zejména u meritorní transpozice evropských směrnic, a že se obracela se svými stanovisky, která nemohla uplatnit v řádném legislativním procesu, na senátory a orgány Senátu.

61. Uvedené vady nebylo podle navrhovatelky možné zhojit tzv. širokým konsenzem, neboť pro přijetí návrhu zákona hlasovalo 108 poslankyň a poslanců, a nelze ani tvrdit, že je zde dán důvod, pro který by právní jistota měla převážet nad normami, které byly přílepkem porušeny. Má za to, že vedle obcházení zákonodárné iniciativy došlo k porušení principů právního státu – zákazu zneužití práva, transparentnosti a racionality legislativního procesu. K tomu dodává, že kdyby v důsledku derogačního nálezu původní

právní úprava „obživla“, nedojde k žádnému narušení ústavních principů, naopak obnovený stav bude odpovídat dlouhodobému stavu před přijetím zákona č. 349/2023 Sb.

62. Ústavní soud zaslal toto doplnění návrhu účastníkovi a vedlejší účastníci k vyjádření. Poslanecká sněmovna sdělila, že nepovažuje za potřebné se k tomuto doplnění vyjadřovat. Senát uvedl, že ohledně rekapitulace zákonodárského procesu v Senátu nedošlo k žádné obsahové změně, a tak odkázal na své předchozí vyjádření.

63. Vláda sdělila, že odkaz na nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23 nepovažuje za přílehlavý, a dále upozornila, že byl přijat nejmenší možnou většinou a že nebyl přijat bez výhrad v odborné komunitě, poukázala na odchylné stanovisko k tomuto nálezu jednak obecně, jednak v souvislosti s konkrétními argumenty navrhovatelky, a zopakovala svou argumentaci obsaženou v předchozím vyjádření nebo na ni odkázala. Konkrétně např. zmínila argumenty ohledně „přípustnosti“ komplexního pozměňovacího návrhu a časový rozpis přijímání návrhu v Poslanecké sněmovně, jakož i sdělení, podle kterého v návrhu vycházela z připomínek a doporučení skupiny NERV jako odborné veřejnosti. Vzhledem k doporučujícímu usnesení Rozpočtového výboru z 30. 8. 2023 a projednání na Hospodářském výboru dne následujícího odmítla navrhovatelčinu výhradu, že návrh nebyl ve výborech projednán a že byla potlačena parlamentní, veřejná či odborná debata.

64. Vláda dále odmítla, že by pozměňovací návrh byl zpřístupněn až na základě tisku č. 488/7, v něm šlo pouze o souhrn pozměňovacích návrhů. Pozměňovací návrh byl k dispozici již při obecné a podrobné rozpravě druhého čtení a byl projednán výbory již před druhým čtením. Podle ní je zřejmé, že postup nebyl pro opozici překvapující, bylo zachováno její právo se s návrhy seznámit, vyjádřit se a zaujmout k nim stanovisko.

65. Vláda dále uvedla, že přijímá-li zákonodárce legislativní návrhy ve smyslu transpozice evropských předpisů, aby zabránila sankcím ze strany EU, je takový postup šetřením veřejných financí, a lze tak nalézt úzký vztah s obsahem a účelem napadené právní úpravy a zákona konsolidujícího veřejné finance. Nemůže s transformací vyčkávat ani do doby, že než bude řízení pro porušení povinnosti Evropskou komisí zahájeno. Uvedla rovněž, že i kdyby bylo shledáno porušení legislativní procedury, zájem na zachování právní jistoty a důvěry v právo by takový nedostatek převážily, a odmítla, že kdyby „obživla“ předchozí právní úprava, nedošlo by k narušení ústavních principů, a to s poukazem na vyjádření v části týkající se existence a trvání povinnosti vyhotovovat zprávy o udržitelnosti (přičemž zmínila nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/14).

66. Tato vyjádření již Ústavní soud navrhovatelce k vyjádření nezasílal, neboť se v nich opakuje to nebo odkazuje na to, co již účastník a vedlejší účastnice uvedli v předchozích vyjádřeních, a argumentuje se odchylným stanoviskem k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, který je navrhovatelce znám, neboť jím ona sama argumentuje.

67. V dalším doplnění navrhovatelka upozornila na to, že Poslanecká sněmovna přes nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23 pokračuje v „přílepkové praxi“, což dokládá procesem schvalování návrhu zákona „Lex Ukrajina“ (sněmovní tisk 727), do kterého byla ve druhém čtení na základě pozměňovacího návrhu vložena novela trestního zákoníku. Ani toto doplnění účastníkovi a vedlejší účastníci Ústavní soud nezasílal, neboť o tom, zda daný legislativní proces byl stížen ústavně relevantní vadou, Ústavní soud nerozhodl, a ani takové rozhodnutí nemůže předjímat.

V.

Upuštění od ústního jednání

68. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, pročež od něj podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu upustil.

69. Poté přikročil (jak mu to v souladu se zásadou oficiality ukládá § 68 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) k posouzení, zda jsou napadená zákonná ustanovení v souladu s ústavním pořádkem, tedy zda a) byla napadená právní úprava přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, b) byl dodržen ústavně předepsaný způsob jejich přijetí, resp. vydání a konečně c) je napadená právní úprava v souladu s ústavním pořádkem z hlediska obsahového (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

VI.

Průběh legislativního procesu a posouzení jeho ústavní konformity

70. Jde-li o průběh schvalování zákona č. 349/2023 Sb., Ústavní soud vyšel zejména z vyjádření předložených Poslaneckou sněmovnou a Senátem, jakož i z veřejně dostupných zdrojů (stenozáznamů z jednání schůzí obou komor Parlamentu České republiky, usnesení a sněmovních a senátních tisků volně dostupných na <http://www.psp.cz> a <http://www.senat.cz>), neboť skutečnosti zde uvedené navrhovatelka nenapadá, a ani Ústavní soud jinak neshledal důvod o jejich věrohodnosti pochybovat.

71. Ústavní soud na jejich základě předně konstatuje, že zákon č. 349/2023 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence. Navrhovatelka ostatně ani v tomto ohledu žádné výhrady nevznáší, její argumentace se soustředí na údajný ústavněprávní deficit legislativního procesu, konkrétně že napadená ustanovení uvedeného zákona, kterým byl novelizován zákon o pozemních komunikacích, zákon o účetnictví, zákon o auditorech a zákon o podnikání na kapitálovém trhu, mají povahu tzv. legislativních přílepků. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka jiné výhrady nevznesla, a ani Ústavní soud *prima facie* nezjistil, že by legislativní proces mohl být stížen nějakou jinou vadou, přistoupil k posouzení důvodnosti této její námitky.

72. Oproti tomu ve vztahu k napadeným ustanovením zákona č. 349/2023 Sb., jimiž byl novelizován zákon o dani z hazardních her, navrhovatelka žádnou vadu legislativního procesu neoznačila. Protože ani Ústavní soud nezjistil, že by legislativní proces byl stížen nějakou ústavně relevantní vadou, nemohl považovat návrh na zrušení těchto ustanovení za důvodný.

VI. a) Obecná východiska*1. Legislativní proces*

73. K posuzování ústavnosti legislativního procesu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu se váže četná judikatura Ústavního soudu, kterou shrnuje náleze ze dne 13. 9. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 7/22 (N 110/114

SbNU 17; 317/2022 Sb.). Ústavní soud, vycházející z tohoto nálezu, připomíná, že na straně jedné je dán požadavek na dodržování procesních (procedurálních) pravidel za účelem dosažení řádného (ústavně konformního) rozhodnutí [náleze ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.)], na straně druhé platí, že formální vady v legislativním procesu mohou založit protiústavnost posuzovaného zákona pouze tehdy, jde-li o přímé a podstatné porušení jeho pravidel (ať již v rovině Ústavy a ústavního pořádku, či v rovině podústavního práva) a zároveň takové pochybení dosahuje ústavněprávní dimenze [náleze ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 101 a násl., (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) či ze dne 22. 6. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 6/21, body 44 a 45, (N 121/106 SbNU 312; 301/2021 Sb.)]. Není úlohou Ústavního soudu být ochráncem „pouhé“ zákonnosti parlamentní procedury [srov. náleze ze dne 7. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 30/16, bod 40, (N 67/99 SbNU 258; 254/2020 Sb.)]; ingerence Ústavního soudu do legislativního procesu je opodstatněna zejména ochranou volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy), resp. politických sil (čl. 22 Listiny) a ochranou menšin (čl. 6 Ústavy), typicky parlamentní opozice [náleze ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 87/20 (N 97/106 SbNU 84; 232/2021 Sb.), bod 87]. Vada legislativního procesu mající již charakter neústavnosti může být dána i kumulací více dílčích formálních pochybení [srov. náleze ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), bod 208].

74. Ústavní soud dále konstatuje, že pravidla legislativního procesu jsou obsažena v různých pramenech (parlamentního) práva, mezi které náleží především Ústava, jednací řády obou komor Parlamentu [tj. zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“), a zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů] a jednotlivá usnesení jednotlivých komor Parlamentu vydaná na základě § 1 odst. 2 jejich jednacích řádů (tzv. autonomní usnesení); významná je rovněž ustálená praxe parlamentní komory a jejích orgánů, lze-li ji považovat za souladnou s principy tvorby práva, demokratického politického systému apod. (náleze sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38, nebo náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 63). Ústavní soud považuje tyto prameny parlamentního práva za projev autonomie parlamentu (náleze sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 64). Součástí požadavků na zákonodárný proces proto nejsou jen relativně určitá procesní pravidla stanovená Ústavou, nýbrž i některé ústavní principy, k jejichž konkretizaci dochází až na úrovni zákona, tedy jednacích řádů obou komor. Vedle demokratického principu plynoucího z čl. 1 odst. 1 Ústavy, který představuje jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu a který se nevyčerpává pouhým většinovým rozhodnutím demokraticky zvolených poslankyň a poslanců nebo senátorek a senátorů, ale vyplývají z něj požadavky i ve vztahu ke způsobu (průběhu) projednávání návrhu zákona, lze ústavní relevanci přiznat též dalším principům, především zákazu svévole, principu ochrany menšin při přijímání politických rozhodnutí, požadavku demokratické kontroly, jak ze strany poslankyň a poslanců či senátorek a senátorů, tak i ze strany veřejnosti, a rovněž princip volné soutěže politických sil [náleze ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), bod 105].

2. K problematice tzv. legislativních přílepků

75. Tzv. legislativní přílepky (dále jen „přílepky“) jsou návrhy, které byly v průběhu legislativního procesu formou pozměňovacího návrhu „přilepeny“ k původnímu projednávanému návrhu zákona, s tímto původním návrhem (legislativní předlohou) však nesdílí stejný předmět a účel. Jde tedy ve vztahu k projednávanému zákonu o věcně

a teleologicky nijak nesouvisející návrhy, které jsou pozměňovacími návrhy jen formálně, zdánlivě, ve skutečnosti jde o nový návrh zákona ve smyslu čl. 41 a násl. Ústavy (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, body 49 až 52, 66 až 70, či Pl. ÚS 56/05, bod 41). Přílepek proto představuje zastřenou zákonodárnou iniciativu (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 57).

76. Ačkoliv Ústava existenci ani průběh trojího čtení legislativních návrhů, včetně podávání pozměňovacích návrhů, výslovně neupravuje (až na zmínky v čl. 47 Ústavy), a na rozdíl od ústav některých jiných států ani výslovně nezakazuje nesouvisející pozměňovací návrhy (přílepky), „přílepková praxe“ ve svých důsledcích a v konkrétních případech může narušovat některé ústavní principy, hodnoty a pravidla. Může například ohrozit demokratický princip – nepřipustně omezit řádnou parlamentní debatu k návrhu a upřít dostatečný prostor na vyjádření parlamentní menšiny. Může také zasáhnout do dělby moci a ústavních záruk tzv. brzd a protivah uvnitř moci zákonodárné i mezi jednotlivými mocemi (v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 71, se upozorňuje na obcházení práva vlády vyjádřit se ke každému návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy). Konečně může představovat i nepřipustné obcházení zákonodárné iniciativy (čl. 41 Ústavy).

77. Ústavní soud v nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 zhodnotil svou judikaturu týkající se legislativních přílepků (body 90 až 105) a neshledal důvod se od ní odchýlovat. Přílepkiem je podle tohoto nálezu takový pozměňovací návrh, který nemá úzký vztah ani k účelu, ani k předmětu původního návrhu zákona, a současně ve sněmovně nebylo dosaženo širokého konsenzu na jeho přijetí. U takového přílepku je třeba posoudit intenzitu, v níž zasahuje ústavní pravidla a principy, což se bude u různých přílepků lišit, a v návaznosti na to je třeba zvážit, zda nad porušenými ústavními pravidly a principy nepřevažují jiné, protichůdné ústavní hodnoty, pro které je namístě úpravu nerušit.

78. Zkoumá-li Ústavní soud úzký vztah z hlediska předmětu, zabývá se otázkou, co bylo obsahem původního návrhu zákona a co obsahem pozměňovacího návrhu a zda je mezi těmito obsahy úzký vztah. Východiskem tak je původní návrh, tedy zákonodárná iniciativa (novelizující zákon) podle čl. 41 Ústavy, nikoli zákon, který je předmětem této iniciativy (novelizovaný zákon); je tedy třeba zkoumat souvislost mezi obsahem původního návrhu zákona a obsahem pozměňovacího návrhu, nikoliv izolovaně to, zda se původní návrh a pozměňovací návrh týkají novelizace stejných nebo jiných zákonů.

79. Posuzuje-li dále Ústavní soud úzký vztah z hlediska účelu, zabývá se tím, co sledoval původní návrh zákona a co pozměňovací návrh. Jde tedy o objektivní úvahu, jaký byl účel původně navržené úpravy a účel pozměňovacím návrhem vložených ustanovení, a posouzení, zda je mezi nimi úzký vztah. Subjektivní názor předkladatele původního návrhu zákona či předkladatele pozměňovacího návrhu na účel jimi navržených norem může mít toliko podpůrný význam.

80. Povahu přílepku tak nemá pozměňovací návrh, který předmětem (obsahem) srovnatelnou úpravu navrhuje vložit do jiného zákona, než měl být původně novelizován, a to i kdyby tato změna sledovala jiný účel, nebo který do jiného zákona vkládá obsahově odlišnou úpravu, pokud sleduje srovnatelný účel. Současně skutečnost, že se původní návrh zákona a pozměňovací návrh týkají novelizace stejného zákona, ještě neznamená, že je mezi nimi dán úzký vztah z hlediska předmětu či účelu.

81. I když pozměňovací návrh naplňuje znaky přílepku, může nastat situace, že ohledně potřebnosti takového pozměňovacího návrhu panoval v Poslanecké sněmovně široký konsenzus. Uvedená skutečnost legitimizuje a zhojuje nedostatky, které jsou s takovým postupem jinak spojeny, a Ústavní soud nemůže posuzovaný pozměňovací návrh kvalifikovat jako (neústavní) přílepek. Širokým konsenzem se rozumí alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona, v níž je zapojena nikoliv malá část opozice. Ústavní většina je třeba přinejmenším dosáhnout při závěrečném hlasování o návrhu zákona obsahujícího daný pozměňovací návrh v závěru třetího čtení v Poslanecké sněmovně; relevantní ale je i to, jakou podporu mělo přijetí samotného pozměňovacího návrhu.

82. Nakonec Ústavní soud posuzuje, zda protichůdné ústavní principy, pravidla a hodnoty nepřevažují nad těmi, které byly přílepkiem zasaženy. Protichůdnými hodnotami bude zejména princip právní jistoty, ale může jít i o jiné ústavní hodnoty či principy, zejména týkající se materiálního právního státu či efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy).

83. Ústavní soud shrnuje a doplňuje, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 se znovu vyslovil pro ústavněprávní pravidlo (příkaz), podle kterého nemůže pozměňovací návrh směřovat k samostatné zákonodárné iniciativě, a tedy musí mít určitou souvislost se zákonodárným cílem a důvodem původního návrhu zákona. S ohledem na širokou autonomii Parlamentu, jde-li o vytváření pravidel pro tvorbu zákonů a řešení procedurálních otázek, a efektivitu samotného procesu tvorby zákonů nelze toto pravidlo chápat „formalisticky“, a požadovat tak předložení vždy nového návrhu zákona Poslanecké sněmovně, namísto komplexního pozměňovacího návrhu. Nutno totiž zohlednit, že poslankyně a poslanci (obvykle) mohou ve druhém a třetím čtení takový návrh v plénu projednat a pracovat na případných změnách.

84. Podle názoru Ústavního soudu je proto třeba při posuzování ústavnosti legislativního procesu vzít v úvahu rozsah a obsah pozměňovacího návrhu z hlediska míry, v jaké původní návrh zákona přetváří, a konkrétní podmínky a okolnosti projednávání návrhu zákona. Ústavní soud konstantně zastává stanovisko, že porušení jednacího řádu jako podústavního práva s sebou „automaticky“ nenese porušení ústavnosti, nelze však vyloučit, že za určitých okolností může takové porušení dosáhnout ústavněprávní kvality.

85. Od Parlamentu a jeho orgánů lze současně očekávat (a požadovat), že budou jednací řády používat rozumně, nebudou je obcházet ani zneužívat. Přitom platí, že ne každá nesprávná interpretace a aplikace jednacích řádů (jakožto podústavního práva) může být z hlediska ústavnosti považována za relevantní. Nelze však připustit svévolné porušování a účelové obcházení jednacího řádu (zde konkrétně těch jeho ustanovení, které upravují materii pozměňovacích návrhů), které vede k narušení transparentnosti a otevřenosti legislativního procesu, zcela vylučuje či zásadním způsobem omezuje politický diskurs v Parlamentu a případnou veřejnou debatu, a to na úkor práv jednotlivých poslankyň a poslanců, resp. parlamentní opozice. K tomu dodává, že ústavní příkaz transparentnosti plyne z demokratického principu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a jeho funkcí je zajistit, aby každý občan měl možnost sledovat proces vzniku zákona v Parlamentu.

VI. b) Použití obecných východisek na posuzovaný případ

1. Zákon o pozemních komunikacích

86. Původní návrh zákona č. 349/2023 Sb. napadené ustanovení zákona o pozemních komunikacích neobsahoval. Stalo se tak až na základě komplexního pozměňovacího návrhu rozpočtového výboru (usnesení z 31. 8. 2023, doručené poslankyním a poslancům jako tisk 488/2, resp. 488/4). Dne 7. 9. 2023 v rámci druhého čtení prošel v Poslanecké sněmovně návrh zákona č. 349/2023 Sb. obecnou a podrobnou rozpravou, třetí čtení proběhlo 22. a 27. 9., 11. a 13. 10. 2023. S pozměňovacím návrhem se tudíž poslankyně a poslanci mohli seznámit ještě před druhým čtením, přičemž celkový časový prostor na pochopení jeho obsahu a na projednání v Poslanecké sněmovně a na případnou odbornou diskusi zde byl více jak měsíc.

87. Do původního návrhu však byly zahrnuty poměrně obsáhlé změny zákona o pozemních komunikacích. Jak plyne z důvodové zprávy, hlavním cílem předkládané novely zákona o pozemních komunikacích, jakož i souvisejících novel zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a zákona o správních poplatcích, bylo provést transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/362 ze dne 24. února 2022, kterou se mění směrnice 1999/62/ES, 1999/37/ES a (EU) 2019/520, jde-li o výběr poplatků pro vozidla za užívání určitých pozemních komunikací. Záměrem zákonodárce (zavedením čtvrté složky mýtného, jež bude ukládána za účelem návratnosti nákladů vyvolaných emisemi CO² při provozu vozidel v systému elektronického mýtného na zpoplatněných pozemních komunikacích) bylo motivovat dopravce k pořizování a provozování environmentálně šetrnějších vozidel, a zlepšit tak životní prostředí.

88. Nad rámec transpozice unijní směrnice měl návrh podle důvodové zprávy obsahovat i další změny stávající právní úpravy, a to na základě požadavků aplikační praxe. Za změnu stávající právní úpravy reagující na požadavky aplikační praxe lze považovat i nové vymezení hranice ochranného pásma v § 30 odst. 2 písm. a) a odst. 4 zákona o pozemních komunikacích v původním návrhu zákona (sněmovní tisk 488). Důvody novelizace napadeného ustanovení na základě komplexního pozměňovacího návrhu měly být legislativně-technické, neboť na základě čl. XXVII bodu 12 zákona č. 284/2021 Sb., bylo mj. z § 30 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích vypuštěno slovo „souvisele“, aniž by však tato změna byla provedena i v § 30 odst. 3 téhož zákona, a tento nesoulad v použitých termínech by mohl vyvolávat aplikační problémy.

89. Z výše uvedeného plyne, že účelem původního návrhu novely zákona o pozemních komunikacích nebyla jen transpozice evropského práva do našeho právního řádu, nýbrž zákonodárce považoval potřebné provést určité změny v tomto zákoně na základě požadavků, které vzešly z aplikační praxe. Komplexní pozměňovací návrh ve sporném bodě se z tohoto rámce nijak nevymykal, neboť jeho předmětem byla změna právní úpravy, kterou lze z hlediska povahy charakterizovat jako legislativně-technickou a z hlediska rozsahu považovat za toliko drobnou.

90. Podle názoru Ústavního soudu tak mezi účelem původního návrhu zákona č. 349/2023 Sb. a (komplexního) pozměňovacího návrhu byl dán úzký vztah, neboť jejich cílem bylo odstranit některé nedostatky stávajícího zákona o pozemních komunikacích. Rovněž tak existuje úzký vztah co do jejich předmětu, neboť oba se týkaly úpravy

silničního ochranného pásma, byť každý jiného jeho aspektu. Komplexní pozměňovací návrh tak v tomto bodě jako přílepek kvalifikovat nelze.

2. Zákon o účetnictví, zákon o auditorech a zákon o podnikání na kapitálovém trhu

91. Napadená ustanovení zákona o účetnictví, zákona o auditorech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu původní návrh zákona č. 349/2023 Sb. neobsahoval, stalo se tak až na základě komplexního pozměňovacího návrhu rozpočtového výboru (usnesení z 31. 8. 2023, doručené poslankyním a poslancům jako tisk 488/2, resp. 488/4). Dne 7. 9. 2023 v rámci druhého čtení prošel v Poslanecké sněmovně návrh zákona č. 349/2023 Sb. obecnou a podrobnou rozpravou, třetí čtení proběhlo 22. a 27. 9., 11. a 13. 10. 2023. S pozměňovacím návrhem se tudíž poslankyně a poslanci mohli seznámit ještě před druhým čtením, přičemž celkový časový prostor na pochopení jeho obsahu a projednání v Poslanecké sněmovně a na případnou odbornou diskusi zde byl více jak měsíc.

92. Z důvodové zprávy k původnímu (vládnímu) návrhu zákona plyne, že jeho obsahem mělo být přijetí opatření zejména na výdajové straně státního rozpočtu, která budou doprovázena opatřeními na příjmové straně veřejných rozpočtů s důrazem na státní rozpočet. Cílem bylo dosáhnout snížení strukturálního deficitu státního rozpočtu a konsolidace veřejných financí. Z hlediska své povahy tento návrh představoval tzv. sběrnou novelu, která však stejnou či obdobnou právní úpravu jako pozměňovací návrh neobsahovala, a navržené změny se ostatně ani zákona o účetnictví, zákona o auditorech či zákona o podnikání na kapitálovém trhu netýkaly.

93. Ústavní soud proto zkoumal, zda pozměňovací návrh sledoval srovnatelný účel jako (původní) návrh zákona č. 349/2023 Sb. Navrhovatelé – poslanci vládní koalice ho podali z důvodu, aby stát splnil povinnosti České republiky jako členského státu EU včasné transponovat směrnici CSRD do vnitrostátního práva. Pro posouzení této otázky je podstatné, jaký účel sledovala samotná směrnice CSRD. Podle představ Evropského parlamentu a Rady mají zprávy o udržitelnosti přinést relevantní informace, z nichž budou mít prospěch všichni občané (neboť hospodářský systém bude stabilní, udržitelný a inkluzivní), dále pak investoři či správci aktiv (neboť lépe porozumí rizikům a příležitostem, jež otázky udržitelnosti představují pro jejich investice, a dopadům těchto investic na lidi a životní prostředí), odbory a zástupci zaměstnavatelů (neboť se budou moci lépe zapojit do sociálního dialogu), jakož i subjekty občanské společnosti, obchodní partneři i podniky samotné (viz bod 9 úvodní části). Má jít o jedno z opatření v rámci strategie růstu a transformace EU, nazvané „Zelená dohoda pro Evropu“, jejíž cíle jsou ekologické, sociální i ekonomické, jako je konkurenceschopnost, hospodářský růst a stabilita (viz bod 1 úvodní části).

94. Stručně řečeno, účelem původního návrhu zákona č. 349/2023 Sb. byla konsolidace státních financí, resp. zlepšení hospodaření státu, pozměňovací návrh na změnu zákona o účetnictví, zákona o auditorech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu sledoval zlepšení podnikatelského prostředí, ochranu přírody i zlepšení podmínek života ve společnosti. Byť se případný hospodářský růst a stabilita v České republice i EU v důsledku změny těchto zákonů může pozitivně projevit i ve fiskální oblasti, a tedy přispět ke konsolidaci státního rozpočtu, tato souvislost je vzdálená, resp. toliko

zprostředkovaná, a tedy nelze uzavřít, že by mezi účelem původního návrhu zákona a pozměňovacího návrhu existoval úzký vztah.

95. Ústavní soud nemohl ani dospět k závěru, že by v Poslanecké sněmovně ohledně daného pozměňovacího návrhu panoval napříč politickým spektrem široký konsensus, který by daný postup „legitimizoval“. Ústavní soud v tomto ohledu může vyjít jen ze závěrečného hlasování o návrhu zákona jako celku, tedy že pro přijetí bylo 108 hlasů pro a 86 hlasů bylo proti.

96. I když pozměňovací návrh formálně nese znaky přílepku, intenzita porušení ústavních principů nedosahuje míry nutné pro derogační zásah Ústavního soudu. Pozměňovací návrh vznikl sice v rozpočtovém výboru a z formálního hlediska šlo o návrh skupiny poslanců, nicméně se tak stalo na základě dohody stran vládní koalice a s podporou a přispěním vlády, resp. příslušných ministerstev. Z faktického hlediska šlo o vládní návrh, označení však není zásadní, podstatné je, že vláda zjevně nebyla na svém právu vyjádřit se ke všem návrhům zákonů zkrácena (čl. 44 Ústavy).

97. Vzhledem k tomu, že návrh zákona neprošel „standardním“ legislativním procesem, který předpokládá trojí čtení, zaměřil se Ústavní soud na to, zda (přesto) byl tento proces transparentní a otevřený, aby měly všechny dotčené strany adekvátní možnost se vyjádřit a aby usnesení bylo přijato na základě dostatečných informací a po veřejné debatě.

98. Navrhovatelka ve stručnosti řečeno namítá, že směrnice CSRD mohla být transponována do jiné, pro dotčené subjekty méně zatěžující podoby. Vláda označuje tuto transpozici za „minimalistickou“, přičemž argumentuje, že s ohledem na obsah této směrnice zákonodárce prakticky ani žádný prostor pro uvážení konkrétní podoby zákona neměl. Ústavní soud se s těmito stanovisky ztotožnit nemůže. Návrh zákona byl předložen v dané podobě a bylo na zákonodárci, v jaké podobě jej schválí. Není tak podstatné, jestli se zákonodárce či navrhovatelka domnívali, že s ohledem na obsah směrnice CSRD měli prostor pro nějaké jiné řešení či nikoliv. Ústavní soud považuje za nutné dodat, že v případě transpozice evropských předpisů i tam, kde se prostor pro uvážení zákonodárce jeví minimálním, legislativní proces nepodléhá nějakým jiným ústavněprávním standardům než u ostatních zákonů.

99. Ústavní soud dále připomíná, že komplexní pozměňovací návrh rozpočtového výboru (jako usnesení z 31. 8. 2023) byl obsažen v tisku 488/4, který byl poslankyním a poslancům rozeslán 31. 8. 2023 v 16:13 hodin, tedy ještě před druhým čtením návrhu zákona. Dlužno doplnit, že v tisku 488/7, který byl rozeslán 8. 9. 2023 v 15.54 hodin a na který navrhovatelka poukazuje, byly (jen) zpracovány všechny pozměňovací návrhy. Návrh zákona prošel obecnou a podrobnou rozpravou v rámci druhého čtení 7. 9. 2023, třetí čtení proběhlo ve dnech 22. a 27. 9., 11. a 13. 10. 2023. Vznikl tak dostatečný časový prostor pro parlamentní opozici a případně (zejm.) odbornou veřejnost, aby se mohla k transpozici směrnice CSRD vyjádřit. Ze stenografických záznamů navíc plyne, že se tato otázka předmětem diskuse vůbec nestala, a z ničeho nelze vyvozovat, že by se sami poslankyně a poslanci cítili být v tomto ohledu na svém právu vyjádřit se k novelizaci zákona o účetnictví, zákona o auditorech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu, obsažené v komplexním pozměňovacím návrhu, zkrácení.

100. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že sporný pozměňovací návrh sice nesl znaky přílepku, jenž může ovlivnit transparentnost a otevřenost legislativního

procesu. To se však v projednávané věci nestalo, neboť poslankyně a poslanci se reálně mohli k navržené právní úpravě jak ve výborech, tak v plénu Poslanecké sněmovny vyjádřit, diskutovat o něm, případně na něm dále pracovat, a to i s ohledem na případné podněty ze strany veřejnosti. Nadto je třeba vzít v úvahu, že důvodem takového postupu byla časová tíseň, jde-li o splnění povinnosti České republiky transponovat směrnici CSRD do vnitrostátního práva, a byť se vláda do této situace dostala patrně v důsledku své nečinnosti, nelze ho považovat za svévolné porušování či účelové obcházení jednacího řádu Poslanecké sněmovny, v důsledku kterého by byly podstatně dotčeny výše uvedené principy, a byla by tak zpochybněna důvěra aktérů politického boje či občanů v demokratický právní stát.

VII.

Věcný přezkum ústavnosti napadených ustanovení

101. Jak již bylo zmíněno, navrhovatelka se domáhá zrušení jak novelizujících ustanovení zákona č. 349/2023 Sb., tak i tímto zákonem novelizovaných ustanovení zákona o dani z hazardních her, zákona o pozemních komunikacích, zákona o účetnictví, zákona o auditorech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu. Námitky neústavnosti právní úpravy z věcného hlediska však uplatňuje jen ohledně zákona o dani z hazardních her a zákona o pozemních komunikacích. Ve zbývajících částech proto Ústavní soud návrh považuje za nedůvodný.

VII./1 Zákon o dani z hazardních her

102. Navrhovatelka tvrdí, že napadená ustanovení zákona o dani z hazardních her jsou v rozporu s právem obcí na samosprávu podle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy. Důvodem má být, že novelizací zákona o dani z hazardních her zákonem č. 349/2023 Sb. byl obcím neodůvodněně a neproporcionálně odejmut podíl na výnosech z internetových hazardních her a z nepovolených hazardních her, a ony tak nemohou samostatně plnit jim svěřené veřejné úkoly, které konkrétně spočívají v sanaci negativních dopadů hraní těchto her. Porušeno mělo být i jejich vlastnické právo zaručené čl. 11 odst. 1 Listiny.

VII./1 a) Obecná východiska

103. Z čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy je dovozováno, že „právem územních samosprávných celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo příslušného územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost ve svém a současně veřejném zájmu samostatně (mimo instrukce a pokyny) v rámci decentralizovaných autonomních prostorů, jemu vymezených ústavním pořádkem a zákony, o svých záležitostech na svém území a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost“ [nález ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 709/19 (N 90/100 SbNU 87), bod 26; obdobně též Filip, J. In Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 1106 a násl.].

104. Stát může svými orgány do této oblasti zasahovat podle čl. 101 odst. 4 Ústavy jen, vyžaduje-li to ochrana zákona (tedy je-li zákon porušován), a to zákonem stanovenými

prostředky a postupy (srov. čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 78, čl. 79 odst. 1 a 3, čl. 91 odst. 2 Ústavy). Jen zákonu (tzv. výhrada zákona) je svěřeno vymezit okruh věcí, které stát decentralizuje a které jsou samostatně spravovány územními samosprávnými celky. Právní předpisy, kterými je případně takový zákon prováděn, nemohou do této zákony vyhrazené oblasti zasahovat; jinak jde o projev svévole či libovůle státu ve vztahu k územní samosprávě. Respektování územní samosprávy je pak nutnou součástí právního státu a nezastupitelnou složkou demokracie [srov. nález ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)]. Ústavní definice tohoto pojmu proto nemůže být závislá jen na zákonné úpravě, protože by to mohlo vést k libovůli zákonodárce a k narušení samé podstaty principu územní samosprávy, který je jednou ze základních hodnot demokratického právního státu a který jako ústavní princip musí požívat ústavní ochranu.

105. Reprezentují-li územní samosprávné celky územní společenství občanů, musí mít (prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů) možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů samosprávy vybaveny (nejsou-li v konkrétním případě tyto prostředky účelově vázány). Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní samosprávy je tedy i existence vlastních a dostatečných finančních, resp. majetkových zdrojů [nález ze dne 9. 7. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 5/03 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)]. Vlastnictví majetku a existence vlastních příjmů jsou tudíž klíčovým ekonomickým předpokladem územní samosprávy, což zdůrazňuje rovněž Evropská charta místní samosprávy [srov. Marková, H. Veřejnoprávní korporace a jejich finanční zdroje. In Žák Krzyžanková, K. (ed.) Právo jako multidimenzionální fenomén. Pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 726, s. 731-732; nález ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 97/20 (N 98/106 SbNU 123; 241/2021 Sb.), bod 27]. V současné době finančními zdroji obcí jsou zejména příjmy z jejich majetku, výnosy z místních poplatků a daní a dotace. Ústava však obcím nezaručuje právo na vlastní, na státu nezávislé zdroje, a takový závazek neplyne ani z mezinárodních závazků, které Česká republika převzala, neboť uplatnila výhradu k čl. 9 odst. 3 až 5 Evropské charty místní samosprávy.

106. Současně platí, že se Ústavní soud obecně staví k přezkumu daňových zákonů zdrženlivě; dlouhodobě upozorňuje zejména na to, že s ohledem na zásadu soudního sebeomezení „nemůže posuzovat optimálnost daňového systému, resp. posuzovat daňové zákony z pohledu naplnění základních funkcí daní“ [viz např. nález ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.), bod 76], neboť „posuzování daní z hlediska těchto kritérií náleží do kompetence demokraticky zvoleného zákonodárce. Pokud by k němu Ústavní soud přistoupil, vstupoval by do pole jednotlivých politik, jejichž racionalitu nelze z hlediska ústavnosti dost dobře hodnotit“ [nález ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), bod 60].

107. Ústavní soud tedy nezpochybňuje širokou míru uvážení, kterou zákonodárce disponuje při stanovení daňové povinnosti [srov. nález ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), bod 180]. Ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny obsahuje ústavní zmocnění Parlamentu ke stanovení daní a poplatků, přičemž otázka potřebnosti daně právě v určité výši je otázkou politického charakteru, jejíž řešení je výlučně v kompetenci zákonodárce [srov. nález ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13

(N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.), bod 42]. Zdrženlivost Ústavního soudu v oblasti daňových zákonů se tak při posuzování míry zásahu do majetkových práv zdaňovaných subjektů projevuje v nižší intenzitě přezkumu daňových zákonů [srov. náleze ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.), bod 79].

108. Tyto závěry se týkají nejen zákonů, jimiž je fyzickým a právnickým osobám ukládána vlastní daňová či poplatková povinnost, ale dopadají přiměřeně na zákony, které stanovují, jak budou výnosy z uložených daní a poplatků rozděleny mezi stát a územně samosprávné celky. Jak plyne z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/06 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.), bod 28 a 29, hodnocení účelnosti, spravedlnosti či rozumnosti právní úpravy rozdělující výnosy některých daní do rozpočtů obcí Ústavnímu soudu nepřísluší, neboť jde primárně o otázku politickou v dispozici zákonodárného sboru, který odráží výsledek svobodné a volné soutěže politických sil překládajících různé návrhy na způsoby rozdělení státního rozpočtu.

109. Proto by se také prostor k derogačnímu zásahu Ústavního soudu do takového zákona mohl otevřít až tehdy, „pokud by bylo zjištěno a prokázáno, že daná právní úprava prakticky znemožňuje [...] některým kategoriím obcí [...] jejich samosprávnou existenci, tj. že by jejich příjem klesl pod úroveň znemožňující výkon samosprávy ve smyslu čl. 8 Ústavy“ (náleze sp. zn. Pl. ÚS 50/06, bod 27). Dlužno dodat, že předmětem posouzení zde sice bylo údajné nerovné zacházení, jež mělo zakládat porušení čl. 1, resp. čl. 3 odst. 1 Listiny a které mělo spočívat v rozdělování finančních prostředků na základě velikosti obce, nicméně předestřené úvahy mají obecnou platnost, a lze je vztáhnout i na věc nyní projednávanou.

110. Z uvedeného Ústavní soud vyvozuje, že určení výnosů z daní a místních poplatků a stanovení klíče k jejich rozdělení mezi územní samosprávné celky je plně v rukou zákonodárce. Současně platí, že zákony, které ústavně zakotvené právo obcí na územní samosprávu provádějí, nemohou podstatu tohoto práva v jeho materiálním pojetí vyprázdnit či fakticky eliminovat. V souvislosti s projednávanou věcí tak je právně relevantní otázkou, zda se v důsledku napadených ustanovení změnily materiální podmínky obcí do té míry, že obce nejsou s to plnit úkoly, které jim jsou zákonem svěřeny.

VII./1 b) Použití obecných východisek na posuzovaný případ

111. S ohledem na výše uvedené se Ústavní soud zabýval tím, zda změna v rozpočtovém určení daní z hazardních her zasahuje do samotné podstaty práva obcí na samosprávu. Zákonem č. 349/2023 Sb. došlo ke změně rozpočtového určení výnosu z dílčí daně z internetových her a z nepovolených her tak, že se tento výnos stal ze 100 % příjmem státního rozpočtu, zatímco do té doby se tento výnos dělil mezi obce a stát v poměru 30 : 70.

112. Skutečnost, že došlo k výpadku v dílčím segmentu příjmu, nevypovídá nic o reálných dopadech na celkové hospodaření obcí a potažmo na výkon jejich práva na územní samosprávu, natož pak, že by tento dopad byl natolik zásadní, že by kvůli němu hrozil obcím finanční kolaps, který prakticky znemožní či zásadním způsobem omezí výkon územní samosprávy. Navrhovatelce je judikatura Ústavního soudu týkající

předpokladů pro jeho případný derogační zásah známa, nicméně v daném ohledu žádné relevantní skutečnosti neuvedla a důkazní návrhy nevznesla.

113. Především nelze podle Ústavního soudu se snížením příjmu obcím v konkrétním segmentu, a dokonce ani se snížením celkového příjmu obcí oproti předchozímu období, bez dalšího spojovat ústavněprávní konsekvence. Jak mají být výnosy plynoucí obcím z daní z hazardních her použity, není zákonem stanoveno a samotné posílení příjmů státu za účelem ozdravení státních financí prostřednictvím tzv. konsolidačního balíčku, a to třeba i na úkor rozpočtu obcí, je očividně politickou otázkou, ke které nepřísluší Ústavnímu soudu se vyjadřovat (k tomu blíže bod 113 a násl.).

114. Ústavní soud k tomu doplňuje, že podle zprávy Ministerstva financí ze dne 9. 6. 2023 změny ve zdanění hazardu měly přinést do státního rozpočtu o více než 4,2 mld. Kč ročně oproti předchozímu stavu. Nelze však dospět k závěru, že by se v důsledku změny rozpočtového určení daní z hazardních her o tuto částku snížil příjem obcí, neboť současně došlo ke zvýšení celkové daňové zátěže daňových poplatníků, resp. ke zvýšení daňových výnosů, a to i ve prospěch obcí. Legislativní změny v rámci tzv. konsolidačního balíčku byly totiž nastaveny tak, že obcím měl být celkový objem daňových příjmů v porovnání s předchozím rokem zachován (viz vyjádření ministra financí při projednávání návrhu zákona č. 349/2023 Sb. ve třetím čtení dne 27. 9. 2023).

115. Argumentuje-li navrhovatelka tím, že ze strany zákonodárce šlo o nepředvídatelný a disproportční zásah, který zakládá porušení právní jistoty, vlastnického práva či tzv. legitimního očekávání, Ústavní soud připomíná, že je věcí zákonodárce, jakým způsobem daňové výnosy rozdělí, a stejně tak je plně v jeho kompetenci jednou stanovené pravidlo změnit, postupuje-li přitom ústavně konformním způsobem. Přikročí-li tedy zákonodárce ke změně pravidel ohledně daňových (či jiných) příjmů obcí, nelze takový krok považovat za neústavní, neboť v obecné rovině „neměnnost“ takových pravidel ústavním pořádkem zaručena není [srov. např. náleze ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), bod 77 a 85].

116. Ústavní soud dále připomíná, že čl. 11 Listiny chrání vlastnické právo již existující, konstituované, nikoliv tvrzený nárok na ně [viz např. náleze ze dne 28. 6. 1995 sp. zn. I. ÚS 115/94 (N 41/3 SbNU 293)]. Jestliže obce do svého majetku nezískaly finanční prostředky, které by odpovídaly podílu na výnosu dílčí daně z hazardních her, a ani ji získat nemohly, protože jim zákon takový podíl nepřiznal, nemohou se důvodně dovolávat ochrany z titulu svého vlastnického práva. O porušení tzv. legitimního očekávání (že nabydou určitý majetek) či principu právní jistoty (který by se zde projevoval v zákazu retroaktivity) by bylo možné uvažovat za situace, kdy by ze zákona obcím vznikl právní nárok na výplatu finančních prostředků v konkrétní výši, a poté by jim zákonodárce takové právo odňal. Takto argumentováno v návrhu nebylo, a ani Ústavní soud neshledal, že by taková situace v posuzované věci nastala, neboť účinnost zákona č. 349/2023 Sb. nastala až 1. 1. 2024 a působí, jde-li o dělení hrubého výnosu daně z hazardních her, *pro futuro*.

117. Namítá-li navrhovatelka „extrémní disproportionálnost“ mezi právy a povinnostmi státu a obcí, spočívající konkrétně v tom, že státu případnou veškeré příjmy z daní z hazardních internetových her a hazardních her provozovaných bez potřebného základního povolení nebo ohlášení, zatímco obce ponesou náklady na sanaci negativních dopadů hraní těchto her, podle názoru Ústavního soudu takové poměrování v daném

případě nelze provést. To by připadlo v úvahu tam, kde by stát uložil konkrétní obci či skupině (kategorii) obcí nad rámec jejich běžné činnosti plnit určitou povinnost nebo kde by z důvodu veřejného zájmu musela obec snášet vyšší zátěž než jiné obce, aniž by jí k tomu poskytl odpovídající materiální základnu či kompenzaci. Obecně řečeno, aby bylo možné takové poměření – z hlediska případné (dis)proporcionality – provést, musel by být znám jak objem prostředků na takový účel určený, tak objem nutných výdajů z rozpočtu obce (obcí) na něj.

118. Finanční prostředky, které obcím připadly v podobě výnosu z hazardních internetových her či nepovolených hazardních her, nejsou účelově vázány na tuto sanaci. Navrhovatelkou uváděné problémy, jakou jsou vandalizmus, drobná kriminalita či „neplatičství“, nemají původ jen ve hraní uvedených hazardních her ani se nedotýkají jen některých obcí, přičemž míra jejich závažnosti se může v jednotlivých obcích lišit. Dotčenými subjekty (vandalstvím či „neplatičstvím“) přitom nejsou jen obce, ale i její občané a další fyzické a právnické osoby. Obce coby územní veřejnoprávní korporace v zájmu svých občanů často samy řeší některé problémy (např. zajištěním pořádku v obci či ochrany majetku), to však zpravidla v rámci běžné agendy, anebo se jejich řešení mohou ujmout (např. sociální prací, poskytováním adiktologického poradenství, apod.). Přesné vyčíslení všech nákladů, které ta která obec (a všechny obce dohromady) vynakládá na sanaci negativních dopadů hraní internetových a nepovolených her, není reálné. Vzhledem k tomu, že na příjmové straně finanční prostředky plynoucí obcím z daní z hazardních her nemají účelové určení, a ani na výdajové straně nelze náklady na sanaci negativních dopadů hraní hazardních internetových her vyčíslit, resp. navrhovatelka je nevyčíslila, její tvrzení o „extrémní disproporcionalitě“ nemá žádnou oporu. Možno dodat, že naopak bylo snahou zákonodárce značnou disproporci mezi příjmy obcí, které na svém území mají povoleny technické hry, a těmi, které je povoleny nemají, odstranit.

119. Poukaz navrhovatelky na § 33n horního zákona není přiléhavý, neboť část výnosu z tam stanovené úhrady je příjmem rozpočtu (právě jen) těch obcí, na jejichž území dobývání nerostů probíhá (tj. obcí, které důsledky těžby bezprostředně pocítují). Obdobně stát v rámci dotačních programů podporuje udržitelný rozvoj obcí, jejichž území se nachází v národních parcích, čímž kompenzuje omezení, která pro ně z vyhlášení národních parků plynou.

120. Ústavní soud nepochybně, že i obce se potýkají s negativními dopady hraní hazardních her a samy se je aktivně na úkor obecního rozpočtu snaží řešit. Současně však má Ústavní soud za to, že významný podíl řešení těchto problémů spočívá na státu, resp. jeho orgánech, institucích a subjektech, které jsou financovány ze státního rozpočtu. Nejde tedy o situaci, kdy by stát – zcela zjevně – úplně či zásadní měrou sanaci negativních dopadů hraní internetových hazardních her přenesl na obce, a sám pak požíval benefitů plynoucího z výnosů předmětné daně, přičemž podrobnější posouzení z hlediska tvrzené disproporcionality v rámci jednoho segmentu příjmů a výdajů obcí z důvodů již uvedených možné není.

121. Ústavnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že v daném řízení nebylo zjištěno (prokázáno), že by v důsledku napadených zákonných ustanovení samostatně či ve spojení s dalšími pravidly přijatými v rámci konsolidačního balíčku jako celku byly obce po finanční stránce zkráceny takovou měrou, že by se tím zcela znemožnil či zásadním způsobem omezil výkon územní samosprávy, a ani že by nepřiznání výnosu

z hazardních internetových her či nepovolených hazardních her vedlo k „extrémní disproporcionalitě“ mezi jejich právy a povinnostmi. Námitce navrhovatelky, že došlo k jejich kolizi s právem na samosprávu, zakotveným v čl. 8 a čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 Ústavy, tak přisvědčit nelze.

VII./2 Zákon o pozemních komunikacích

122. Navrhovatelka tvrdí, že změna § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích nebyla pouze formální, ale že s sebou nese praktické důsledky v chápání a vymezování silničního ochranného pásma. Ustanovení § 30 odst. 1 téhož zákona obsahovalo způsob určení ochranného pásma, který byl spjat s pojmem „zastavěné území“, jak jej vymezuje stavební zákon. Pozměňovací návrh však v § 30 odst. 3 téhož zákona definoval tento pojem (opět) speciálně, tj. bez provázání na stavební zákon, což popírá záměr zákonodárce provázat terminologii se stavebním zákonem, jak plyne ze zákona č. 284/2021 Sb. Navrhovatelka tuto definici – na rozdíl od definice „zastavěného území“ ve stavebním zákoně – považuje za nejednoznačnou. Změnu ve stanovení ochranného pásma shledává zásadní, neboť zastavěné území podle stavebního zákona představuje jinou část plochy než podle definice zakotvené v napadeném ustanovení. Přitom v tomto pásmu dochází k zásadnímu omezení či úplnému zákazu činností, včetně stavební činnosti a terénních úprav či omezení výkonu vlastnických práv, což mělo být důvodem k provedení důkladné analýzy.

123. Z uvedených důvodů má navrhovatelka za to, že napadeným ustanovením bylo zasaženo do práva obcí na samosprávu, konkrétně do práva na vymezení zastavěného území podle § 19 odst. 1 ve spojení s § 25 a § 27 odst. 1 stavebního zákona, které zajišťuje obcím určovat koncepci vlastního rozvoje. Fakticky totiž došlo ke změně rozsahu zastavěného území obcí a ve většině případů k rozšíření ochranného pásma na úkor zastavěného území obcí. Průvodním jevem je rozšíření působnosti silničního úřadu na úkor působnosti obcí a jejich újmě. Změna citelně zasahuje i do práv a svobod jednotlivců, primárně do vlastnického práva a sekundárně např. do práva na podnikání. Nejednoznačnost definice zastavěného území obce povede k soudním sporům, zakládá právní nejistotu adresátů dané právní normy a vytváří prostor pro korupci.

VII./2 a) Obecná východiska

124. Ústavní soud v nálezu ze dne 8. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 8/08 (N 137/58 SbNU 115; 256/2010 Sb.) konstatoval, že důvodem neústavnosti právní úpravy zásadně není její nejednoznačnost, respektive interpretační potíže jí vyvolané. Současně nastínil, že daný nedostatek nutno řešit ústavně konformní výkladem, přičemž poukázal na náleze ze dne 3. 2. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 19/98 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.), podle kterého „povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé, konkrétní a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem, ústavních zásad, ustanovení Listiny [...] a závazků plynoucích z mezinárodních smluv. Prostor takové interpretace a její význam je nepochybně větší tam, kde jde o aplikaci zákonných předpisů, které nejsou sice již zcela vyhovující, avšak nejsou ve své podstatě ani protiústavní. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba v každém případě použít pouze takový, který respektuje ústavní principy (je-li takovýto výklad možný),

a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla porušena ústavnost (princip minimalizace zásahu).“ Neurčitost některého ustanovení právního předpisu tak nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů [např. nález ze dne 13. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 10/06 (N 47/44 SbNU 603; 163/2007 Sb.)].

125. Jinak řečeno, v řízení o kontrole právních předpisů se uplatní zásada přednosti ústavně konformního výkladu právního předpisu nebo jeho jednotlivého ustanovení před jejich derogací Ústavním soudem, spojená s povinností všech orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo se zřetelem na požadavek ochrany základních práv a svobod (čl. 1 odst. 1 a čl. 4 Ústavy) [např. nález ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.), bod 169]. Zmíněná derogace připadá v úvahu, není-li (ústavně konformní) interpretace a aplikace v zásadě možná, a v důsledku toho vzniklý stav právní nejistoty je neslučitelný s ústavním pořádkem.

VII./2 b) Použití obecných východisek na posuzovaný případ

126. Navrhovatelka především vychází z toho, že novelizace § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích zákonem č. 349/2023 Sb. vytváří stav právní nejistoty. Ústavní soud tento názor nesdílí z následujících důvodů. Zákon č. 284/2021 Sb. s účinností od 1. 1. 2024 změnil § 30 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích mj. tak, že pojem „souvisle zastavěné území obcí“ nahradil pojmem „zastavěné území obcí“. Jak patrně z důvodové zprávy k tomuto zákonu, mělo jít o legislativně-technickou změnu, jejímž cílem bylo uvedení terminologie zákona o pozemních komunikacích do souladu s terminologií stavebního zákona. Zákon č. 349/2023 Sb. stejným způsobem změnil § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, a to rovněž s účinností od 1. 1. 2024. Není žádný důvod se domnívat, že by zde nemělo jít rovněž o legislativně-technickou změnu provedenou za stejným účelem. Skutečnost, že zákonodárce neměl v úmyslu k uvedenému datu definici zastavěného území obce (i) pro účely určování silničního ochranného pásma „přenechat“ stavebnímu zákonu, dokládá i to, že tak učinil s účinností až od 1. 7. 2026 prostřednictvím zákona č. 152/2023 Sb., když změnil § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích, a to tak, že z něho tuto definici zcela vypustil (viz i důvodová zpráva k tomuto zákonu). S ohledem na výše uvedené má Ústavní soud za to, že napadenými ustanoveními došlo toliko k terminologické změně, nikoliv ke tvrzené změně práv a povinností dotčených subjektů v důsledku rozdílných definic zastavěného území obce v zákoně o pozemních komunikacích a stavebním zákoně. K takové změně má dojít až s nabytím účinnosti § 30 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích ve znění zákona č. 152/2023 Sb., a to ode dne 1. 7. 2026.

127. Jinak řečeno, určování zastavěného území obce kontinuálně podléhalo režimu zákona o pozemních komunikacích a bude mu podléhat až do 30. 6. 2026. Vyvozuje-li navrhovatelka z novelizace zákona o pozemních komunikacích zákonem č. 284/2021 Sb., že zákonodárce zamýšlel podřídít je režimu stavebního zákona, z důvodové zprávy k tomuto zákonu takový záměr patrný není. Případné nejasnosti následně odstranil zákonodárce přijetím zákona č. 152/2023 Sb., neboť z něho zřetelně plyne, že tomu tak má být s účinností až od 1. 7. 2026. Staví-li navrhovatelka své výhrady vůči napadenému ustanovení na „nejasnosti“ vzniklé v důsledku změn právní úpravy, a potažmo na právní

nejistotě dotčených subjektů, přisvědčit jí nelze, protože zákon č. 349/2023 Sb. sjednocením pojmů nemohl žádný takový stav vyvolat.

128. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu sice plyne, že uvedené ustanovení ve znění aktuálně platném a účinném způsobuje v praxi těžkosti, nicméně sama tato skutečnost, jak bylo výše vysvětleno, jeho neústavnost nezakládá, nehledě na to, že na ni zákonodárce již zareagoval přijetím zákona č. 152/2023 Sb. Dovolává-li se navrhovatelka práva na samosprávu, vlastnického práva a potažmo práva podnikat, zákonné zakotvení silničních ochranných pásem se může dotýkat (a často dotýká) práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob (včetně územně samosprávných celků), což však neznamená, že jde o zásah neústavní. Návrh přitom žádnou konkrétní argumentaci, proč by tomu tak mělo být v nyní posuzované věci (u aktuálně platné a účinné právní úpravy) neobsahuje. Relevantní v tomto ohledu nemůže být ani samotná skutečnost, že zákon o pozemních komunikacích v účinném znění definuje zastavěné území obce jinak než stavební zákon (jehož definice zastavěného území se i pro určení silničního ochranného pásma uplatní s účinností až od 1. 7. 2026). Je na rozhodnutí zákonodárce, zda či k jakému okamžiku stávající právní úpravu změni. Dlužno dodat, že měla-li navrhovatelka výhrady proti stávající (tj. platné a účinné) právní úpravě, měla je uplatnit v návrhu. Ústavnímu soudu nezbyvá než konstatovat, že v tomto bodě nic kolizi napadené právní úpravy s ústavním pořádkem nenasvědčuje.

VIII. Závěr

129. Ústavní soud uzavírá, že nezjistil žádný ústavně relevantní deficit legislativního procesu, v němž byl schválen čl. XXXII bod 42 a 43, čl. LVIII bod 1, 2, 5, 6, 11 až 14, 16 až 19, 24 až 26, 28 až 43, čl. CIV bod 1 až 48, 52 až 72 a čl. XLVIII zákona č. 349/2023 Sb., novelizující napadená ustanovení zákona o pozemních komunikacích, zákona o účetnictví, zákona o auditorech a zákona o podnikání na kapitálovém trhu, a to v podobě (neústavního) přílepku, jak navrhovatelka namítala.

130. Ústavní soud nedospěl ani k závěru, že by napadené ustanovení § 7 odst. 4 a 5, jež bylo do zákona o dani z příjmu z hazardních her vloženo čl. XCV body 17 a 18 zákona č. 349/2023 Sb., kolidovalo s ústavně zaručeným právem obcí na samosprávu či jejich vlastnickým právem nebo že by napadené ustanovení § 30 odst. 3, které do zákona o pozemních komunikacích vložil čl. XXXII body 42 a 43 zákona č. 349/2023 Sb., bylo v rozporu s právem na samosprávu obcí či vlastnickým právem a právem na podnikání dotčených osob.

131. Vzhledem k tomu, že u zbývajících zákonných ustanovení navrhovatelka nic nenamítla, a ani Ústavní soud žádné porušení ústavnosti nezjistil, ze všech těchto důvodů návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 25. června 2025

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu