

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudců a soudkyň Michala Bartoně, Lucie Dolanské Bányaiové, Milana Hulmáka, Veroniky Křest'ánové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Martina Smolka (soudce zpravodaj), Jana Svatoně, Pavla Šámala, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **skupiny senátorů**, za kterou jedná senátor Petr Štěpánek a která je zastoupena JUDr. Zuzanou Chlupáčovou, advokátkou, sídlem Národní 41, Praha 1, na zrušení věty čtvrté a páté § 72 odst. 1 a věty třetí, čtvrté a páté § 72 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění zákona č. 57/2025 Sb., věty čtvrté a páté § 47 odst. 1 a věty třetí, čtvrté a páté § 47 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění zákona č. 57/2025 Sb. a věty čtvrté a páté ustanovení § 53 odst. 1 a věty třetí, čtvrté a páté § 53 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 57/2025 Sb., za účasti **Parlamentu**, jako účastníka řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění:

1. Skupina 22 senátorů (dále i jen „navrhovatelka“) se návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů doručeným Ústavnímu soudu dne 3. 12. 2025, domáhá zrušení výše specifikovaných zákonných ustanovení, která se stala součástí právního řádu v důsledku přijetí zákona č. 57/2025 Sb.
2. Stručně řečeno byl přijetím napadené úpravy zaveden princip, podle něhož je-li uvolněný člen zastupitelstva obce, kraje či hlavního města Prahy zároveň členem zastupitelstva samosprávného celku jiné úrovně, poskytne uvolněnému členu zastupitelstva odměnu v plné výši pouze ten samosprávný celek s vyšší odměnou. Druhý z obou samosprávných celků mu poskytne odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, kterou by mu jinak jako členovi zastupitelstva poskytoval. Obdobně novela postupuje i ve vztahu k neuvolněnému členu zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty (resp. primátora či hejtmana) či místostarosty (resp. náměstka primátora či náměstka hejtmana) a je zároveň členem zastupitelstva samosprávného celku jiné úrovně. Do třetice pak napadená úprava tímto způsobem snižuje i odměnu poskytovanou neuvolněnému členu zastupitelstva, který vykonává funkci starosty (resp. primátora či hejtmana) či místostarosty (resp. náměstka primátora či náměstka hejtmana) a je zároveň poslancem, senátorem či členem vlády.

I.

Argumentace navrhovatelky

3. Skupina senátorů ve svém návrhu popisuje proces přijetí napadené úpravy a formuluje v zásadě dva okruhy námitek.

4. První okruh se týká namítaných vad legislativního procesu přijetí dotčené novely. V tomto ohledu navrhovatelka zdůrazňuje, že napadená úprava nebyla součástí původní zákonné předlohy, nýbrž byla navržena (a posléze přijata) až na základě poslaneckého pozměňovacího návrhu. V této souvislosti tvrdí, že došlo k porušení pravidel legislativního procesu, který zakládá rozpor s ústavním pořádkem, neboť pozměňovací návrh, jímž byla napadená úprava do zákona č. 57/2025 Sb. včleněna, představuje nepřijatelný legislativní přílepek. Legislativní přílepky jsou podle ustálené judikatury Ústavního soudu takové 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 nesouvisějící návrhy, které jsou pozměňovacími návrhy jen formálně. Ve skutečnosti jde o nový návrh zákona ve smyslu čl. 41 a násl. Ústavy, a tím pádem zastřenou zákonodárnou iniciativu. Přílepky obcházejí zákonem nastavené parlamentní procedury, přičemž narušují ústavní principy a pravidla tak, že omezují parlamentní a veřejnou debatu o příslušné právní úpravě, porušují právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona a popírají některé principy demokratického právního státu jako např. princip dělby moci, princip zákazu libovůle nebo požadavek předvídatelnosti zákona.

5. Původní vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 825) měl novelizovat zákon o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, a zákon o platu a některých dalších náležitostech státních zástupců, a to v reakci na derogační zásah nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/24 ze dne 15. 5. 2024. Vláda navrhla projednat zákona v režimu § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů tak, aby s ním Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas již v prvním čtení (k čemuž však nakonec v důsledku námitek dvou poslaneckých klubů nedošlo). Při projednání v tomto režimu přitom není možné podávat pozměňovací návrhy. Je tedy zjevné, že vláda jako navrhovatel zamýšlela (i s ohledem na časovou tíseň) návrhem zákona řešit především důsledky uvedeného nálezu Ústavního soudu, nikoliv jakékoliv jiné záležitosti v jiných právních předpisech.

6. Do zákona č. 57/2025 Sb. byla napadená právní úprava včleněna pozměňovacími návrhy poslanců Mariana Jurečky a Marka Výborného vedenými v systému Poslanecké sněmovny jako sněmovní dokumenty č. 5765 a 5764, označenými v souhrnu pozměňovacích návrhů (sněmovní tisk č. 825/2) jako F1 a F2.

7. Napadená úprava nemá žádnou souvislost s úpravou platů představitelů státní moci či státních orgánů, soudců, státních zástupců ani jiných osob placených ze státního rozpočtu, ani s postavením manžela či partnera prezidenta republiky, které měl původní vládní návrh rovněž upravovat. Týká se výše odměn za výkon funkce zastupitelů obcí a krajů, které jsou stanoveny zvláštními zákony a jsou vypláceny z rozpočtů územních samosprávných celků. Neřeší ani kumulaci funkcí, jejichž odměňování je upraveno dvěma zákony původně navrženými k novelizaci, s funkcemi v zastupitelstvech územních samospráv, neboť tato problematika byla vyřešena novelizačním zákonem č. 263/2019 Sb. a napadená právní úprava na tomto řešení nic nemění. Je tedy zřejmé, že pozměňovací návrhy nemají úzký vztah k původnímu návrhu zákona. Za úzký vztah v žádném případě nelze považovat to, že se obsah obou návrhů zabývá financemi, které určité osoby obdrží za výkon určité funkce

(avšak v jednom případě jde o stanovení výše platu a v druhém o krácení odměny při výkonu více funkcí, v obou případech jde o zcela jiné funkce plnění upravené jiným zákonem a vyplácené z jiného rozpočtu).

8. Přílepkový charakter napadené právní úpravy nebyl zhojen širokým konsenzem při závěrečném hlasování o návrhu zákona obsahující dané pozměňovací návrhy v závěru třetího čtení v Poslanecké sněmovně. Ze 126 přítomných poslanců hlasovalo pro přijetí zákona 67 poslanců z řad tehdejší vládní koalice, zatímco všichni přítomní poslanci opozičních poslaneckých klubů hlasovali aktivně proti.

9. Předmětné pozměňovací návrhy navíc byly vloženy do systému Poslanecké sněmovny na poslední chvíli, cca 45 minut před koncem 2. čtení a celé 123. schůze Poslanecké sněmovny v 9. volebním období. Toto načasování spolu s ostatními okolnostmi předložení pozměňovacího návrhu indikuje zneužití pozměňovacího návrhu jako zastřené zákonodárné iniciativy s cílem vyhnout se jak veřejné diskuzi o návrhu, tak transparentnímu připomínkovému řízení. Pozměňovací návrhy podali dva poslanci, kteří v předmětné době byli členy vlády, konkrétně ministři pověřenými řízením Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva zemědělství. Ministerstvo práce a sociálních věcí bylo přitom gesčním rezortem ve vztahu k původnímu návrhu zákona a jeho předkladatelem do mezirezortního připomínkového řízení. Pokud cítili oba navrhovatelé potřebu řešit výši odměn při souběžném výkonu více funkcí v zastupitelstvech, mohli nepochybně zadat legislativním úředníkům na jimi vedených ministerstvech úkol, aby napadenou právní úpravu včlenili do původní verze návrhu nebo uplatnili v mezirezortním připomínkovém řízení připomínku požadující její začlenění. To se však nestalo.

10. Druhým okruhem jsou námitky meritorního charakteru. Navrhovatelka v první řadě namítá, že napadená právní úprava porušuje právo na spravedlivou odměnu za práci zaručené čl. 28 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Čl. 28 Listiny zakotvující ústavní princip spravedlivé odměny za práci se neomezuje na zaměstnance a je třeba jej v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu vykládat širěji (nálezn sp. zn. Pl. ÚS 24/19 ze dne 24. 11. 2020). Navrhovatelka tvrdí, že napadená úprava nesleduje legitimní cíl, nýbrž je třeba považovat ji za projev populismu.

11. Snížení odměny přitom není jen symbolické či přiměřené, ale doznává razantního zásahu ve výši 60 %, patrně s inspirací poklesu odměn v případě souběhu výkonu funkce člena vlády či zákonodárského sboru s určenou funkcí v samosprávě, což už samo o sobě je pro skupinu senátorů nepřijatelné. Jedná se tedy podle skupiny senátorů o zásah do práva na spravedlivou odměnu nepřiměřený a citelný, kdy většinu nároku na odměnu zákon dotčeným osobám upírá. Zákonodárce nevyužil ani možnosti jít cestou přiměřenějšího zásahu do postavení dotčených osob, tedy nikoli plošného snížení odměn, ale například snížení odměn v případě souběhu vymezených veřejných volených funkcí, pokud by například absentovali bez náležité omluvy na stanovených zasedáních zastupitelského sboru či neplnění jím zvlášť stanoveného úkolu apod. Navrhovatelka zdůrazňuje, že nyní projednávaná věc se podstatně liší od věci projednávané pod Pl. ÚS 24/19, v níž Ústavní soud již dříve přezkoumával ústavnost souběhu funkcí v samosprávě s členstvím v zákonodárném či vládním sboru. Podle navrhovatelky Ústavní soud také výslovně zdůraznil, že právní úpravu shledává za ústavně přijatelnou s ohledem na princip dělby moci mezi státní moc a územní samosprávu, kdy větší personální oddělenost těchto mocí je legitimní cíl. Nyní napadená úprava se však týká souběhu funkcí v rámci samosprávy.

12. Z druhého navrhovatelka namítá, že napadená úprava je diskriminační a narušuje principy rovnosti, právní jistoty a ochrany legitimního očekávání. Jedná se podle ní o přímou diskriminaci dotčených osob (volených veřejných funkcionářů, na něž právní úprava

dopadá). Jelikož napadená úprava nesleduje legitimní cíl a není přiměřená, nemůže obstát v testu diskriminace formulovaném v předchozí judikatuře Ústavního soudu.

13. Pokud jde o aspekt právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, odkazuje navrhovatelka na dřívější judikaturu (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. 9. 2009 nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04 ze dne 26. 1. 2005), z nichž plyne, že právo na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím zahrnuje i právo tyto funkce nerušeně zastávat a vykonávat dle předem stanovených pravidel. Podmínky výkonu mandátu – včetně výše odměny – dle navrhovatelky nelze takto měnit „v průběhu hry“. Jde sice o retroaktivitu nepravou, i ta je však nepřípustná, vylučuje-li ji princip důvěry v právo (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/19, ze dne 4. 2. 2020, bod 38). V projednávané věci podle navrhovatelky není dán silný společenský zájem, který by nad principem ochrany důvěry v právo (stojícím na straně dotčených volených představitelů samospráv) převážil.

14. Zatřetí je navrhovatelka přesvědčena, že napadená právní úprava nepřiměřeně zasahuje do práva územních samosprávných celků na samosprávu a je v rozporu s čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 a odst. 4 Ústavy. Územní samosprávné celky jsou výrazným snížením odměn hrazených svým zastupitelům zásadně limitovány, ačkoliv jde o jejich vlastní výdaje z jejich vlastních příjmů. Nejde tedy o žádné prostředky státu. Lze proto namítnout, že stát omezuje oprávnění obcí a krajů nakládat s vlastním majetkem a hospodařit dle vlastních rozpočtů (čl. 101 odst. 3 Ústavy) a poskytnout svým členům za jejich zvolenou veřejnou funkci, činnost a nasazení ve prospěch této samosprávy odměnu. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a na vlastní odpovědnost je atributem samosprávy (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003).

15. Začtvrté napadená úprava trpí podle navrhovatelky legislativně-technickými nedostatky. Předně vytváří mezeru v právu a z toho plynoucí výkladovou nejasnost ve vztahu k odměňování a krácení odměn těch funkcionářů, kteří jsou poslanci nebo členy vlády a vztahuje se na ně již současná úprava krácení odměn, a zároveň jsou členy zastupitelstva obce i zastupitelstva kraje.

16. Dále napadená právní úprava předpokládá, že jedna osoba může být současně členem zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstva kraje nebo členem zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstva obce, což však zákon o volbách do zastupitelstev obcí neumožňuje. Tento nesoulad v praxi nepovede k žádným právním důsledkům, avšak dokresluje iracionalitu právní úpravy dosahující protiústavní intenzity.

17. Konečně pak navrhovatelka upozorňuje, že přijaté znění napadených ustanovení nedopadá na souběh funkcí člena zastupitelstva hlavního města Prahy a člena zastupitelstva městské části hlavního města Prahy, které lze považovat za ekvivalent souběhu funkcí v zastupitelstvech obce a kraje, ani na souběh funkcí člena zastupitelstva územně členěného statutárního města a člena zastupitelstva městské části či městského obvodu tohoto statutárního města. V případech souběhu funkcí, na které sice napadená právní úprava dopadá, avšak dotyčný funkcionář má v obou zastupitelstvech stanovenou totožnou výši odměny, pak ke krácení žádné z odměn nedojde. Tento legislativní nedostatek pak zakládá zjevnou nerovnost u osob ve stejném (obdobném) postavení.

18. Navrhovatelka rovněž požádala Ústavní soud o přednostní projednání věci ve smyslu § 39 zákona o Ústavním soudu.

II.

Vyjádření účastníků řízení

19. K návrhu se v souladu s § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyjádřila Poslanecká sněmovna Parlamentu a Senát Parlamentu.
20. Vláda a veřejný ochránce práv informovali Ústavní soud, že se rozhodli nevyužít svého oprávnění dle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení v postavení vedlejších účastníků nevstoupí.
21. Poslanecká sněmovna se ve svém vyjádření věnuje popisu legislativního procesu přijetí zákona č. 57/2025 Sb., tedy novelizace, kterou byla napadená ustanovení vložena do příslušných zákonů.
22. Poslanecká sněmovna vyjádřila přesvědčení, že zákon byl přijat v souladu s Ústavou a právním řádem. Rekapitulovala, že návrh zákona č. 57/2025 Sb. byl předložen vládou Poslanecké sněmovně v 9. volebním období dne 18. října 2024 jako sněmovní tisk č. 825. První čtení návrhu zákona proběhlo na 119. schůzi dne 19. listopadu 2024, ve kterém byl tisk přikázán k projednání rozpočtovému výboru jako výboru garančnímu. Rozpočtový výbor návrh zákona projednal a vydal dne 27. listopadu 2024 usnesení s pozměňovacími návrhy doručené poslancům jako tisk č. 825/1. Druhé čtení návrhu zákona se uskutečnilo na 123. schůzi dne 20. prosince 2024, všechny podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 825/2. Napadená ustanovení byla do vládní předlohy doplněna v důsledku přijetí pozměňovacích návrhů poslance Mariana Jurečky, označených ve sněmovním tisku č. 825/2 jako návrhy F1 a F2. Následné třetí čtení návrhu zákona proběhlo na 126. schůzi Poslanecké sněmovny ve dnech 15. a 17. ledna 2025. V závěrečném hlasování (hlasování č. 21) z přítomných 127 poslanců bylo pro 67 a proti 58 poslanců. Návrh zákona byl přijat.
23. Návrh zákona byl postoupen Senátu dne 17. ledna 2025, který jej zařadil na svou schůzi dne 28. ledna 2025. Senát k návrhu zákona nepřijal žádné usnesení. Zákon byl doručen prezidentu republiky k podpisu dne 17. února 2025. Prezident zákon nepodepsal a vrátil jej téhož dne Poslanecké sněmovně.
24. Poslanecká sněmovna hlasovala o návrhu zákona vráceném prezidentem na své 131. schůzi dne 4. března 2025. Poslanecká sněmovna přehlasovala veto prezidenta republiky, když v jejím hlasování (hlasování č. 44) o návrhu na setrvání Poslanecké sněmovny na zákonu vráceném prezidentem republiky z přítomných 193 poslanců hlasovalo pro návrh 101 a proti návrhu 91 poslanců.
25. Zákon byl vyhlášen dne 6. března 2025 ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv České republiky pod číslem 57/2025 Sb. Z výše uvedeného vyplývá, že zákon byl schválen potřebnou většinou poslanců Poslanecké sněmovny, podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.
26. Senát ve svém vyjádření rovněž uvedl, že při projednávání návrhu zákona postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, a rekapituloval průběh zákonodárského procesu v Senátu.
27. Návrh zákona č. 57/2025 Sb. byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou dne 17. ledna 2025. V Senátu byl návrh projednáván jako tisk č. 43 patnáctého funkčního období. Po projednání v garančním výboru vyjádřil zpravodaj přesvědčení, že napadené části dotčených ustanovení byly přijaty ukvapeně a jejich přijetí vycházelo z neznalosti problematiky a opomenutí faktického nasazení zastupitelů územní samosprávy. I přes tuto skutečnost navrhl (s ohledem na urychlenou nutnost řešit právní vakuum vzniklé od 1. ledna 2025 v důsledku derogačního zásahu Ústavního soudu nálezem ve věci Pl. ÚS 5/24), aby garanční výbor doporučil Senátu schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou

sněmovnou. Garanční výbor však k návrhu zákona nepřijal žádné usnesení. Ústavně-právní výbor po obsáhlé diskusi doporučil Senátu návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

28. Senát se návrhem zákona zabýval na své 5. schůzi v patnáctém funkčním období dne 28. ledna 2025. V rámci obecné rozpravy několik senátorů napadenou úpravu podrobilo kritice, nepadl v ní však žádný návrh krom návrhu výboru ústavně-právního, aby Senát návrh zákona schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. V hlasování se ze 60 přítomných vyslovilo pro návrh 28, proti 15, návrh tedy nebyl přijat. Poté byla zahájena podrobná rozprava, v níž byly podány pozměňovací návrhy, avšak žádný z nich nebyl přijat. Jednání Senátu o návrhu zákona proto skončilo bez usnesení.

29. Jelikož vyjádření obou komor Parlamentu toliko rekapitulovala proceduru přijetí a neobsahovala žádné nové skutečnosti, k nimž by se navrhovatelka již ve svém návrhu nevyjádřila, nepovažoval Ústavní soud za nutné zasílat jí tato vyjádření k replice.

III.

Upuštění od ústního jednání

30. Ústavní soud neshledal důvody pro nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV.

Znění napadených ustanovení

31. Ustanovení § 72 odst. 1 věty čtvrté a páté zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění zákona č. 57/2025 Sb. zní:

„Je-li uvolněný člen zastupitelstva obce zároveň členem zastupitelstva kraje nebo hlavního města Prahy podle jiného právního předpisu, poskytne mu odměnu v plné výši pouze ten samosprávný celek, který by mu jako členovi zastupitelstva poskytoval odměnu vyšší. Druhý z obou samosprávných celků, jehož zastupitelstva je členem, mu poskytne odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, kterou by mu jinak jako členovi zastupitelstva poskytoval.“

32. Ustanovení § 72 odst. 2 věty třetí, čtvrté a páté zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění zákona č. 57/2025 Sb. zní:

„Je-li neuvolněný člen zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty (primátora) nebo místostarosty (náměstka primátora), zároveň členem zastupitelstva kraje nebo hlavního města Prahy podle jiného právního předpisu, poskytne mu odměnu v plné výši pouze ten samosprávný celek, který by mu jako členovi zastupitelstva poskytoval odměnu vyšší. Druhý z obou samosprávných celků, jehož zastupitelstva je členem, mu poskytne odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, kterou by mu jinak jako členovi zastupitelstva poskytoval. Neuvolněnému členovi zastupitelstva obce vykonávajícímu funkci starosty (primátora) nebo místostarosty (náměstka primátora), který je zároveň poslancem, senátorem nebo členem vlády, může obec poskytovat odměnu nejvýše ve výši 0,4násobku výše odměny, která by mu jinak jako neuvolněnému členovi zastupitelstva obce při výkonu těchto funkcí náležela.“

33. Ustanovení § 47 odst. 1 věty čtvrté a páté zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění zákona č. 57/2025 Sb. zní:

„Je-li uvolněný člen zastupitelstva kraje zároveň členem zastupitelstva obce nebo hlavního města Prahy podle jiného právního předpisu, poskytne mu odměnu v plné výši pouze ten samosprávný celek, který by mu jako členovi zastupitelstva poskytoval odměnu vyšší. Druhý z obou

samosprávných celků, jehož zastupitelstva je členem, mu poskytne odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, kterou by mu jinak jako členovi zastupitelstva poskytoval.“

34. Ustanovení § 47 odst. 2 věty třetí, čtvrté a páté zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění zákona č. 57/2025 Sb. zní:

„Je-li neuvolněný člen zastupitelstva kraje, který vykonává funkci hejtmána nebo náměstka hejtmána, zároveň členem zastupitelstva obce nebo hlavního města Prahy podle jiného právního předpisu, poskytne mu odměnu v plné výši pouze ten samosprávný celek, který by mu jako členovi zastupitelstva poskytoval odměnu vyšší. Druhý z obou samosprávných celků, jehož zastupitelstva je členem, mu poskytne odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, kterou by mu jinak jako členovi zastupitelstva poskytoval. Neuvolněnému členovi zastupitelstva kraje vykonávajícímu funkci hejtmána nebo náměstka hejtmána, který je zároveň poslancem, senátorem nebo členem vlády, může kraj poskytovat odměnu nejvýše ve výši 0,4násobku výše odměny, která by mu jinak jako neuvolněnému členovi zastupitelstva kraje při výkonu těchto funkcí náležela.“

35. Ustanovení § 53 odst. 1 věty čtvrté a páté zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 57/2025 Sb. zní:

„Je-li uvolněný člen zastupitelstva hlavního města Prahy zároveň členem zastupitelstva obce nebo kraje podle jiného právního předpisu, poskytne mu odměnu v plné výši pouze ten samosprávný celek, který by mu jako členovi zastupitelstva poskytoval odměnu vyšší. Druhý z obou samosprávných celků, jehož zastupitelstva je členem, mu poskytne odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, kterou by mu jinak jako členovi zastupitelstva poskytoval.“

36. Ustanovení § 53 odst. 2 věty třetí, čtvrté a páté zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 57/2025 Sb. zní:

„Je-li neuvolněný člen zastupitelstva hlavního města Prahy, který vykonává funkci primátora nebo náměstka primátora, zároveň členem zastupitelstva obce nebo kraje podle jiného právního předpisu, poskytne mu odměnu v plné výši pouze ten samosprávný celek, který by mu jako členovi zastupitelstva poskytoval odměnu vyšší. Druhý z obou samosprávných celků, jehož zastupitelstva je členem, mu poskytne odměnu ve výši 0,4násobku výše odměny, kterou by mu jinak jako členovi zastupitelstva poskytoval. Neuvolněnému členovi zastupitelstva hlavního města Prahy vykonávajícímu funkci primátora nebo náměstka primátora, který je zároveň poslancem, senátorem nebo členem vlády, může hlavní město Praha poskytovat odměnu nejvýše ve výši 0,4násobku výše odměny, která by mu jinak jako neuvolněnému členovi zastupitelstva hlavního města Prahy při výkonu těchto funkcí náležela.“

V.

Procesní předpoklady řízení

37. Ústavní soud konstatuje, že je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených zákonných ustanovení, návrh splňuje všechny zákonem stanovené formální náležitosti a navrhovatelka byla k jeho podání oprávněna [§ 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu]. Zároveň neshledává žádný z důvodů nepřípustnosti návrhu nebo pro zastavení řízení o něm. Procesní předpoklady řízení jsou tudíž naplněny.

VI.

Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

VI. a) Vady legislativního procesu a jejich posuzování – obecná východiska

38. Ústavní soud se k posuzování ústavnosti legislativního procesu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů podle § 64 a násl. zákona o Ústavním soudu vyjádřil již

mnohokrát a nepovažuje za nutné, aby opětovně rekapituloval obecné teze, z nichž při takovém přezkumu vychází. Na tato východiska postačí odkázat (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 11/25 ze dne 25. 6. 2025, body 48 až 54) a v koncentrované podobě shrnout, že vada legislativního procesu je protiústavní, jestliže:

- 1) odporuje přímo normě výslovně zakotvené v ústavním pořádku;
 - 2) porušuje jednací řád Poslanecké sněmovny či Senátu a současně v důsledku této vady došlo k zasažení některé z ústavních norem nebo principů; a zároveň protichůdné ústavní normy nebo principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou nebo principem, který byl zasažen; nebo
 - 3) jednací řád Poslanecké sněmovny či Senátu byl sice formálně dodržen, ale přesto postupem Parlamentu dojde k zvlášť hrubému narušení některé ústavní normy nebo principu; a zároveň protichůdné ústavní normy nebo principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou nebo principem, který byl zasažen (srov. tamtéž, bod 55).
39. Podle takto vypracované typologie posuzuje Ústavní soud nejprísněji rozpor s normou, která je přímo zakotvena v ústavním pořádku, a méně přísně posuzuje porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny či Senátu, zatímco třetí popsaná situace může vést k zásahu Ústavního soudu jen výjimečně (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 47/23 ze dne 4. 6. 2025, bod 43).
40. Pokud jde o druhou z uvedených variant, porušení jednacího řádu může vést i k porušení ústavnosti zejména ve třech typových situacích:
- 1) porušení pravidel stavu legislativní nouze (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 a sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011);
 - 2) schválení tzv. přílepku (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 a sp. zn. Pl. ÚS 41/23 ze dne 4. 12. 2024) a
 - 3) omezení parlamentní debaty sloučením rozpravy k nesouvisejícím návrhům zákonů (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012, v němž ale nedošlo ke zrušení zákona z tohoto důvodu) nebo ukončením rozpravy za situace, kdy jsou do ní ještě přihlášení řečníci (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/22 ze dne 13. 9. 2022, sp. zn. Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 47/23 ze dne 4. 6. 2025 a cit. nálezy Pl. ÚS 41/23 a Pl. ÚS 11/25, v nichž ale rovněž nedošlo ke zrušení zákona z tohoto důvodu).
41. V posuzovaném případě navrhovatelka vznesla námitku, podle níž byla napadena úprava přijata jako přílepek, tedy neústavní pozměňovací návrh.

VI. b) Legislativní přílepky

VI. b) (i) Algoritmus ústavního přezkumu

42. Problematikou legislativních přílepků se Ústavní soud zabýval opakovaně. V nálezu Pl. ÚS 41/23 shrnul dosavadní judikaturu a uvedl, že legislativní 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 či 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. Ústavní soud označil legislativní přílepky za nežádoucí jev legislativního procesu (srov. body 83 a 84 cit. nálezu).

43. Ústavní soud v tomto nálezu formuloval algoritmus přezkumu legislativních přílepků (tamtéž, bod 106 a násl.), který je plně použitelný i v nyní posuzovaném případě. Při posuzování přílepků se Ústavní soud řídí následujícími hledisky:

1) Přílepek je takový pozměňovací návrh, který (1) nemá úzký vztah ani (1a) k účelu, ani (1b) k předmětu původního návrhu zákona, a současně (2) ve sněmovně nebylo dosaženo širokého konsenzu na jeho přijetí.

2) U takového přílepku je třeba posoudit intenzitu, v níž zasahuje ústavní pravidla a principy, což se bude u různých přílepků lišit.

3) V návaznosti na to je třeba zvážit, zda nad porušenými ústavními pravidly a principy nepřevažují jiné, protichůdné ústavní hodnoty, pro které je namísto úpravu nerušit.

44. Ústavní soud nepovažuje za nutné tento algoritmus detailně reprodukovat a odkazuje na citovaný náleží Pl. ÚS 41/23, resp. i na náleží navazující (srov. např. z poslední doby náleží sp. zn. Pl. ÚS 5/25 ze dne 4. 2. 2026). Pouze shrnuje, že (ad 1) přílepkem je pouze takový pozměňovací návrh, u něhož nelze shledat úzký vztah ani k předmětu, ani k účelu původního návrhu zákona. Pokud má tedy pozměňovací návrh úzký vztah alespoň k předmětu nebo alespoň k účelu původního návrhu, tímto testem projde. Rozhodující přitom není, jakých zákonů se týkal původní návrh a jakých pozměňovací návrh. Byl by tedy například přípustný 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. Obdobně by byl přípustný pozměňovací návrh, který do jiného zákona vkládá obsahově odlišnou úpravu, pokud sleduje srovnatelný účel. Dále platí, že každý přílepek automaticky není protiústavní. Z hlediska intenzity porušení ústavních principů a pravidel (ad 2) vychází Ústavní soud z předpokladu, že přílepek vždy obchází zákonodárnou iniciativu (čl. 41 Ústavy) a vždy narušuje principy právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), nicméně zohledňuje, že i přes využití přílepku může být zachována dostatečná parlamentní debata a vláda může mít dostatečnou příležitost se k přílepku vyjádřit. Konečně, Ústavní soud posuzuje, zda protichůdné ústavní principy, pravidla a hodnoty nepřevažují nad těmi, které byly přílepkem zasaženy (ad 3). 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).

VI. b) (ii) Aplikace na nyní posuzovaný případ

45. Ústavní soud přistoupil k přezkumu a zabýval se nejprve tím, zda byly pozměňovací návrhy poslanců Mariana Jurečky a Marka Výborného přílepkem. Je tedy předně třeba posoudit, zda jde o takový pozměňovací návrh, který nemá úzký vztah k původnímu návrhu zákona ani z hlediska předmětu, ani z hlediska účelu.

46. Podle Ústavního soudu se v projednávané věci o takový případ nejedná. Kritérium úzkého vztahu – ve smyslu, jak jej chápe nejnovější judikatura Ústavního soudu, tedy zejména náleží Pl. ÚS 5/25 – je naplněno. Jednotící prvek představuje kombinace dvou faktorů, konkrétně předmětu spočívajícího v úpravě odměn představitelů veřejné moci hrazených z veřejných rozpočtů a účelu, jímž byla mj. snaha o úspory v rámci prostředků vynakládaných na tyto odměny, resp. snaha o vybalancování nákladů v této oblasti.

47. Na jedné straně Ústavní soud musí přisvědčit navrhovatelce, že primární motivací předložení původního vládního návrhu zákona nebylo komplexní řešení platů volených představitelů samospráv či ještě obecněji osob, jejichž odměna je hrazena z veřejných rozpočtů. Tou byla reakce na náleží Ústavního soudu ve věci Pl. ÚS 5/24.

48. Je však třeba činit rozdíl mezi subjektivní motivací předložení návrhu zákona a objektivním předmětem a účelem návrhu zákona. Bez ohledu na bezprostřední motivaci jsou objektivním *předmětem* původní i napadené úpravy *odměny představitelů veřejné moci hrazené z veřejných rozpočtů*.

49. Co se týká objektivně pojímaného *účelu*, je společným jmenovatelem původního vládního návrhu zákona a pozměňovacích návrhů poslanců Výborného a Jurečky snaha o *úspory* v rámci prostředků vynakládaných na tyto odměny, resp. snaha o vybalancování těchto nákladů.

50. V tomto ohledu nelze přehlédnout ani genezi vztahu mezi zákony upravujícími platy představitelů státní moci (včetně soudců a státních zástupců) a judikaturou Ústavního soudu. Zákonodárce se opakovaně snažil dosáhnout určitých úspor v oblasti odměňování představitelů veřejné moci, a to jak ve vztahu k představitelům moci státní (srov. např. právě popis vývoje situace v nálezu Pl. ÚS 5/24) či ve vztahu k představitelům moci veřejné v širším slova smyslu (srov. např. již citovaný nálezn Pl. ÚS 24/19 či nálezn sp. zn. Pl. ÚS 22/22 ze dne 9. 5. 2023).

51. Zákonodárce měl reagovat na judikaturu Ústavního soudu, zároveň je však legitimní, chtěl-li v rámci zákonodárného procesu zohlednit obecnější problém úpravy odměn představitelů veřejné moci, resp. chtěl-li v rámci přijímané úpravy zohlednit i dlouhodobější snahu o úspory v této oblasti (k důrazu na vnímanou potřebu úspor a neuspokojivou situaci na výdajové straně státního rozpočtu srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 57/2025 Sb., sněmovní tisk č. 825/0, zejm. str. 6, dostupný na <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=246735>).

52. Jinak řečeno, zákonodárce v reakci na nálezn Pl. ÚS 5/24 nemusel řešit záležitost, která je předmětem napadené právní úpravy, zahrnul-li ji však do přijímaného zákona prostřednictvím poslaneckého pozměňovacího návrhu, nejedná se ještě proto o neústavní přílepek ve smyslu citované judikatury Ústavního soudu.

53. Ústavní soud proto konstatuje, že napadená právní úprava byla přijata ústavně souladným způsobem, jelikož existuje úzký vztah mezi původním návrhem zákona a pozměňovacími návrhy z hlediska předmětu i z hlediska účelu.

VII. Věcné posouzení návrhu

54. Navrhovatelka vedle ustanovení týkajících se souběhu členství v zastupitelstvech územních samosprávních celků různé úrovně navrhuje rovněž zrušení ustanovení předvídaných pro situaci souběhu funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku s funkcí člena zákonodárného sboru či vlády (§ 72 odst. 2 věta pátá zákona o obcích, § 47 odst. 2 věta pátá zákona o krajích a § 53 odst. 2 věta pátá zákona o hlavním městě Praze). Ve vztahu k situaci pokryté těmito ustanoveními nicméně pouze zdůrazňuje, že Ústavní soud se již v minulosti zabýval souběhem funkcí v samosprávě s členstvím v zákonodárném či vládním sboru, přičemž ji shledal ústavně souladnou (Pl. ÚS 24/19), potažmo že se nejedná o srovnatelné situace se situací souběhu členství v zastupitelstvech územních samosprávních celků. Výslovně v tomto ohledu uvádí, že nová právní úprava výrazně zasahuje do odměňování pouze v případě funkcí v samotné samosprávě.

55. S ohledem na to, že navrhovatelka nepředkládá ve vztahu k souběhu funkce člena v zastupitelstvu územního samosprávného celku s funkcí člena zákonodárného sboru či vlády žádné věcné argumenty k jejich neústavnosti, posoudil Ústavní soud ústavnost napadených ustanovení v dotčeném rozsahu pouze s přihlédnutím k aspektům, jimiž se odlišovala od úpravy přezkoumané v nálezu Pl. ÚS 24/19.

56. Jedinou odlišností napadených ustanovení od ustanovení dříve posouzených Ústavním soudem je, že se jedná o *neuvolněné* členy zastupitelstev vykonávajících funkce uvedené v těchto ustanoveních. Tento rozdíl ale nezakládá v žádném ohledu myslitelném v kontextu předloženého návrhu důvod pro odlišné posouzení souladnosti takové úpravy s ústavním

pořádkem. Ani v návrhu navrhovatelka žádným způsobem nevysvětluje, v čem je z hlediska posouzení ústavnosti mezi uvolněnými a neuvolněnými členy rozdíl.

57. Ústavní soud proto vyhodnotil ustanovení upravující souběh funkce neuvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku s funkcí člena zákonodárského sboru či vlády jako ústavně souladná.

58. Ústavní soud tedy dále přistoupil k věcnému přezkumu napadených ustanovení pouze ve zbývajícím rozsahu. Zabýval se přitom argumenty navrhovatelky vztahujícími se k tvrzenému porušení práva na spravedlivou odměnu za práci [VII. a)], práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek [VII. b)], zákazu retroaktivity, resp. ochrany důvěry v právo [VII. c)], práva na samosprávu [VII. d)], principu rovnosti a zákazu diskriminace [VII. e)], a konečně též k nedostatkům legislativní techniky [VII. f)].

VII. a) Právo na spravedlivou odměnu za práci

59. Podle čl. 28 Listiny „*zaměstnanci mají právo na spravedlivou odměnu za práci*“. Ačkoliv se toto ustanovení zmiňuje o zaměstnancích, jeho působnost se neomezuje na zaměstnance ve smyslu podústavního práva a je třeba ji v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu vykládat širěji. Ústavní soud ostatně v již citovaném nálezu Pl. ÚS 24/19 přisvědčil argumentaci navrhovatelky, že odměna uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků spadá do působnosti práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny. Zastupitelé územních samosprávných celků nevykonávají tuto veřejnou funkci v pracovněprávním vztahu, a to ani v případě, že jsou pro výkon funkce uvolněni (srov. § 79 zákona o obcích, § 54 zákona o krajích a § 58b zákona o hlavním městě Praze, podle nichž se zákoník práce na vzájemný vztah mezi zaměstnancem a územním samosprávným celkem uplatní toliko v tam vymezených případech a zastupitelé se pro tyto účely pouze „považují za zaměstnance“). Uvolněním zastupitele pro výkon veřejné funkce [§ 71 odst. 1 písm. a) zákona o obcích, § 46 odst. 1 písm. a) zákona o krajích, § 53 odst. 2 písm. a) zákona o hlavním městě Praze] se nicméně rozumí jeho uvolnění z případného pracovněprávního vztahu, který by jinak vykonával či mohl vykonávat. Na místo odměny (mzdy, platu), která by mu náležela v rámci takového pracovněprávního vztahu jakožto zaměstnanci, tak nastupuje odměna za výkon veřejné funkce, pro niž byl zastupitel uvolněn. Jelikož působnost čl. 28 Listiny je třeba vykládat široce, spadá do ní i odměna uvolněných členů zastupitelstev územních samosprávných celků, která plní právě popsanou funkci obdobnou odměně (mzdě, platu) zaměstnanců.

60. Právo na spravedlivou odměnu za práci se systematicky řadí mezi hospodářská, sociální a kulturní práva a čl. 28 Listiny, v němž je garantováno, patří mezi ta ustanovení, jichž se lze dle čl. 41 odst. 1 Listiny domáhat „pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí“. Ústavní pořádek tak zákonodárci poskytuje široký prostor pro uvážení, jakým způsobem toto právo na zákonné úrovni provede (náleze Pl. ÚS 1/12, bod 267), nikoliv však prostor neomezený. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu totiž zákonná úprava v případě práv podléhajících čl. 41 odst. 1 Listiny musí obstát v tzv. testu racionality.

61. Test racionality se sestává ze čtyř kroků. Prvním je vymezení smyslu a podstaty hospodářského nebo sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu. Druhým je zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence hospodářského nebo sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu. Třetím krokem je posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv. Posledním čtvrtým krokem je zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je racionální, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší (viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008; k nyní ustálené

podobě testu racionality viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 37/16 ze dne 26. 2. 2019, bod 25 či nález sp. zn. Pl. ÚS 44/18 ze dne 17. 7. 2019, body 45–46).

62. Je-li zjevné, že se napadená úprava nijak nedotýká esenciálního obsahu práva podléhajícího čl. 41 odst. 1 Listiny, omezuje se Ústavní soud na přezkum toho, zda napadená úprava sleduje legitimní cíl a je k jeho dosažení racionální, tedy na třetí a čtvrtý krok testu racionality (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 4/18 ze dne 18. 12. 2018, bod 49, týkající se práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny či již opakovaně citovaný nález Pl. ÚS 24/19, bod 36).

63. Napadená ustanovení se zjevně nedotýkají esenciálního obsahu práva na spravedlivou odměnu za práci. Ačkoliv omezují odměny jednotlivců jako uvolněných členů zastupitelstev na 40 % výše, která by jim jinak náležela, nesnižují jejich odměny plynoucí ze souběžně vykonávané druhé placené funkce v rámci samosprávy. Ostatně ani navrhovatelka netvrdí, že by došlo k zásahu do esenciálního jádra tohoto základního práva.

64. Přezkum z hlediska práva na spravedlivou odměnu za práci se tedy v takové situaci omezí na zhodnocení, zda napadená ustanovení sledují legitimní cíl a zda jsou k jeho dosažení racionální, tedy třetí a čtvrtý krok testu racionality.

65. Podle Ústavního soudu lze legitimní cíl spatřovat – podobně jako ve věci nálezu Pl. ÚS 24/19 – ve snaze úspory veřejných financí, konkrétně finančních prostředků v rozpočtech územních samosprávných celků. Tento cíl byl již v minulosti vyhodnocen Ústavním soudem jako legitimní pro omezení práva na spravedlivou odměnu za práci dle čl. 28 Listiny a od tohoto hodnocení nemá Ústavní soud důvod se v posuzovaném případě odchýlit (viz kromě již citovaného nálezu Pl. ÚS 24/19 i nález sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011, bod 51, týkající se plošného snížení platu státních zástupců).

66. V této souvislosti je nerozhodné, že podle názoru navrhovatelky se v případě samotné územní samosprávy neuplatní cíl spočívající pro snížení motivace pro kumulaci funkcí, jako je tomu při vertikální dělbě moci (nález Pl. ÚS 24/19, bod 42 a násl.). Aniž by se musel Ústavní soud tímto argumentem v kontextu samotné územní samosprávy zabývat, postačí konstatovat, že pro posouzení třetího kroku testu racionality je dostačující sledování jednoho legitimního cíle.

67. Co se týká čtvrtého kroku testu racionality, je napadená úprava se sledovaným cílem úspory veřejných prostředků racionálně spojena. Napadená ustanovení jsou zjevně s to dosáhnout úspory finančních prostředků územních samosprávných celků.

68. Napadená ustanovení tak obstála v testu racionality, a neporušují tedy právo na spravedlivou odměnu za práci zaručené čl. 28 Listiny.

VII. b) Právo na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek

69. Pokud jde o námitku, podle níž je napadená úprava v rozporu s právem na nerušený výkon veřejné funkce, uvádí Ústavní soud v první řadě, že rovněž touto námitkou se zabýval ve věci nálezu Pl. ÚS 24/19 a od řešení přijatého v této věci nemá důvod se odchylovat ani nyní.

70. Podle čl. 21 odst. 4 Listiny občané „mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím“. Toto ustanovení *prima facie* negarantuje jednotlivým občanům právo na výkon určité funkce, nýbrž pouze možnost se o ni ucházet za rovných podmínek (nález sp. zn. Pl. ÚS 8/16 ze dne 19. 12. 2017, bod 50; nález sp. zn. Pl. ÚS 21/15 ze dne 4. 9. 2018, bod 85).

71. Ústavní soud ve své judikatuře dovedl, že čl. 21 odst. 4 Listiny zahrnuje i právo volené a jiné veřejné funkce nerušeně vykonávat, včetně práva na ochranu před protiprávním

zbavením této funkce. Právem na nerušený výkon funkce, které zmiňuje navrhovatelka, je třeba rozumět právo si funkci po stanovenou dobu podržet, pokud nenastanou podmínky pro ukončení jejího výkonu (nález sp. zn. II. ÚS 53/06 ze dne 12. 9. 2006; obdobně nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008, bod 23; nález sp. zn. I. ÚS 2420/11 ze dne 16. 11. 2011, bod 16).

72. Od podmínek přístupu k veřejné funkci – tedy podmínek, za nichž se lze o určitou funkci ucházet a v případě úspěchu v ní setrvat – je ovšem třeba odlišit *podmínky*, za nichž má být příslušná veřejná *funkce vykonávána*. Ty již předmětem čl. 21 odst. 4 Listiny nejsou (srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020, zejména body 94 a 110 či nález sp. zn. Pl. ÚS 38/17 ze dne 11. 2. 2020, bod 154). Tyto závěry nejsou v rozporu ani s nálezy Pl. ÚS 27/09 a Pl. ÚS 73/04, jichž se dovolává navrhovatelka. Nález Pl. ÚS 27/09 se totiž týká situace, kdy došlo ústavním zákonem ke zkrácení mandátu poslance (tedy setrvání ve funkci), nález sp. zn. Pl. ÚS 73/04 pak toho, zda došlo k platnému zvolení senátora (tedy přístupu do této funkce) – nevztahují se tudíž k problematice podmínek, za nichž byly tyto funkce vykonávány. Napadená právní úprava přitom nestanoví takové podmínky výkonu veřejných funkcí, které by ve svých právních či faktických důsledcích znemožňovaly její plnohodnotný výkon, a na něž by v důsledku toho bylo třeba nahlížet jako na podmínky přístupu k dané funkci, respektive podmínky pro setrvání v ní.

73. Ústavní soud si je vědom, že odměny za výkon veřejných funkcí mohou sloužit i k tomu, aby byl zajištěn rovný přístup k těmto veřejným funkcím pro všechny občany bez ohledu na jejich majetek. Napadená ustanovení ovšem zjevně nemohou ani nepřímou omezit přístup jednotlivců k veřejným funkcím dle majetku, neboť neomezují odměny plynoucí z funkce, z níž plyne zastupiteli vyšší odměna, nýbrž až z funkce „druhé“. Přijetí názoru, podle něhož taková úprava přístup jednotlivců k veřejným funkcím omezuje, by ve svém důsledku znamenalo, že takovému omezení čelí tím spíše každý, kdo vykonává pouze jednu takto honorovanou funkci. Ostatně ani navrhovatelka nenamítá, že by napadená ustanovení vedla k nepřímé diskriminaci z důvodu majetku.

74. Napadenými ustanoveními tedy nedochází k zásahu do práva na přístup k voleným a jiným veřejným funkcím za rovných podmínek.

VII. c) Právní jistota a princip zákazu zpětné účinnosti právních norem

75. Podle navrhovatelky bylo napadenými ustanoveními zasaženo do právní jistoty a do legitimního očekávání dotčených členů zastupitelstev. Právní úprava jejich odměňování se totiž zásadním způsobem změnila v průběhu jejich volebních období, což navrhovatelka připodobňuje ke změně pravidel během hry. To navrhovatelka považuje za nepřímou diskriminaci, jež je nepřipustná, neboť při absenci legitimního cíle nemůže tento (absentující) cíl převážit nad principem ochrany důvěry v právo.

76. Ústavní soud ve své judikatuře vyložil, že součástí principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy je rovněž ochrana právní jistoty a z ní plynoucí princip ochrany důvěry občanů v právo a zákazu zpětné účinnosti právních norem (retroaktivity). Ústavní soud přitom rozlišuje pravou retroaktivitu, která je zásadně nepřipustná, a nepravou retroaktivitu, která je zásadně přípustná. Podstata pravé retroaktivity spočívá v tom, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo na jejím základě dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona. V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně

kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů (srov. např. nález Pl. ÚS 53/10, bod 145 a násl.).

77. Tedy zatímco pravá retroaktivita je obecně nepřipustná, nepravá retroaktivita je nepřipustná pouze výjimečně, a to zasahuje-li zásadně do legitimního očekávání občanů a důvěry v právo. V tomto posuzování Ústavní soud zohledňuje intenzitu veřejného zájmu, který zákonodárce ke změně právní úpravy vedl, a míru zklamání důvěry v právo. Význam má, o jaké právo jde a jak "silné" očekávání zakládá, tj. zda pouhou důvěrou v neměnnost právní úpravy, legitimní očekávání či dokonce právo samotné. Specifické postavení z hlediska jeho ochrany zde má legitimní očekávání v podobě majetkového nároku (nález Pl. ÚS 30/23, body 137 a 138).

78. Napadená ustanovení nabyla účinnosti 1. 1. 2026, a to v souladu s čl. VIII zákona č. 57/2025. Vzhledem k absenci přechodných ustanovení tato novelizace změnila ode dne účinnosti výši odměňování dotčených členů zastupitelstev v průběhu volebních období příslušných zastupitelstev – pravidelné volby do zastupitelstev obcí, zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstev jeho městských částí se konaly dne 23. září a 24. září 2022.; volby do zastupitelstev krajů pak 20. a 21. září 2024. Tato změna pravidel pro odměňování tak má ve vztahu k uvedeným členům zastupitelstev charakter nepravé retroaktivity.

79. Nepravá retroaktivita je obecně přípustná a výjimečné okolnosti, proč by tomu tak nemělo v posuzované věci být, Ústavní soud neshledal. Jak Ústavní soud uvedl v již citovaném nálezu Pl. ÚS 4/17, bod 219 či v nálezu Pl. ÚS 24/19, bod 70, obecně jednotlivcům zastávajícím veřejné funkce nesvědčí tzv. legitimní očekávání na „neměnnost podmínek výkonu funkce“. Výjimečné okolnosti, za kterých by v tomto případě nebylo možné považovat nepřímou retroaktivitu za přípustnou, netvrdí ani navrhovatelka. Naopak tu byla nezpochybňovaná společenská potřeba na úsporách ve výdajích ze státního rozpočtu.

VII. d) Právo na samosprávu

80. Podle navrhovatelky napadená ustanovení porušují právo na samosprávu dle čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 3 a odst. 4 Ústavy. Navrhovatelka tvrdí, že územní samosprávné celky jsou výrazným snížením odměn hrazených svým zastupitelům zásadně limitovány, ačkoliv jde o jejich vlastní výdaje z jejich vlastních příjmů. Nejde tedy o žádné prostředky státu. Stát tudíž podle ní omezuje oprávnění samospráv nakládat s vlastním majetkem a hospodařit dle vlastních rozpočtů, ačkoliv jde o klíčový aspekt práva na samosprávu.

81. Ústavní soud nicméně konstatuje, že napadená ustanovení do práva na samosprávu nijak nezasahují. Jejich zrušení by nemělo za následek, že by územní samosprávné celky mohly samy posuzovat výši odměny členů svých zastupitelstev, u nichž došlo k souběhu funkcí, nýbrž to, že by jim musely poskytovat odměnu v plné výši, jak plyne ze zákonné úpravy a nařízení vlády k jejímu provedení (viz § 73 zákona o obcích, § 48 zákona o krajích a § 54 zákona o hlavním městě Praze ve spojení s nařízením vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů). Jinými slovy, určování výše odměny zastupitelů do kompetence samospráv nespadá nyní, avšak nespadlo by do ní ani tehdy, pokud by napadená úprava byla zrušena. Pokud by navrhovatelka považovala tato nastavení za protiústavní, musela by napadnout právě výše uvedená ustanovení a tvrdit, že z práva na samosprávu plyne územním samosprávným celkům právo autonomně rozhodovat o výši, resp. výpočtu odměn zastupitelů.

82. Navrhovatelka však právní úpravu odměňování členů zastupitelstev jako celek nenapadá a nenamítá ani, že by tato oblast měla s ohledem na právo na samosprávu být zcela nebo v širší míře svěřena do působnosti územních samosprávných celků. Ani touto námitkou se tak není třeba v posuzované věci podrobněji zabývat. Ostatně i v tomto ohledu se situace nijak neodlišuje od věci nálezů Pl. ÚS 24/19, kde Ústavní soud analogický argument s obdobným odůvodněním odmítl.

VII. e) Princíp rovnosti a zákaz diskriminace

83. Navrhovatelka dále namítá porušení práva na rovné zacházení (zákazu diskriminace). Ústavní soud se v nálezě sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (v bodech 99–102), podrobně zabýval vymezením toho, jakým způsobem je třeba přezkoumávat namítané zásahy do práva na rovné zacházení, s cílem sjednotit dosavadní judikaturní přístupy.

84. Jak plyne z citovaného nálezě Pl. ÚS 18/15, ústavní právo na rovné zacházení je garantováno jednak v čl. 1 Listiny jako samostatné základní právo, jehož se lze domáhat přímo a bez dalšího (rovnost neakcesorická), jednak jako základní právo podmíněné, jehož se lze domáhat podle čl. 3 odst. 1 Listiny jen ve spojení s tvrzeným zásahem do jiného základního práva či svobody chráněných Listinou (rovnost akcesorická). S ohledem na skutečnost, že Ústavní soud ve své judikatuře připustil vedle ústavní ochrany rovnosti v základních právech dle čl. 3 odst. 1 Listiny též ústavní ochranu rovnosti ve všech právech, respektive obecný zákaz libovůle dle čl. 1 Listiny, nemá samo rozlišování akcesorické či neakcesorické rovnosti v řízení o kontrole právních předpisů před Ústavním soudem zásadní význam, neboť všechny možné námitky opřené o čl. 3 odst. 1 Listiny jsou vždy normativně „pokryty“ ustanoveními čl. 1 Listiny, jehož působnost je z povahy věci širší. Intenzita ústavního přezkumu není primárně závislá na skutečnosti, zda k nerovnému zacházení dochází ve vztahu k jinému ústavně zaručenému právu (akcesoricky), či nikoli (neakcesoricky). Klíčovým je zejména důvod odlišného zacházení, tedy stanovený rozlišovací znak, a zároveň konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně zacházeno. Tomu pak musí odpovídat nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy (ospravedlnění) odlišného zacházení (nález Pl. ÚS 18/15, body 100–101; obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019, bod 51).

85. Při rozlišování z důvodů tzv. podezřelých, tedy důvodů týkajících se osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka, je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení velmi přísné nároky, byť by se odlišné zacházení netýkalo jiného základního práva. Naopak, bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace (např. výše příjmu v daňovém zákonodárství), byť by se odlišné zacházení dotýkalo jiného základního práva (ochrany vlastnictví), bude intenzita ústavního přezkumu nízká (nález Pl. ÚS 18/15, bod 102).

86. S těmito východisky se Ústavní soud ztotožnil rovněž v již opakovaně citovaném nálezě Pl. ÚS 24/19 (body 54 a 55), a ani v posuzované věci neshledal důvod se od nich odchýlit.

87. Za podezřelé důvody rozlišování je třeba považovat v první řadě ty, jež jsou uvedené výslovně v čl. 3 odst. 1 Listiny (pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, víra a náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní nebo etnické menšině, majetek, rod) a dále ty, které těmto kategoriím typově odpovídají, a naplňují tak znaky jiného postavení ve smyslu odkazovaného ustanovení.

88. Při přezkumu, zda nedošlo k porušení práva na rovné zacházení z důvodu rozlišovacích kritérií užitých v právní úpravě, je třeba posoudit, zda 1. jde o srovnatelné

jednotlivce nebo skupiny; 2. je s nimi nakládáno odlišně a na základě jakého důvodu; 3. jde odlišné zacházení daným jednotlivcům nebo skupinám k tíži (uložením břemene nebo odepřením dobra); 4. je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tedy a) sleduje legitimní cíl a b) je přiměřené (srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 49/10 ze dne 28. 1. 2014, bod 34, nález Pl. ÚS 4/17, bod 173 či nález sp. zn. Pl. ÚS 30/16 ze dne 7. 4. 2020, bod 136).

89. To, jak intenzivní bude přezkum přiměřenosti odlišného zacházení [krok 4b)], přitom bude záviset především na uplatněném důvodu odlišného zacházení a dále na tom, jakého konkrétního práva či statku se odlišné zacházení týká. Nižší míru intenzity bude představovat požadavek na racionální vztah právní úpravy ke sledovanému cíli, tedy zda může nějakým způsobem k jeho dosažení přispět. Nemusí tak jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Vyšší míru intenzity pak bude vyjadřovat požadavek na proporcionalitu ve vztahu ke sledovanému cíli (nález sp. zn. Pl. ÚS 24/19, bod 59).

90. V posuzované věci Ústavní soud hodnotí jako srovnatelné skupiny členy zastupitelstev vykonávající souběžně funkce na různých úrovních území samosprávy na straně jedné a členy zastupitelstev, kteří současně vykonávají odlišné veřejné funkce, jsou zaměstnanci nebo jsou jinak výdělečně činní v soukromé sféře, na druhé straně. S první skupinou osob je v důsledku přezkoumávaných ustanovení zacházeno odlišně, neboť je jim poskytována odměna toliko ve výši 0,4násobku odměny, která by jim jinak náležela. Toto odlišné zacházení nicméně není založeno na žádném z tzv. podezřelých důvodů ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny, ale toliko na souběžném zastávání jiné veřejné funkce. Není dále pochyb o tom, že jde o zacházení, které jde této skupině zastupitelů k tíži vzhledem ke snížení jejich odměny. Vzhledem k tomu Ústavní soud posoudil odlišné zacházení mezi jednotlivými skupinami z pohledu požadavku principu rovnosti podle čl. 1 Listiny.

91. Jak již Ústavní soud konstatoval shora, v části VII. a), toto rozlišování nicméně sleduje legitimní cíl, neboť vede k úspoře finančních prostředků vyplácených z rozpočtů územních samosprávních celků.

92. Z hlediska intenzity vyžadované při přezkumu přiměřenosti odlišného zacházení je relevantní, že napadená úprava není založena na podezřelém kritériu. Navíc zasahuje toliko do práva na spravedlivou odměnu za výkon práce, jehož se lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů dle čl. 41 odst. 1 Listiny, a zákonodárce tak má při přijímání této právní úpravy široký prostor pro uvážení. Z těchto důvodů musí i přezkum z hlediska práva na rovné zacházení mít v tomto kroku nižší intenzitu a postačí tedy, je-li právní úprava k dosažení vymezeného cíle v racionálním vztahu.

93. Racionální vztah mezi vymezeným legitimním cílem a zvolenými prostředky je dán, neboť napadená právní úprava je způsobilá tohoto cíle v rozumné míře dosáhnout. Racionálně ospravedlnit lze rovněž to, že zákonodárce obdobným způsobem nesnížil odměny v případě souběhu jiných veřejných funkcí či činnosti v soukromé sféře. U jiných veřejných funkcí se totiž nutně nejedná o prostředky z rozpočtů územních samosprávních celků. V případě soukromé sféry se pak vůbec nejedná o veřejné prostředky.

94. Napadenými ustanoveními tedy nedochází k porušení práva na rovné zacházení.

VII. f) Legislativně-technické nedostatky

95. Navrhovatelka upozorňuje rovněž na několik nedostatků legislativní techniky napadené právní úpravy. Ústavní soud se jimi zabýval, jelikož i takové nedostatky by mohly zakládat rozpor s ústavním pořádkem. Je potřeba nicméně předeslat, že by tomu tak bylo pouze v případě, pokud by takové nedostatky dosáhly určité intenzity. Ústavní soud již vícekrát konstatoval, že jeho zásah v případě pochybení legislativní techniky přichází v úvahu pouze tehdy, pokud se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost

a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015, bod 172). Ústavní rozměr je typicky dán tehdy, jestliže má nepředvídatelnost právní úpravy dopad do sféry ústavně zaručených práv (nález Pl. ÚS 21/14, bod 173). Výklad nejasností v právní úpravě, která takové intenzity nedosahuje, je přitom věcí obecných soudů (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008, bod 50).

96. Zaprvé navrhovatelka zmiňuje mezeru v právu, resp. z toho plynoucí výkladovou nejasnost v situaci, kdy je osoba zákonodárcem nebo členem vlády a vztahuje se na ni současná úprava krácení odměn, a zároveň je členem zastupitelstva obce i zastupitelstva kraje. Ústavní soud takovou mezeru v právu, resp. výkladovou nejasnost v napadených ustanoveních vůbec nespatřuje, tím méně se může jednat o nejasnost dosahující intenzity uvedené v předchozím bodě.

97. Zadruhé navrhovatelka poukazuje na skutečnost, že napadená právní úprava předpokládá, že jedna osoba může být současně členem zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstva kraje nebo členem zastupitelstva hlavního města Prahy a zastupitelstva obce, což však zákon o volbách do zastupitelstev obcí neumožňuje. Bez ohledu na skutečnost, že k zániku mandátu člena zastupitelstva obce, resp. kraje z důvodu ztráty volitelnosti dochází až vysloví-li to příslušné zastupitelstvo (§ 55 odst. 3 písm. b) ve spojení s § 5 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, resp. § 48 odst. 3 písm. b) ve spojení s § 5 odst. 1 a § 4 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev krajů), není existence nepoužitelného ustanovení v právním řádu sama o sobě neústavní. Jak uvádí i navrhovatelka, uvedený nesoulad nepovede v praxi k žádným právním důsledkům.

98. Zatřetí navrhovatelka upozorňuje, že napadená ustanovení nedopadají na situaci souběhu funkcí člena zastupitelstva hlavního města Prahy a člena zastupitelstva městské části hlavního města Prahy, ani na souběh funkcí člena zastupitelstva územně členěného statutárního města a člena zastupitelstva územně členěného obvodu takto členěného statutárního města. V tomto ohledu lze přisvědčit navrhovatelce, že napadená úprava výslovně neobsahuje pravidlo o krácení jedné z odměn při takovém souběhu. K zahrnutí těchto situací do působnosti napadených ustanovení lze nicméně dospět teleologickým výkladem. Zřejmým účelem napadených ustanovení totiž je postihovat všechny souběhy funkcí na všech úrovních územní samosprávy (viz odůvodnění pozměňovacího návrhu k napadeným ustanovením, sněmovní dokument 5765).

99. Ostatně, § 87 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze stanoví, že na práva a povinnosti členů zastupitelstev městských částí se použijí obdobně ustanovení vztahující se na práva a povinnosti členů zastupitelstva hlavního města Prahy. Podobný závěr lze dovodit z analogického použití ostatních hlav zákona o obcích na městské obvody a městské části (§ 146 zákona o obcích). Oba zákony tak předpokládají, že se zastupitelé městských obvodů či částí bude co do práv a povinností (s určitými výjimkami v zákoně o hlavním městě Praze) nakládáno shodně jako se členy zastupitelstev územně členěných statutárních měst či hlavního města Prahy.

100. I pokud by byl nicméně zvolen výklad opačný, tedy že na takové souběhy nedopadá krácení jedné z odměn, nejednalo by se o deficit naplňující výše uvedená kritéria pro derogační zásah Ústavního soudu v řízení o abstraktní kontrole norem.

101. Začtvrté navrhovatelka namítá, že při souběhu funkcí upraveného v napadených ustanoveních nedojde ke krácení žádné z odměn, pokud má dotýčný funkcionář v obou zastupitelstvech stanovenou totožnou výši odměny, jelikož nebude žádný územní celek, který by poskytoval odměnu vyšší. I takový legislativní deficit lze nicméně překlenout ústavně souladným výkladem bez nutnosti derogačního zásahu Ústavního soudu. Nabízí se

například, že v případě stejné výše odměny bude krácena ta spojená s funkcí, které se člen zastupitelstva ujal později.

102. Jak vyplývá z předchozích odstavců, žádný z namítaných nedostatků legislativní techniky u napadených ustanovení neporušuje ústavní pořádek a současně extrémně nenarušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu, a nevyžaduje tak derogační zásah Ústavního soudu.

VIII. Závěr

103. Ústavní soud se nejprve zabýval ústavností průběhu legislativního procesu, jenž vyústil v přijetí zákona č. 57/2025 Sb. Dospěl přitom k závěru, že napadená úprava není neústavním příležitím.

104. Následně se Ústavní soud zabýval věcným přezkumem napadené právní úpravy. Napadená ustanovení shledal ústavně souladnými, a proto návrh na jejich zrušení zamítl jako nedůvodný.

105. Ústavní soud o návrhu na přednostní projednání věci samostatně nerozhodoval, neboť o návrhu bylo rozhodnuto v co nejkratší době.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 29. dubna 2026

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu