

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudkyň a soudců Michala Bartoně, Lucie Dolanské Bányaiové (soudkyně zpravodajka), Milana Hulmáka, Veroniky Křest'anové, Zdeňka Kühna, Tomáše Langáška, Jiřího Přibáně, Kateřiny Ronovské, Dity Řepkové, Martina Smolka, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu **skupiny senátorů**, za kterou jedná senátor Ing. Michael Canov, zastoupené JUDr. Jaromírem Císařem, Ph.D., advokátem, sídlem Hvězdova 1716/2b, Praha 4 – Nusle, na zrušení čl. III části druhé a čl. VI části páté zákona č. 24/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jimiž byl změněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, a *in eventum* na zrušení slov „neoprávněné činnosti pro cizí moc“ v § 17 odst. 1 písm. d) a slov „neoprávněná činnost pro cizí moc podle § 318a trestního zákoníku“ v § 88 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění zákona č. 24/2025 Sb., a dále v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 24/2025 Sb., zrušení v § 33 slov „neoprávněné činnosti pro cizí moc (§ 318a)“, zrušení celých ustanovení § 318a a § 329 odst. 2 písm. g) a zrušení slov „neoprávněné činnosti pro cizí moc (§ 318a)“ v § 367 odst. 1, § 367 odst. 2 a § 368 odst. 1, za účasti **Parlamentu**, jako účastníka řízení, a **vlády**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení a obsah podaného návrhu

1. Ústavní soud se v nyní posuzované věci zabýval abstraktní kontrolou ústavnosti skutkové podstaty trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc obsažené v § 318a zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
2. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se skupina 24 senátorů (dále také „navrhovatelka“) domáhá zrušení ustanovení zákona č. 24/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invází vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále také jen „Lex Ukrajina VII“ nebo „zákon č. 24/2025 Sb.“), jimiž byl změněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) a trestní zákoník (tj. čl. III části druhé a čl. VI části páté Lex Ukrajina VII).

3. Navrhovatelka upřesňuje, že společným jmenovatelem napadených zákonných ustanovení je změna trestního zákoníku a trestního řádu v souvislosti se zavedením nové skutkové podstaty trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc vložené ve třech variantách do § 318a trestního zákoníku. V novelizovaných trestněprávních předpisech navrhuje *in eventum* zrušení v § 17 odst. 1 písm. d) trestního řádu slov „neoprávněné činnosti pro cizí moc“, v § 88 odst. 1 trestního řádu slov „neoprávněná činnost pro cizí moc podle § 318a trestního zákoníku“, a dále v trestním zákoníku zrušení v § 33 slov „neoprávněné činnosti pro cizí moc (§ 318a)“, zrušení celých ustanovení § 318a a § 329 odst. 2 písm. g) a zrušení slov „neoprávněné činnosti pro cizí moc (§ 318a)“ v § 367 odst. 1, § 367 odst. 2 a § 368 odst. 1. Ústavní soud nepovažuje za nutné reprodukovat zde celá znění napadených ustanovení trestních předpisů a za dostačující považuje uvedení pouze znění skutkové podstaty trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc (§ 318a trestního zákoníku), již zákonodárce formuloval následovně:

(1) Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude potrestán

- a) ten, kdo v úmyslu ohrožit nebo poškodit ústavní zřízení, svrchovanost, územní celistvost, obranu nebo bezpečnost České republiky anebo obranu nebo bezpečnost mezinárodní organizace, k ochraně jejichž zájmů se Česká republika zavázala, vykonává na území České republiky činnost pro cizí moc,*
- b) ten, kdo naruší svrchovanost České republiky tím, že na jejím území pro cizí moc sleduje jiného zpravodajskými prostředky, nebo*
- c) občan České republiky nebo osoba bez státní příslušnosti, která má na jejím území povolen trvalý pobyt, jež v úmyslu uvedeném v písmenu a) vykonává mimo území České republiky činnost pro cizí moc.*

(2) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán,

- a) získá-li činem uvedeným v odstavci 1 pro sebe nebo pro jiného značný prospěch nebo spáchá-li takový čin ve značném rozsahu, nebo*
- b) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 značnou škodu nebo jiný zvlášť závažný následek.*

(3) Odnětím svobody na pět až dvanáct let bude pachatel potrestán,

- a) získá-li činem uvedeným v odstavci 1 pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu, nebo*
- b) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 škodu velkého rozsahu.*

(4) Odnětím svobody na osm až patnáct let bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu.

(5) Příprava je trestná.

4. Navrhovatelka předně rozporuje ústavní konformitu legislativního procesu. Odkazuje na vládní návrh zákona schválený dne 12. 6. 2024, jehož cílem a účelem bylo prodloužení časového rámce pro dočasnou ochranu osob prchajících před ozbrojeným konfliktem na Ukrajině. Uvádí, že vláda v důvodové zprávě k tomuto zákonu nepředpokládala jakékoliv

zvýšení bezpečnostních hrozeb a nenavrhovala ani změnu v oblasti trestní politiky státu. Tento předmět a účel dle navrhovatelky vyplývá rovněž ze systematiky původního návrhu zákona.

5. Dále popisuje průběh projednání návrhu napadeného zákona Poslaneckou sněmovnou (srov. sněmovní tisk č. 727). Uvádí, že vláda coby předkladatelka prostřednictvím ministra vnitra konzistentně v průběhu prvního i druhého čtení zdůrazňovala shora vyjádřený předmět a účel návrhu zákona. V celém prvním čtení a ani při projednávání ve výborech, konkrétně ve Výboru pro bezpečnost jakožto garančního výboru a dále Výboru pro sociální politiku, se neprojednávaly otázky spojované s rozšířením trestního zákoníku o další nové skutkové podstaty trestného činu. Zdůrazňuje, že k návrhu zákona se vůbec nevyjádřil Ústavně-právní výbor.

6. Uvádí, že změny trestních předpisů související se zavedením skutkové podstaty neoprávněné činnosti pro cizí moc byly do návrhu zákona vloženy až ve druhém čtení (pozn. Ústavního soudu: pozměňovací návrh byl odůvodněn již v obecné rozpravě, přičemž k tomuto odůvodnění se předkládající poslanec M. Exner přihlásil rovněž v podrobné rozpravě druhého čtení konaného dne 22. 10. 2024). Pozměňovací návrh byl rozeslán dne 23. 10. 2024 (srov. sněmovní tisk č. 727/3, pozměňovací návrh č. 5055). Navrhovatelka opětovně uvádí, že změna trestních předpisů nemá žádnou souvislost s původním záměrem vlády přijmout úpravu navázanou na prodloužení rámce pro dočasnou ochranu.

7. Navrhovatelka upozorňuje, že totožnou úpravu týkající se nového trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc obsahuje vládní návrh zákona (novely trestního zákoníku) ze dne 13. 11. 2024, předložený Poslanecké sněmovně dne 19. 11. 2024, jenž prošel prvním čtením a byl přikázán Ústavně-právnímu výboru jako výboru garančnímu. Ten dne 15. 1. 2025, tj. v době, kdy se nyní posuzovaným návrhem zákona zabýval Senát (viz dále bod 17), rozhodl o přerušení projednání příslušného sněmovního tisku č. 861 (pozn. Ústavního soudu: tento návrh zákona, již bez § 318a trestního zákoníku, byl v mezidobě schválen a zákon byl dne 5. 8. 2025 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 270/2025 Sb.).

8. Navrhovatelka dále uvádí, že v průběhu projednávání návrhu zákona (sněmovní tisk č. 727) ve třetím čtení, konaném dne 11. 12. 2024, předkladatelka popsala důvody pro předložení pozměňovacího návrhu. Má za to, že došlo ke svévolnému rozšíření předmětu a účelu zákona Lex Ukrajina VII. Upozorňuje, že k pozměňovacímu návrhu se nemohla vyjádřit připomínková místa, ať už vládní (Ministerstvo spravedlnosti) či nevládní (Nejvyšší soud coby sjednocovatel judikatury). Odkazuje rovněž na vyjádření ministra spravedlnosti reagující na odbornou kritiku skutkové podstaty neoprávněné činnosti pro cizí moc a potvrzující nedostatky právní úpravy (např. vágnost širokých formulací). Navrhovatelka má za to, že důvodem pro obcházení řádného legislativního procesu nebyla s ohledem na tvrzenou akutnost obava z časové prodlevy při přijetí změny trestních předpisů, ale spíše obava předkladatelky z povinnosti vypořádat se s připomínkami dotčených subjektů. Odkazuje zde na připomínky Nejvyššího soudu, který se při projednávání novely trestního zákoníku a trestního řádu (sněmovní tisk č. 861) k navrhované úpravě vyjádřil negativně a uvedl řadu nedostatků, které plynou z případného přijetí řešené změny trestních předpisů. Navrhovatelka doplňuje, že v době projednávání návrhu zákona v průběhu třetího čtení dne 18. 12. 2024 byl již znám nález Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 41/23. Uvádí, že předkladatelka na tento nález reagovala prostřednictvím svého zástupce, ministra vnitra, který významně rozšířil původně

deklarovaný smysl a účel zákona a akcentoval „*veřejný zájem na účinné ochraně ústavního zřízení, svrchovanosti, územní celistvosti, obrany a bezpečnosti České republiky*“.

9. Následně popisuje průběh hlasování v Poslanecké sněmovně a průběh projednání a hlasování v Senátu. Uvádí, že návrh zákona byl schválen relativně těsnou většinou.

10. S odkazem na nosné právní závěry shora zmíněného plenárního nálezu Ústavního soudu navrhovatelka uvádí, že pozměňovací návrh č. 5055 je protiústavním přílepkem k původnímu vládnímu návrhu zákona. Má za to, že napadená ustanovení schváleného zákona nebyla předmětem původního vládního návrhu a nemají úzký vztah k jeho účelu a předmětu, přičemž nebylo dosaženo širokého konsenzu na jeho přijetí. Připomíná, že „*předkládání pozměňovacích návrhů nespadá pod ústavní právo jednotlivých poslanců navrhovat zákony (právo zákonodárné iniciativy). Pozměňovací návrh musí být vskutku pozměňovacím návrhem k existujícímu návrhu zákona, nikoli alternativním návrhem zákona, jemuž slouží původní návrh zákona jen jako předmětem a účelem nesouvisející nosič*“. Napadená ustanovení novelizující trestní zákoník a trestní řád nebyla podle navrhovatelky přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

11. Upozorňuje též na zkrácení řečnické doby v průběhu třetího čtení návrhu zákona na dvakrát 15 minut. Má za to, že v nyní posuzovaném případě nebyl k tomuto opatření důvod, neboť projednávání návrhu zákona neprovázely sněmovní obstrukce. Debatu probíhající v průběhu třetího čtení označuje za meritorní. Dále upozorňuje na ukončení rozpravy ve třetím čtení, ačkoliv do ní byli přihlášení další poslanci, což považují za rozporné s § 66 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „*jednací řád*“) a ponechává na rozhodnutí Ústavního soudu, zda toto nezákonné ukončení parlamentní debaty neporušuje rovněž ústavní principy.

12. Z věcného hlediska navrhovatelka k napadeným zákonným ustanovením namítá rozpor se zásadou legality, a to v rovině *nullum crimen sine lege certa*. Opětovně zmiňuje kritiku prezentovanou Nejvyšším soudem, připomíná, že ministr spravedlnosti již oznámil iniciativu směřující ke změně skutkové podstaty napadeného trestného činu a odkazuje na nález ze dne 23. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 13/12, v němž Ústavní soud při derogaci jiného ustanovení trestního zákoníku týkající se postihu drogové kriminality, konkrétně § 289 odst. 2 zmocňujícího vládu ke konkretizaci pojmu množství větší než malé, argumentoval mj. právě nedostatečnou určitostí trestněprávní úpravy. Navrhovatelka zdůrazňuje, že neurčitost právní normy, vylučující seznání jejího normativního obsahu za pomoci obvyklých interpretačních postupů, činí právní normu rozpornou s ústavním požadavkem právní jistoty.

13. Konečně v závěru návrhu vysvětluje formulaci petitu. Navrhuje zrušení části Lex Ukrajina VII novelizující trestní řád (část druhá, čl. III) a trestní zákoník (část pátá, čl. VI) a vedle toho samostatně *in eventum* navrhuje rovněž zrušení příslušných novelizovaných částí trestního řádu [část § 17 odst. 1 písm. d) a část § 88 odst. 1] a trestního zákoníku [část § 33, § 318a, § 329 odst. 2 písm. g) a části § 367 odst. 1, § 367 odst. 2 a § 368 odst. 1]. Navrhovatelka navrhuje zrušit napadená ustanovení s účinností ke dni přijetí nálezu Ústavního soudu, a tedy nikoliv až dnem publikace nálezu ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Žádá rovněž přednostní projednání věci podle § 39 zákona o Ústavním soudu.

II.

Vyjádření účastníků, vedlejší účastnice řízení a replika navrhovatelky

14. Ústavní soud zaslal návrh na zahájení řízení Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a veřejnému ochránci práv.

II. a) Vyjádření komor Parlamentu

15. Poslanecká sněmovna (prostřednictvím předsedkyně) popsala průběh projednání a schválení napadeného zákona. Upřesnila, že návrh zákona byl předložen vládou Poslanecké sněmovně dne 12. 6. 2024 a rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 727/0 dne 13. 6. 2024. První čtení proběhlo na 108. schůzi dne 25. 6. 2024. Návrh zákona byl přikázán k projednání Výboru pro bezpečnost jako garančnímu výboru a též Výboru pro sociální politiku. Výbor pro sociální politiku návrh zákona projednal a dne 11. 7. 2024 vydal usnesení s doporučením návrh zákona schválit (srov. sněmovní tisk č. 727/1). Výbor pro bezpečnost návrh zákona projednal a dne 6. 9. 2024 vydal usnesení s pozměňovacími návrhy doručené poslancům jako tisk č. 727/2. Druhé čtení návrhu zákona se uskutečnilo na 115. schůzi dne 22. 10. 2024, kdy byl v podrobné rozpravě jako sněmovní dokument č. 5055 načten pozměňovací návrh poslanců M. Exnera, V. Rakušana, P. Blažka, J. Bartoška, P. Žáčka, M. Zuny, J. Michálka a P. Lechoty. Všechny podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 727/3. Třetí čtení návrhu zákona bylo zahájeno dne 20. 11. 2024 a pokračovalo ve dnech 6., 11. a 18. 12. 2024, kdy byl pozměňovací návrh č. 5055 schválen: ze 177 přítomných poslankyň a poslanců 100 hlasovalo pro a 74 proti. V závěrečném hlasování o návrhu zákona jako celku z přítomných 177 poslankyň a poslanců bylo pro 99 a 78 proti. Návrh zákona byl přijat. Návrh zákona byl postoupen Senátu dne 30. 12. 2024, který jej zařadil na svou 5. schůzi dne 22. 1. 2025. Senát k návrhu zákona nepřijal usnesení (bylo přijato pouze doprovodné usnesení). Zákon byl doručen prezidentovi republiky k podpisu dne 30. 1. 2025. Prezident zákon podepsal dne 6. 2. 2025.

16. V závěru svého vyjádření Poslanecká sněmovna uvedla, že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou.

17. Senát (prostřednictvím předsedy) zrekapituloval obsah nyní posuzovaného návrhu i obsah napadených zákonných ustanovení. Dále popsal průběh projednání napadeného zákona (tisku č. 35). Organizační výbor přikázal návrh zákona Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, coby výboru garančnímu, a dále pak Výboru pro sociální politiku, Ústavně-právnímu výboru a Výboru pro vzdělání, vědu, kulturu, lidská práva a petice. Z hlediska obsahu nyní přezkoumávané materie je významné, že Výbor pro sociální politiku návrh zákona projednal dne 14. 1. 2025 a přijal usnesení č. 14, kterým doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně (mimo jiné) s pozměňovacím návrhem, jímž by byla vypuštěna novela trestního zákoníku a trestního řádu v souvislosti se skutkovou podstatou nového trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc. Senát se návrhem zákona zabýval na své 5. schůzi dne 22. 1. 2025. V mnohahodinové diskuzi vystoupili jak odpůrci, tak příznivci navrhované právní úpravy, resp. jednotlivých částí návrhu zákona. Senát ve vyjádření uvedl, že nyní přezkoumávaná úprava byla vnímána jako problematická, což dokládá rovněž hlasování o návrhu.

18. V hlasování vedeném pod pořadovým č. 5 se ze 73 přítomných senátorek a senátorů vyslovilo 21 pro návrh senátorky M. Němcové schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou, proti bylo 27, návrh nebyl přijat. Poté bylo přistoupeno k hlasování o návrhu na zamítnutí návrhu zákona senátorky J. Mračkové Vildumetzové. V hlasování

vedeném pod pořadovým č. 6 se ze 74 přítomných vyslovilo pro návrh 15, proti 47, rovněž tento návrh nebyl přijat. Vzhledem k tomu, že nebyl žádný z návrhů přijat, zahájil předsedající podrobnou rozpravu, do které se nikdo nepřihlásil, a proto po jejím ukončení bylo přistoupeno k hlasování o pozměňovacích návrzích, které byly součástí výborových usnesení. V pořadí třetím byl pozměňovací návrh týkající se vypuštění novely trestního zákoníku a trestního řádu v souvislosti se skutkovou podstatou nového trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc. V hlasování nebyl přijat žádný pozměňovací návrh, Senát k návrhu zákona proto nepřijal žádné usnesení.

19. Senát uzavřel, že při projednávání návrhu zákona postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem s tím, že je zcela na Ústavním soudu, aby posoudil soulad návrhem napadených zákonných ustanovení s ústavním pořádkem.

II. b) Vyjádření vlády

20. Vláda přijala dne 26. 3. 2025 usnesení č. 208, kterým schválila svůj vstup do řízení před Ústavním soudem, navrhla, aby Ústavní soud návrh zamítl a zároveň ministři spravedlnosti uložila, aby ve spolupráci s ministrem vnitra a ministrem zahraničních věcí vypracoval podrobné vyjádření vlády k tomuto návrhu.

21. K procesním námitkám navrhovatelky vláda předně uvedla, že ústavnost napadeného zákona nemůže být zpochybněna pouhou absencí připomínkového řízení. V této souvislosti odkázala na projednávání vládního návrhu zákona (sněmovního tisku č. 861), jenž se od navrhovatelkou napadené právní úpravy v konečném důsledku liší toliko názvem trestného činu (činnost pro cizí moc namísto neoprávněné činnosti pro cizí moc). Zdůraznila, že sněmovní tisk č. 861 prošel rezortním i mezirezortním připomínkovým řízením, v němž bylo přihlédnuto též k připomínkám Nejvyššího soudu a Nejvyššího státního zastupitelství (např. doplnění novely § 88 trestního řádu). Připomínková místa, včetně Ministerstva spravedlnosti, tudíž měla možnost se k napadené právní úpravě vyjádřit.

22. Vláda vysvětlila, že s ohledem na zhoršující se bezpečnostní situaci v České republice a s ní související nárůst hybridních hrozeb a vzhledem ke skutečnosti, že nebylo jisté, zda se sněmovní tisk č. 861 stihne projednat a schválit ve stávajícím, tj. 9. volebním období Poslanecké sněmovny, zaujala skupina poslanců (jež zahrnovala i ministry vnitra a spravedlnosti) postoj, že je potřeba zajistit, aby navrhovatelkou napadená právní úprava byla schválena ještě v 9. volebním období. Z tohoto důvodu byla část právní úpravy obsažená ve výše specifikovaném návrhu novely trestního zákoníku podle sněmovního tisku č. 861, týkající se trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc, včleněna cestou pozměňovacího návrhu č. 5055 do sněmovního tisku č. 727. Vláda upozornila, že pozměňovací návrh byl vložen do evidenčního systému Poslanecké sněmovny dne 2. 10. 2024 a byl uplatněn ve druhém čtení, které proběhlo dne 22. 10. 2024, tedy až poté, co navržená právní úprava prošla řádným připomínkovým řízením.

23. Vláda odmítla, že by napadená právní úprava představovala protiústavní přílepek. Zdůraznila, že Lex Ukrajina VII je sběrným zákonem, který se týká různých opatření souvisejících s agresí rozpoutanou Ruskou federací na Ukrajině, což ostatně vyplývá též z názvu tohoto zákona. Doplnila, že cílem všech přijatých zákonů označovaných jako Lex Ukrajina je úprava různorodých specifických otázek vzniklých v důsledku ozbrojeného konfliktu na Ukrajině. Opětovně poukázala na zhoršení mezinárodní bezpečnostní situace, související mj. se změnou metod, jimiž Rusko vede proti České republice a ostatním

evropským státům, coby spojencům Ukrajiny, hybridní válku. Vláda vyjádřila přesvědčení, že napadená právní úprava, včleněná do zákona Lex Ukrajina VII pozměňovacím návrhem č. 5055, není přílepem, neboť pozměňovací návrh má úzký vztah k účelu i předmětu původního návrhu, k němuž byl uplatněn. Právní úpravu označila za zcela legitimní a vysoce potřebnou pro zajištění svrchovanosti, územní celistvosti České republiky a ochranu jejích demokratických základů, jakož i života, zdraví a majetkových hodnot jejích obyvatel.

24. K věcným námitkám vláda v odkazu na předchozí nálezovou judikaturu Ústavního soudu zdůraznila, že mu v zásadě nepřísluší, aby posuzoval šíři hranic trestněprávní kriminalizace určitých typů jednání, nemá-li dublovat nebo suplovat ústavní roli zákonodárského orgánu. Připomenula, že podle čl. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, je bezpečnostní zájem státu chráněnou ústavní hodnotou.

25. K namítané neurčitosti skutkové podstaty neoprávněné činnosti pro cizí moc uvedla, že obsahuje několik konkrétně popsanych znaků, které musí být naplněny současně. Jedná se o úmyslný trestný čin se speciálním úmyslem, tj. úmyslem ohrozit nebo poškodit ústavní zřízení, svrchovanost, územní celistvost, obranu nebo bezpečnost České republiky nebo bezpečnost mezinárodní organizace, k ochraně jejichž zájmů se Česká republika zavázala.

26. Vláda se dále vyjádřila k jednotlivým pojmům obsaženým ve skutkové podstatě zařazené do § 318a trestního zákoníku. Uvedla, že pojem „cizí moc“ je v trestním zákoníku již použit u trestného činu vlastizrady (§ 309), zneužití zastupování státu a mezinárodní organizace (§ 315) a vyzvědačství (§ 316). Pojem „neoprávněnosti“ pouze potvrzuje, že znakem trestného činu je i jeho protiprávnost, tzn. že z působnosti této normy jsou vyňaty případy, u nichž dochází ke spolupráci či ke konkrétnímu získávání a předávání informací zcela legálním postupem např. podle § 10 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky (dále jen „zákon o zpravodajských službách“), nebo postupem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Vláda dále uvedla, že pojem „činnost“ se na první pohled jeví jako pojem široký, nicméně upřesnila, že je nutné jej vykládat v úzké souvislosti se subjektivní stránkou, úmyslem zákonodárce a zásadou subsidiarity trestní represe (srov. § 12 odst. 2 trestního zákoníku), v níž je obsaženo i hledisko dostatečné společenské škodlivosti činu. Podle vlády plní prvky neoprávněnosti, spojení s cizí mocí a specifického škodlivého úmyslu roli korektivu jinak neurčitěho vymezení případů, na které by skutková podstata dopadala. Doplnila, že úmysl zákonodárce, která jednání mají být typicky podle tohoto trestného činu postihována, je vyjádřen v důvodové zprávě k návrhu zákona, který Poslanecká sněmovna projednávala jako tisk č. 861, která slouží jako interpretační vodítko pro aplikační praxi při tvorbě judikatury. Vláda v odkazu na komentářovou literaturu vymezila rovněž další pojmy skutkové podstaty (poškození a ohrožení ústavního zřízení, svrchovanost a územní celistvost).

27. Ve vztahu k objektivní stránce spočívající v narušení svrchovanosti České republiky tím, že někdo pro cizí moc sleduje zpravodajskými prostředky obyvatele České republiky na jejím území, vláda uvedla, že pojem „zpravodajské prostředky“ je nutné vykládat v návaznosti na právní předpisy upravující zpravodajskou činnost (srov. § 7 zákona č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, a § 7 zákona č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství).

28. Vláda doplnila, že protiústavní neurčitost napadené právní úpravy nelze dovozovat ani z následného prohlášení tehdejšího ministra spravedlnosti, že přistoupí k úpravě tohoto trestného činu. Z odkazu na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci *Berardi a Mularoni proti San Marinu* ze dne 10. 1. 2019 č. 24705/16 a 24818/16, bod 54,

dovodila, že pozdější zpřesnění skutkové podstaty trestného činu automaticky neznamená, že by předchozí právní úprava byla chybná.

29. Za nepřiléhavý označila odkaz na nález ze dne 23. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 13/12, jímž Ústavní soud zrušil část § 289 odst. 2 trestního zákoníku, zmocňujícího vládu ke konkretizaci pojmu množství větší než malé. V tomto nálezu totiž Ústavní soud připustil, že i v trestním právu jsou některé neurčité pojmy vykládány soudní judikaturou. Tento závěr potvrzuje i navazující judikatura (srov. usnesení ze dne 9. 10. 2018 sp. zn. II. ÚS 2980/17, bod 44), v níž Ústavní soud z hlediska dodržení čl. 39 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) akceptoval zachování „měkkého“ standardu, podle něhož je princip *nullum crimen, nulla poena sine lege* naplněn nikoliv jen samotným zněním zákona, ale rovněž jeho synergií s judikaturou vrcholných soudů. Shodně se k této otázce staví rovněž ESLP, z jehož judikatury vyplývá, že není porušením předvídatelnosti práva, je-li možné zjistit obsah určité normy trestního práva hmotného po seznámení se se soudní judikaturou (srov. např. rozsudek ve věci *Kononov proti Lotyšsku* ze dne 17. 5. 2010 č. 36376/04, bod 185, nebo rozsudek ve věci *Norman proti Spojenému království* ze dne 6. 7. 2021 č. 41387/17, bod 60, kde ESLP konstatoval, že „postupný vývoj trestního práva prostřednictvím soudní judikatury je pevně zakořeněnou a nezbytnou součástí právní tradice smluvních států. Článek 7 [Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“)] *nelze vykládat tak, že by zakazoval postupné upřesňování pravidel trestní odpovědnosti prostřednictvím soudního výkladu*“. Obdobné závěry vláda dovozuje rovněž z rozsudku ve věci *Ashlarba proti Gruzii* ze dne 15. 7. 2014 č. 45554/08, bod 33, a rozsudku ve věci *Huhtamäki proti Finsku* ze dne 6. 3. 2012 č. 54468/09, bod 45). Vláda uzavřela, že Ústavní soud i ESLP jsou si vědomy potřeby užití neurčitých pojmů, jež následně dotváří judikatura soudů, přičemž v takovém postupu neshledávají porušení zásady legality.

30. V závěru vyjádření vláda konstatovala, že napadená právní úprava není excesivní ani v evropském kontextu.

31. Z uvedených důvodů vláda navrhl, aby Ústavní soud návrh zamítl.

II. c) Replika navrhovatelky

32. Navrhovatelka v replice k zaslaným vyjádřením setrvala na své původní argumentaci. Zopakovala, že napadená úprava byla součástí původní zákonodárné iniciativy spjaté se sněmovním tiskem č. 861 a prostřednictvím pozměňovacího návrhu byla přilepena ke sněmovnímu tisku č. 727, se kterým však nemá úzký vztah předmětu ani účelu, neboť původní návrh zákona pod sněmovním tiskem č. 727 jakoukoliv změnu trestních předpisů neupravoval.

33. Navrhovatelka vyjádřila nesouhlas s argumentací vlády dovozující úzký vztah napadené právní úpravy k předmětu a účelu původního návrhu zákona. S odkazem na závěry vyslovené v nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 12. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 41/23 namítla, že vztah k předmětu a účelu původního návrhu zákona nelze vymezovat příliš abstraktně, všeobíhající způsobem. Rozporovala rovněž vládou namítanou potřebu urychleného včlenění návrhu napadené skutkové podstaty do sněmovního tisku č. 727. Uvedla, že zde nebyla žádná urgentní potřeba legislativní změny, neboť bylo vysoce pravděpodobné, že návrh vedený pod sněmovním tiskem č. 861 bude schválen standardním legislativním postupem ještě v tomto volebním období (k tomu srov. pozn. uvedenou pod bodem 7 tohoto nálezu). Vláda navíc nevyužila jiné nástroje, kterými bylo možné zajistit legislativní

změnu, byla-li by považována za urgentní (tj. stav legislativní nouze). Navrhovatelka se opětovně vymezila rovněž vůči zkrácení řečnické doby ve třetím čtení.

34. Z hlediska věcného posouzení napadené úpravy odkázala na náleze ze dne 12. 4. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 43/93, v němž Ústavní soud zdůraznil, že v ústavním státě není důležité jen to, jakým způsobem jsou schopny zákony interpretovat soudy, ale také, jak si tyto zákony bude vykládat občanská veřejnost. Zopakovala, že napadená skutková podstata neumožňuje seznat, jaké jednání bude mít trestněprávní relevanci a jaké nikoliv.

II. d) Sdělení veřejného ochránce práv

35. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu sdělil, že nevyužije svého práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení jako vedlejší účastník nevstoupí.

II. e) Vyjádření nevládních organizací

36. Ústavnímu soudu zaslaly *sua sponte* svá vyjádření rovněž Institute H21, z. ú., Iuridicum Remedium, z. s. a Otevřená společnost, o. p. s. Ústavní soud toto nevyžádané vyjádření nezasílal navrhovatelce na vědomí, neboť s ním dále nepracoval (srov. obdobně náleze ze dne 15. 5. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 44/23, bod 18).

III.

Upuštění od ústního jednání

37. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

IV.

Podmínky řízení

38. Ústavní soud je k projednání návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona Lex Ukrajina VII, resp. *in eventum* návrhu na zrušení novelizovaných ustanovení trestního zákoníku a trestního řádu příslušný. Navrhovatelka je k podání návrhu aktivně legitimována. Ačkoliv podle ustálené judikatury Ústavního soudu (srov. shora cit. náleze sp. zn. Pl. ÚS 41/23, body 37 a 39) novelizující právní předpis a jeho jednotlivá ustanovení obecně nemají samostatnou normativní existenci, neboť se stávají součástí novelizovaného právního předpisu, je-li namítána absence normotvorné kompetence nebo porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, může být z těchto hledisek posuzována právě i ústavnost novelizujícího předpisu (tj. zákona č. 24/2025 Sb.) či jeho jednotlivých částí. Napadená ustanovení trestního zákoníku a trestního řádu jsou platnou součástí právního řádu. Ústavní soud proto mohl přistoupit k meritornímu posouzení návrhu.

V.

Přezkum procedury přijetí napadeného zákona

39. V souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu se Ústavní soud zabýval v prvé řadě tím, zda byla napadená zákonná ustanovení (tj. čl. III části druhé a čl. VI části páté zákona č. 24/2025 Sb.) přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně

předepsaným způsobem. Následně posoudil, zda je napadená právní úprava (tj. novelizovaná ustanovení trestních předpisů) v souladu s ústavním pořádkem z hlediska věcného.

40. Ústavní soud shledal, že Lex Ukrajina VII byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence. Navrhovatelka proti tomu ostatně žádné námitky nevznesla. Její argumentace – jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace – se soustřeďuje v první řadě na tvrzené vady legislativního procesu. Ústavní soud se proto zabýval tím, zda byl Lex Ukrajina VII přijat ústavně předepsaným způsobem.

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

41. 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 ze dne 25. 6. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 11/25, 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).

42. 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 ze dne 4. 6. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 47/23, bod 43).

43. Pokud jde o druhou z variant uvedených v bodě 41, porušení jednacího řádu může vést i k porušení ústavnosti zejména ve třech typových situacích:

- 1) porušení pravidel stavu legislativní nouze (nálezy ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10);
- 2) schválení tzv. přílepku (nálezy ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a ze dne 4. 12. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 41/23) a
- 3) omezení parlamentní debaty sloučením rozpravy k nesouvisejícím návrhům zákonů (nález ze dne 6. 12. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12, v němž ale nedošlo ke zrušení zákona z tohoto důvodu) nebo ukončením rozpravy za situace, kdy jsou do ní ještě přihlášeni řečníci (nálezy ze dne 12. 12. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 26/16, ze dne 18. 5. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 87/20, ze dne 13. 9. 2022 sp. zn. Pl. ÚS 7/22, ze dne 17. 1. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 30/23, ze dne 4. 12. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 6. 2025

sp. zn. Pl. ÚS 47/23 a ze dne 25. 6. 2025 sp. zn. Pl. ÚS 11/25, v nichž ale rovněž nedošlo ke zrušení zákona z tohoto důvodu).

44. V posuzovaném případě navrhovatelka vznesla čtyři (procesní) námitky týkající se ústavnosti legislativního procesu. Zaprvé, napadená část zákona č. 24/2025 Sb. související se změnou trestních předpisů v návaznosti na zavedení skutkové podstaty trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc byla podle jejího názoru přijata jako přílepek, tedy neústavní pozměňovací návrh. Dále namítla protiústavní omezení parlamentní debaty, a to ukončením rozpravy ve třetím čtení stanovením pevného času hlasování, ačkoliv do ní ještě byli přihlášení další řečníci. Za třetí došlo současně ke zkrácení řečnické doby v průběhu třetího čtení návrhu zákona na dvakrát 15 minut. V neposlední řadě namítla, že se k pozměňovacímu návrhu nemohla vyjádřit připomínková místa. V tomto pořadí se námitkami navrhovatelky zabýval i Ústavní soud.

V. b) Legislativní přílepky

V. b) (i) Algoritmus ústavního přezkumu

45. Problematikou legislativních přílepků se Ústavní soud zabýval opakovaně. V nálezu sp. zn. 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).

46. 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 úpravy nerušit.

47. Ústavní soud nepovažuje za nutné tento algoritmus detailně reprodukovat a odkazuje na citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 41/23. Pouze shrnuje, že (ad 1) přílepem 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. Bude-li totiž o potřebnosti pozměňovacího návrhu dosaženo v Poslanecké sněmovně širokého konsenzu, nebude jej Ústavní soud nikdy považovat za neústavní přílepek, a to i kdyby neměl úzký vztah ani k předmětu, ani k účelu původního návrhu zákona. Širokým konsenzem se rozumí alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona. 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 přílepkiem 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).

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

48. Navrhovatelka namítá, že pozměňovací návrh č. 5055 je neústavním přílepkiem.

49. Ústavní soud přistoupil k přezkumu a zabýval se nejprve tím, zda je pozměňovací návrh M. Exnera a dalších poslanců přílepkiem. 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.

50. Jde-li o úzký vztah k předmětu, Ústavní soud opakuje, že není klíčové, zda původní a pozměňovací návrh novelizuje stejné zákony. Není tedy podstatné to, že původní návrh neobsahoval novelizaci trestněprávních předpisů a tuto změnu přinesl až napadený pozměňovací návrh, nýbrž to, jaký byl obsah původního návrhu a jaký je obsah pozměňovacího návrhu. Původní návrh zákona se pohyboval v oblasti správního práva a obsahoval primárně pravidla související s pobytem cizinců (zejména občanů Ukrajiny), ať už založeným na základě prodloužení dočasné ochrany navázané na úpravu v unijním právu, nebo na základě nového specifického vnitrostátního oprávnění, tzv. zvláštního dlouhodobého pobytu. S cizineckým režimem, tj. úpravou práv a povinností cizinců na území státu, souvisí i původním návrhem provedená změna dalších předpisů (srov. část druhou návrhu zákona týkající se změny zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a část třetí a čtvrtou návrhu zákona upravující postavení cizinců v oblasti zaměstnanosti, sociálního zabezpečení a školství). Lex Ukrajina neupravoval a neupravuje podmínky trestnosti určitého jednání ani trestněprávní sankce za to. Předmět pozměňovacího návrhu č. 5055 je odlišný, směřuje k poškozování základních funkcí státu. Pozměňovací návrh č. 5055 reflektuje trestní politiku státu, jíž stát chrání společnost před nejzávažnějšími typy společensky škodlivého jednání, upravuje výhradně materii, která byla vždy vyhrazena trestnímu zákoníku. Obsahově tedy pozměňovací návrh č. 5055 do projednávaného návrhu zákona vnesl materii upravující jinou oblast společenských vztahů, než kdy upravoval Lex Ukrajina a než upravoval návrh zákona v původním znění. Navíc stanoví trestní odpovědnost obecně, a tedy dopadá na kohokoliv, včetně občanů České republiky. Obsahové změny provedené skrze pozměňovací návrh proto nemají co do předmětu úzký vztah k obsahu původního návrhu, jenž řešil cizinecký režim použitelný zejména ve vztahu k občanům Ukrajiny nucených opustit svou vlast v důsledku aktu agrese ze strany Ruské federace.

51. Jak bylo uvedeno výše, to samo o sobě nevede k závěru, že jde o přílepek. Ústavní soud proto dále posuzoval vztah pozměňovacího návrhu k účelu původního návrhu zákona. Posuzovaný návrh zákona mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tato již téměř čtyřletá invaze vyvolala největší bezpečnostní krizi na evropském kontinentu od skončení druhé světové války, na kterou evropské státy reagují řadou legislativních i nelegislativních opatření. Jejich společným účelem je řešení naléhavých problémů spjatých jak s touto bezpečnostní krizí, tak s jí vyvolanou migrační vlnou.

52. Účel pozměňovacího návrhu formuloval ministr vnitra V. Rakušan, jeden z předkladatelů pozměňovacího návrhu, ve svém vyjádření v průběhu prvního dne třetího čtení (tj. dne 20. 11. 2024), když uvedl, že pozměňovacím návrhem doplněná právní úprava „jednoznačně souvisí věcně s tím, že Rusko napadlo Ukrajinu. A my v téhle chvíli potřebujeme i na základě informací z bezpečnostní komunity mít definovanou skutkovou podstatu trestného činu, kdy někdo pracuje nějakým způsobem pro cizí moc. A nenamlouvejme si prosím, že nejčastěji je to někdo jiný než Ruská federace a že objektivně vyvolaná potřeba toto mít v trestním řádu prostě souvisí s ruskou invazí.“ Obdobný argument uplatnila v řízení před Ústavním soudem i vláda, podle níž je Lex Ukrajina sběrným zákonem, který se týká různých opatření souvisejících s agresí rozpoutanou Ruskou federací na Ukrajině.

53. Podle Ústavního soudu lze najít vztah účelu pozměňovacího návrhu a účelu původního návrhu zákona právě v potřebě reagovat na bezpečnostní krizi vyvolanou invazí vojsk Ruské federace na území Ukrajiny. Ani skutečnost, že jde o obecnou skutkovou podstatu trestného činu nemířící pouze na Ruskou federaci, tento vztah nevyvrací. Z hlediska ústavního práva jde o přirozený důsledek požadavku obecnosti zákona, politicky pak o zřejmou geopolitickou úvahu, že hrozbu mohou představovat i jiné státy.

54. Pro Ústavní soud je dále podstatné, že o tomto pozměňovacím návrhu proběhla parlamentní debata, v níž měla opozice reálnou možnost vyjádření (srov. níže body 65 až 67). Pozměňovací návrh nebyl předložen překvapivě či „utajeně“, se snahou vyhnout se diskusi a minimalizovat možnost zásahu do jeho obsahu v parlamentní diskusi (srov. vyjádření ministra vnitra v průběhu třetího čtení ze dne 11. 12. 2024). Předložení napadených ustanovení jako pozměňovacího návrhu tedy nebránilo tomu, aby přijatá právní úprava byla „výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění (jak opozice, tak veřejnost) dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06, bod 38).

55. Pozměňovací návrh č. 5055 proto neústavním přílepkiem není.

V. c) Stanovení pevné doby hlasování – vyjádření se k pozměňovacímu návrhu

56. Navrhovatelka dále namítá, že při projednávání návrhu zákona č. 24/2025 Sb. došlo omezením debaty a pevným zařazením hlasování o návrhu zákona ve třetím čtení k porušení § 66 odst. 1 jednacího řádu, přičemž ponechává na Ústavním soudě, aby posoudil, zda tento postup porušuje rovněž ústavní principy.

57. Ústavní soud ze stenozáznamů a videozáznamů jednání Poslanecké sněmovny ověřil, že třetí čtení, probíhající ve dnech 20. 11., 6. 12., 11. 12. a 18. 12. 2024, bylo na základě návrhu poslance J. Cogana na stanovení pevného času hlasování, a tedy ukončení projednávání návrhu napadeného zákona, ukončeno dne 18. 12. 2024 ve 12:30 hod.

(srov. hlasování č. 53 na 123. schůzi ze dne 18. 12. 2024). V okamžiku ukončení rozpravy ve třetím čtení do ní bylo přihlášeno 12 poslanců.

58. Ústavní soud se porušením jednacího řádu spočívajícím v ukončení rozpravy dříve, než promluvili všichni přihlášení řečníci, zabýval již opakovaně. Potvrdil, že ukončení rozpravy v situaci, kdy do ní byli přihlášení další řečníci, zakládá porušení § 66 odst. 1 jednacího řádu. Parlament totiž v § 66 odst. 1 jednacího řádu jasně stanovil, že předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do ní přihlášení další řečníci. Na rozdíl od jiných zemí (např. Spolková republika Německo, Rakouská republika, Polská republika či Slovenská republika) tak jednací řád Poslanecké sněmovny neupravuje institut ukončení rozpravy hlasováním ani možnost stanovit předem délku rozpravy (srov. nález Pl. ÚS 11/25, bod 65).

59. Z prejudikatury Ústavního soudu současně vyplývá, že porušení § 66 odst. 1 jednacího řádu, dané přijetím shora uvedeného procedurálního návrhu a následným ukončením rozpravy předsedajícím schůze Poslanecké sněmovny, může zasahovat rovněž ústavní principy. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 (bod 170) Ústavní soud zdůraznil, že toto ustanovení je jednou z možných konkretizací svobody poslanců účastnit se parlamentní rozpravy a jejich rovnosti vyplývající z čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny. Tento závěr Ústavní soud zopakoval rovněž v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/23 (body 78 až 80).

60. Ústavní soud dále v případech omezení parlamentní debaty hodnotí, zda protichůdné ústavní normy nebo principy nepřevažují v daném případě nad ústavní normou nebo principem, který byl zasažen. Protichůdným ústavním principem, který je třeba vzít do úvahy, je princip politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (čl. 6 Ústavy).

61. Při hodnocení kolize shora uvedených ústavních principů Ústavní soud vychází z následujících tezí. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 Ústavní soud konstatoval (bod 174), že legitimním cílem omezení rozpravy je ochrana principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (čl. 6 Ústavy). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/23 Ústavní soud uvedl (bod 118), že porušení jednacího řádu může mít ústavněprávní rozměr za předpokladu, není-li v jeho důsledku umožněno parlamentní menšině se k obsahu návrhu zákona kvalifikovaně vyjádřit. Tato východiska Ústavní soud zopakoval též v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/25 (bod 68). Použitý prostředek je přiměřený tehdy, pokud by bez jeho nasazení Poslanecká sněmovna nebyla kvůli obstrukci schopna daný návrh schválit, i když pro něj měla potřebnou většinu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/23 Ústavní soud posoudil kolizi dotčených ústavních principů s využitím testu proporcionality, přičemž zhodnotil, že přijetí procedurálního návrhu o pevném času hlasování a následné ukončení rozpravy představuje vhodný a potřebný prostředek prosazení ústavního principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (body 83 až 90). Ve třetím kroku tohoto testu, tj. v rámci posouzení přiměřenosti daného opatření a zodpovězení otázky, zda zasáhl do samotné podstaty dotčených ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy, Ústavní soud zdůraznil (bod 94), že „*podstatné je, zda v parlamentní rozpravě proběhla otevřená diskuse mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, reprezentujících tyto názorové skupiny.*“ Ústavní soud v tomto ohledu připomíná, že význam parlamentní diskuse spočívá v možnosti konfrontace názorů napříč politickým spektrem, jež je zárukou svobodné soutěže politických stran a politických sil podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny, a nikoliv v neomezeném uplatňování práva každého jednotlivého poslance (či senátora) se k ní vyjádřit (nález sp. zn. Pl. ÚS 47/23, bod 55, nález ze dne 17. 1. 2024 sp. zn. Pl. ÚS 30/23, bod 79).

62. V posuzovaném případě třetí čtení návrhu zákona č. 24/2025 Sb. probíhalo ve dnech 20. 11., 6. 12., 11. 12. a 18. 12. 2024 celkem více než osm hodin. V průběhu třetího čtení vystoupil opoziční poslanec H. Lang s projevem o délce přibližně 70 minut a opoziční poslanec R. Koteš se dvěma projevy o délce přibližně 60 a 45 minut. Poté, co Poslanecká sněmovna zkrátila řečnickou dobu na patnáct minut a počet vystoupení jednotlivého poslance na dvě, zaznělo v rozpravě během dvou hodin a deseti minut už jen množství faktických poznámek a řádné vystoupení opoziční poslankyně H. Váňkové v délce 30 minut. Vymezený čas pro třetí čtení podle § 95a jednacího řádu (středa a pátek od 9 do 14 hodin) byl dále dvakrát zkrácen přibližně hodinovými projevy opozičního poslance A. Babiše. Přinejmenším některé z těchto projevů lze vyhodnotit jako obstrukční.

63. Jak bylo detailně vyloženo v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 47/23 (zejména bod 90), jednací řád a jeho dosavadní výklad neumožňovaly se proti používaným obstrukčním metodám v reálném čase zbývajícím do konce volebního období přiblížit k ukončení rozpravy vyčerpáním seznamu přihlášených řečníků, jak to předvídá § 66 odst. 1 jednacího řádu. Bez přijetí usnesení o pevném hlasovacím čase by tak sněmovní většina nebyla v rozporu s čl. 6 Ústavy schopna prosadit svou většinovou vůli. Přijetí procedurálního návrhu o pevném čase hlasování a následné ukončení rozpravy bylo v tomto kontextu minimálním zásahem do ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy.

64. Ústavní soud dále zhodnotí, zda v parlamentní rozpravě proběhla otevřená diskuse mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, reprezentujících tyto názorové skupiny a zda to byla dostatečná diskuse, šetřící práva vlády i opozice, prostor pro parlamentní i veřejnou debatu a informovanost veřejnosti. Navrhovatelka nenapadá Lex Ukrajina VII jako celek, ale i v případě existence případných ústavních vad legislativního procesu navrhuje zrušení toliko jeho trestněprávní části. Ústavní soud proto upřesňuje, že hodnotil pouze otázku, zda měla parlamentní menšina možnost kvalifikovaně se vyjádřit k obsahu pozměňovacího návrhu č. 5055, jenž – jak bylo podrobně vysvětleno výše – do napadeného zákona vnesl právě změnu předpisu trestního práva.

65. Jak vyplývá již z rekapitulace nyní posuzovaného návrhu a vyjádření Poslanecké sněmovny, pozměňovací návrh č. 5055 byl předložen na konci druhého čtení dne 22. 10. 2024. Ústavní soud dále ze stenozáznamů a videozáznamů jednání Poslanecké sněmovny zjistil, že k tomuto pozměňovacímu návrhu se ještě v průběhu druhého čtení vyjádřili, byť zcela rámcově a s námitkami směřujícími k vrácení návrhu garančnímu výboru, již v průběhu podrobné rozpravy opoziční poslanci R. Koteš a J. Mašek. Na plénu Poslanecké sněmovny pak byla materie tohoto návrhu řešena v průběhu třetího čtení. Ústavní soud doplňuje, že souhrn všech pozměňovacích návrhů byl poslancům rozeslán dne 23. 10. 2024, tj. zhruba měsíc před zahájením třetího čtení. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že okolnost, že ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu data účinnosti návrhu zákona, legislativně technických chyb, gramatických nebo písemných chyb a úpravy, které vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení (§ 95 odst. 2 jednacího řádu), neznamená, že se má rozprava omezovat právě jen na tyto otázky či aspekty. Řečeno jinak, Ústavní soud tímto již dříve připustil (srov. nálezy Pl. ÚS 11/25, bod 77), že i třetí čtení je z hlediska posouzení naplnění ústavního požadavku účasti opozice na legislativním procesu relevantní.

66. V průběhu třetího čtení se k materii pozměňovacího návrhu č. 5055 (tj. nikoliv k jiným aspektům Lex Ukrajina VII) vyjádřilo celkem sedm opozičních poslanců, jmenovitě:

H. Válková (celkem pětkrát), Z. Ožanová (celkem devětkrát), J. Mašek, B. Peštová, R. Vondráček (celkem dvakrát), H. Lang a R. Koteň, a to na jednání Poslanecké sněmovny dne 20. 11. 2024 a 18. 12. 2024. Opozice tedy měla možnost vyjádřit se k pozměňovacímu návrhu, a to s dostatečným odstupem od jeho rozeslání všem poslancům, zajišťujícím adekvátní přípravu k věcné debatě, v níž mohla být využita rovněž odborná vyjádření (srov. např. vystoupení H. Válkové odkazující na shora zmíněné připomínky Nejvyššího soudu), kteréžto možnosti též zjevně fakticky využila. Ústavní soud vzal v potaz i to, že pozměňovací návrh č. 5055 byl podroben debatě v garančním výboru (Výboru pro bezpečnost), a to dne 7. 11. 2024. Debata v rámci poslaneckých výborů, složených rovněž ze zástupců parlamentní menšiny, je přitom nedílnou součástí legislativního procesu (srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 11/25, bod 78).

67. Ústavní soud dodává, že ačkoliv počet řečníků opozice vyjadřujících se k nyní napadené trestněprávní materii není na první pohled vysoký, jejich vyjádření je nutné zasadit do celkového kontextu legislativního procesu vedoucího k přijetí nyní napadeného zákona. Třetí čtení probíhalo celkem čtyři jednací dny a trvalo více než osm hodin. Ze stenozáznamů i videozáznamů vyplývá, že debata ve třetím čtení se týkala ponejvíce jiných oblastí zákona Lex Ukrajina VII (např. vzdání se ruského občanství jako podmínky pro nabytí českého občanství – srov. návrh na zrušení § 7x a 7y zákona č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace ze dne 11. 4. 2025 vedený u Ústavního soudu pod sp. zn. Pl. ÚS 15/25). Ústavní soud nepřehlédl, že debata ve třetím čtení se rozvinula do poměrně značné šíře, přičemž se v ní prostřednictvím zástupců opozice cyklicky objevovaly rozsáhlé obecné výhrady týkající se postavení ukrajinské menšiny v České republice. Ústavní soud zdůrazňuje a zohledňuje, že opozice měla k dispozici dostatečný časový prostor, kdy se mohla vyjádřit k napadeným trestněprávním ustanovením zákona č. 24/2025 Sb. (viz výše). Ústavní soud současně nepřehlédl, že se obstrukce, bohužel, staly od roku 2016 notorií a pravidelným rysem parlamentních debat (srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 47/23, bod 56), na což ostatně upozorňuje i navrhovatelka, která připustila (bod 30 návrhu), že „*návrh na omezení řečnické doby mohl vyvstat ze skutečností, že v současné době prakticky každá schůze Poslanecké sněmovny je doprovázena alespoň v části jejích jednacích dnů obstrukčními mnohahodinovými projevy a potřeba omezit projednávání tohoto návrhu zákona ve 3. čtení tak mohla vzjít jakožto důsledek obstrukce, vztahující se k jinému sněmovnímu tisku*“. Stejně je, že opozice měla možnost zapojit se do parlamentní diskuze a měla příležitost být plnohodnotnou součástí zákonodárného procesu. Tuto příležitost také využila. Je pravdou, že opozice velkou část debaty věnovala jiným aspektům projednávaného návrhu zákona a vystoupením, v nichž její zástupci vyjadřovali obecné znepokojení se situací vzniklou v důsledku ruské agrese, resp. s ukrajinskou migrací. Nicméně, z projevů zástupců opozice je patrné, že s obsahem pozměňovacího návrhu č. 5055 se jednotliví poslanci a poslankyně seznámili, jelikož zaznívala i jeho věcná kritika. Nelze z toho dle Ústavního soudu nyní dovozovat, že by parlamentní většina zatížila nyní posuzovaný legislativní proces ústavním deficitem spočívajícím v nezajištění „participačních práv“ opozice. V parlamentní rozpravě totiž proběhla otevřená diskuze mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových.

68. Ústavní soud dále zohlednil, že samotná podstata rozporovaného pozměňovacího návrhu nebyla nikterak rozsáhlá. Byť je včleněna do více ustanovení trestního řádu a trestního zákoníku, souvisí toliko s jednou skutkovou podstatou trestného činu. Sporná otázka byla zcela srozumitelná, v podstatě omezená na tvrzenou neurčitost skutkové podstaty trestného činu v § 318a trestního zákoníku, byla diskutována v Poslanecké sněmovně i ve veřejném prostoru a komunikačních médiích. Poslanci měli možnost využít podklady z připomínkového řízení k vládnímu návrhu zákona vedenému jako tisk č. 861.

Ustanovení § 318a trestního zákoníku bylo totiž původně součástí vládního návrhu novely trestního zákoníku, který byl v době parlamentního rozhodování o napadeném ustanovení již předložen Poslanecké sněmovně. Napadená právní úprava tak stejně jako vlastní tisk č. 861 prošla standardním procesem spojeným s předložením vládního návrhu zákona Poslanecké sněmovně, byla předmětem připomínkového řízení a je k ní připojena důvodová zpráva. Odůvodnění pozměňovacího návrhu v podstatě přebírá vysvětlení a odůvodnění k § 318a trestního zákoníku obsažené v důvodové zprávě k vládnímu návrhu novely trestního zákoníku. Jak je uvedeno již výše, pozměňovací návrh č. 5055 nebyl předložen překvapivě či „utajeně“, se snahou vyhnout se diskuzi a minimalizovat možnost zásahu do jeho obsahu v parlamentní diskuzi, naopak poslanci na něj a důvody jeho předložení byli výslovně upozorněni (srov. vyjádření ministra vnitra v průběhu třetího čtení ze dne 11. 12. 2024). To představuje další faktor snižující intenzitu zásahu do ústavních pravidel a principů.

69. Ústavní soud proto shodně jako v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 47/23 a Pl. ÚS 11/25 uzavřel, že ukončením rozpravy v situaci, kdy ještě byli do rozpravy přihlášení další poslanci, byl porušen § 66 odst. 1 jednacího řádu, podle něhož předsedající rozpravu ukončí, nejsou-li do ní přihlášení další řečníci. Spolu s porušením § 66 odst. 1 jednacího řádu došlo i k zasažení ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich práva účastnit se sněmovní rozpravy. S odkazem na již zmiňovaný test proporcionality provedený v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/23 však Ústavní soud uvádí, že použitý prostředek, tj. přijetí procedurálních návrhů o pevném času hlasování a následné ukončení rozpravy, byl nejen způsobilý dosáhnout sledovaného cíle, tj. ochrany protichůdného ústavního principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním (čl. 6 Ústavy), ale rovněž reagoval na obstrukční chování opozice. Ve shodě s citovaným nálezem a nálezem sp. zn. Pl. ÚS 11/25 (bod 90) má Ústavní soud dále za to, že takto použitý prostředek byl minimálním zásahem do ústavních principů rovnosti členů parlamentu jako reprezentantů lidu a jejich oprávnění účastnit se sněmovní rozpravy, neboť jednací řád nenabízí jiný mírnější, a přitom obdobně účinný prostředek, jímž by bylo možné dosáhnout sledovaného cíle, tj. prosazení politické vůle většiny. Vzhledem k široké možnosti opozice vyjádřit se k nyní posuzované části zákona Lex Ukrajina VII, vložené do návrhu zákona pozměňovacím návrhem č. 5055, považuje Ústavní soud zásah shora uvedených ústavních principů chránících zejména příslušníky parlamentní menšiny rovněž za přiměřený. Postup Poslanecké sněmovny v této věci byl tedy v souladu s Ústavou a, navzdory zkrácení rozpravy ve třetím čtení, dostatečně vyvažuje práva parlamentní většiny i menšiny. Jak Ústavní soud uvedl již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/25 (bod 73), „*většina má právo vládnout a menšina musí mít reálnou možnost vyjádřit svůj názor*“, což bylo ve věci předložené navrhovatelkou naplněno.

70. Ústavní soud opět zdůrazňuje, že zjevné porušování pravidla zakotveného v § 66 odst. 1 jednacího řádu není v demokratickém právním státě ničím žádoucím a lze je chápat jen jako naprosto krajní řešení. Znovu apeluje na všechny poslance napříč politickým spektrem, aby se zasadili o reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny tak, aby napříště zajišťoval, že jednání Poslanecké sněmovny dostojí oběma principům vyplývajícím z čl. 6 Ústavy, tedy jak principu rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, tak principu ochrany menšin, aniž by muselo dojít porušení jeho ustanovení.

V. d) Omezení řečnické doby

71. Navrhovatelka dále považuje – dle vlastních slov – z ústavního hlediska za problematické zkrácení doby vystoupení jednotlivých poslanců ve třetím čtení na dvakrát

15 minut u každého poslance. K tomuto omezení přistoupila Poslanecká sněmovna k procedurálnímu návrhu J. Cogana (srov. hlasování č. 54 na 123. schůzi ze dne 18. 12. 2024).

72. I v této námitce může Ústavní soud odkázat na vlastní prejudikaturu (srov. cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 47/23, body 60 až 73; v tomto případě se jednalo o limit dvakrát 10 minut u jednoho poslance). Ústavní soud zde v odkazu na § 59 odst. 1 jednacího řádu, dle něhož se Sněmovna může k projednávanému bodu usnést bez rozpravy na omezení řečnické doby, která nesmí být kratší než 10 minut, přičemž podle § 59 odst. 2 téhož zákona se může usnést rovněž na tom, že k téže věci může poslanec vystoupit nejvýše dvakrát, jakož i s ohledem na ustálenou tuzemskou parlamentní praxi a komparaci s parlamentním právem v Rakouské republice, Spolkové republice Německo, Polské republice a Slovenské republice, dospěl k závěru, že omezení řečnické doby neporušuje ani zákon, ani nevybočuje z ustálené parlamentní praxe a nepříčí se ani žádnému z ústavních principů. Ústavní soud neshledal žádný rozumný důvod, proč by se měl od těchto závěrů své předchozí judikatury v nyní posuzovaném případě odchýlit, neboť je nadále toho názoru, že omezení řečnické doby u jednoho poslance na 15 minut (*a maiori ad minus*) „*nebudí pochybnosti o souladu s ústavním pořádkem ani zákonem, přičemž skýtá dostatečnou možnost poslance se k projednávané věci vyjádřit*“ (srov. cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 47/23, bod 67).

V. e) Připomínkové řízení

73. Navrhovatelka namítla, že k pozměňovacímu návrhu č. 5055 se nemohla vyjádřit obvyklá připomínková místa, ať už vládní či mimovládní. Ústavní soud má za to, že ani tato námitka nezakládá vybočení z ústavních požadavků vztahujících se k zákonodárnému procesu. Jak Ústavní soud uvedl v nálezu ze dne 4. 9. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 21/15 (bod 54), připomínkové řízení je součástí postupu předcházejícího předložení vládního návrhu zákona nebo jiného právního předpisu podle Legislativních pravidel vlády, schválených usnesením vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1998, přičemž jeho nedodržení nezakládá porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu. Legislativní pravidla vlády navíc nepředpokládají, že by předmětem připomínkového řízení měl být pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, a tudíž v dané věci ani nemohlo dojít k jejich porušení. Ústavní soud současně nepřehlédl (srov. výše), že nyní napadená právní úprava byla podrobena standardnímu připomínkovému řízení, a to v rámci přípravy vládního návrhu novely trestního zákoníku a trestního řádu (sněmovní tisk č. 861).

V. f) Dílčí závěr

74. Ačkoliv legislativní proces vedoucí k přijetí napadených trestněprávních ustanovení zákona č. 24/2025 Sb. nelze považovat za bezvadný, Ústavní soud prizmatem nastíněných ústavních kautel shledal, že není namístě napadenou úpravu v nyní posuzovaném případě zrušit, a to z důvodů podstatně snížené intenzity zásahu ústavních principů a pravidel. Ústavní soud rovněž vysvětlil, proč formální vada v legislativním procesu spočívající v porušení jednacího řádu automaticky nezakládá důvod pro derogaci právního předpisu, jenž z takto vadného legislativního procesu vzešel.

VI.

Věcné posouzení návrhu

75. Ústavní soud následně přistoupil k věcnému posouzení návrhu. Nejdříve vymezil obecná východiska, která následně aplikoval v přezkumu ústavnosti skutkové podstaty trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc v § 318a trestního zákoníku.

VI. a) Obecná východiska

76. Navrhovatelka namítá, že napadená právní úprava odporuje zásadě legality, coby vůdčí zásadě trestního práva hmotného (§ 12 odst. 1 trestního zákoníku), ale především lidskoprávní garance, a tedy součástí ústavního pořádku (čl. 39 Listiny a čl. 7 Úmluvy). Tato zásada zajišťuje, že jednotlivce může být potrestán pouze za takové jednání, které bylo v době spáchání označeno za trestné (*nullum crimen sine lege praevia*), a to dostatečně precizním či jasným (*nullum crimen sine lege certa*) psaným pramenem trestního práva (*nullum crimen sine lege scripta*), jenž v případě pochybností nebude vykládán neústavním způsobem v neprospěch jednotlivce, zejména analogií (*nullum crimen sine lege stricta*). Tyto garance přispívají k zajištění ochrany jednotlivce proti případné svévoli státu (srov. již poradní posudek č. 27 Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ze dne 4. 12. 1935, bod 52), legitimacy a spravedlnosti trestního řízení, dosažení účelu trestního práva (generální prevence), jakož i k naplnění dělby moci mezi zákonodárcem a soudy. K posledně uvedenému aspektu Ústavní soud doplňuje, že ve své judikatuře též zřetelně zdůrazňuje, že mu v zásadě samo o sobě nepřisluší, aby posuzoval šíři hranic trestněprávní kriminalizace určitých typů jednání, nemá-li dublovat nebo suplovat ústavní roli zákonodárného orgánu. Skutková podstata trestného činu představuje vždy formální vyjádření takového jednání, které je společností reprezentovanou většinou dosaženou při hlasování v zákonodárném sboru považováno za natolik společensky škodlivé, že musí být jako určitý specifický typ či druh jednání samostatně prohlášeno za trestné a vymezeno jako samostatná skutková podstata trestného činu (srov. nález ze dne 26. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 46/18, bod 31 a tam citovanou judikaturu Ústavního soudu).

77. Ústavní soud ovšem považuje za nutné připomenout, že do pravomoci zákonodárce může výjimečně zasáhnout a přijatou trestněprávní úpravu zrušit, byla-li by nepřijatelně represivní, tj. porušovala-li by ústavně garantovaná základní práva (srov. např. rozsudek ESLP ve věci *Dudgeon proti Spojenému království* ze dne 22. 10. 1981 č. 7525/76, v němž ESLP vyslovil, že severoirská vnitrostátní právní úprava kriminalizující konsenzuální pohlavní styk mezi osobami stejného pohlaví porušuje čl. 8 Úmluvy). Ústavní soud současně připomíná zásadu subsidiarity trestní represe, již považuje za ústavní princip fungování veřejné moci, byť výslovně nezakotvený v ústavním pořádku, výkladově dovozený ze spojení čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 4 a čl. 39 Listiny (srov. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 194 a 195). Judikatura Ústavního soudu potvrzuje legislativní rozměr zásady subsidiarity trestní represe a považuje ji za pravidlo limitující intenzitu trestní represe při definování skutkových podstat trestných činů a při stanovení dalších obecných podmínek trestní odpovědnosti. Princip subsidiarity trestní represe představuje kriminálně politickou směrnicí platnou pro zákonodárce, a i když Ústavnímu soudu obecně nepřisluší do jejího naplňování zasahovat, jeho ingerence je myslitelná právě v roli negativního zákonodárce, tedy v situaci, v níž aktivně legitimovaný subjekt namítá protiústavnost platné právní úpravy (srov. např. nález ze dne 20. 2. 2014 sp. zn. III. ÚS 934/13, body 21 a 22).

78. Navrhovatelka tvrdí, že skutková podstata trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc nedostojí požadavkům určitosti, jasnosti či předvídatelnosti trestněprávní normy.

Ústavní soud předně v obecné rovině uvádí, že ačkoliv tento aspekt zásady legality (*nullum crimen sine lege certa*) standardně není v lidskoprávních dokumentech vyjádřen, a to jak na úrovni vnitrostátní, tak na úrovni mezinárodní, je považován za přirozenou součást této zásady (srov. rozsudek ESLP ve věci *Kokkinakis proti Řecku* ze dne 25. 5. 1993 č. 14307/88, bod 52; z judikatury Ústavního soudu srov. náleze ze dne 16. 12. 2014 sp. zn. II. ÚS 2258/14, bod 21). Jak vyplývá z výše uvedeného, požadavek určitosti trestněprávní normy je adresován zákonodárci, který má povinnost vymezit trestněprávní jednání takovým způsobem, aby z něj jednotlivec mohl seznat a předvídat, co činit nesmí, nebo naopak co činit musí. Judikatura ESLP současně z hlediska formulace trestněprávních předpisů připustila, a to jako logický následek zásady obecné použitelnosti zákonů, že znění dílčích ustanovení není a ani nemusí být vždy přesné. Jednou ze standardních technik právní regulace je totiž použití obecné kategorizace jako opaku vyčerpávajícího kazuistického seznamu. ESLP zdůraznil, že potřeba vyhnout se přílišné strnulosti a udržet kontakt s měnícími se okolnostmi znamená, že mnohé zákony jsou nutně formulovány s využitím výrazů, které jsou více či méně vágní. Výklad a použití takových ustanovení proto závisí na následné praxi (srov. rozsudek ESLP ve věci *Cantoni proti Francii* ze dne 11. 11. 1996 č. 17862/91, bod 31).

79. Z citované judikatury se tedy s ohledem na požadavek určitosti a předvídatelnosti trestněprávní úpravy podává, že seznání obsahu trestněprávní normy může být zajištěno prostřednictvím soudního výkladu (srov. *Kokkinakis*, bod 52), nebo též s využitím kvalifikované právní rady a pomoci, typicky poskytované advokáty (srov. *Cantoni*, bod 35). Porušení zásady legality tudíž nelze automaticky dovozovat ze skutečnosti, že normy trestního práva hmotného obsahují neurčité či obecné pojmy (srov. rozsudek ESLP ve věci *Huhtamäki proti Finsku*, bod 45). Bylo-li tedy obecnější ustanovení později judikatorně zpřesněno, bez dalšího to neznamená, že před tímto zpřesněním nebylo dostatečně předvídatelné či že trestněprávní postih neumožňovalo (srov. rozsudek ESLP ve věci *Georgouleas a Nestoras proti Řecku* ze dne 28. 5. 2020 č. 44612/13 a 45831/13, bod 66). Tato východiska reflektuje i novější judikatura ESLP, na niž ve svém vyjádření odkázala vláda. Ústavní soud považuje za vhodné zopakovat závěr z rozsudku ve věci *Norman proti Spojenému království*, že „postupný vývoj trestního práva prostřednictvím soudní judikatury je pevně zakořeněnou a nezbytnou součástí právní tradice smluvních států. Článek 7 [Úmluvy] nelze vykládat tak, že by zakazoval postupné upřesňování pravidel trestní odpovědnosti prostřednictvím soudního výkladu“. Toto východisko potvrzuje rovněž judikatura Ústavního soudu, např. náleze ze dne 30. 5. 2024 sp. zn. II. ÚS 527/23, bod 69. Ústavní soud v minulosti připustil, že i trestní zákon může obsahovat pojmy, které vyžadují netriviální interpretaci (srov. např. náleze ze dne 28. 11. 2011 sp. zn. IV. ÚS 2011/10), přičemž v takové situaci je nutné klást o to větší důraz na kvalitu ustálené praxe, která těmto pojmům dává konkrétní náplň. V citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 2011/10 Ústavní soud poznamenal (bod 33), že pro naplnění ústavní zásady *nullum crimen sine lege* není nutná předvídatelnost založená na absolutní a jednoduché (až primitivní) jistotě možného trestního postihu. To platí zejména v případech, v nichž je neurčitost právní úpravy dána oblastí, které se dotýká a která se přitom neustále proměňuje; právo a – byť opatrněji než jiné jeho oblasti – i trestní právo hmotné musí být schopné pružně a efektivně reagovat na tyto změny.

80. Z předchozích úvah je patrné, že klíčovou roli v nalézání obsahu trestních předpisů hrají soudy. Podpůrně lze ovšem při výkladu trestních předpisů využít též názor nauky, jenž může silou své přesvědčivosti ovlivnit následnou soudní praxi (srov. přiměřeně rozsudek ESLP ve věci *Georgouleas a Nestoras proti Řecku*, bod 64). Podmínkou takto naznačeného soudního výkladu práva je zachování podstaty či smyslu zákonodárcem konstruovaného trestního činu s tím, že výsledek soudního výkladu je předvídatelný, což především znamená, že k němu soud dospěje s využitím obecně uznávaných výkladových metod. Lze též doplnit,

že významným pomocným dokumentem ke zjištění smyslu a účelu zákona je důvodová zpráva. Ústavní soud běžně ve své judikatuře vychází z důvodových zpráv při výkladu zákona, ačkoli nejde o právně závazné akty (srov. nález ze dne 11. 4. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 25/22, bod 25 a tam citovanou judikaturu).

81. Předchozí úvahy lze tedy shrnout tak, že ústavní požadavek určitosti hmotněprávní trestní normy je naplněn tehdy, je-li možné skutkovou podstatu trestného činu vyložit způsobem umožňujícím seznat, která jednání jsou trestně postižitelná. Ústavní soud doplňuje, že ve své činnosti vychází z principu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů. To znamená, že v situaci, v níž ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavním pořádkem a jedna nikoliv, není dán důvod pro zrušení takového ustanovení. Při jeho aplikaci je totiž úkolem orgánů veřejné moci interpretovat jej ústavně konformním způsobem (srov. např. nález ze dne 31. 3. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 15/98). Lze doplnit, že pouhá skutečnost, že soud má v procesu nalézáni obsahu trestněprávní normy vícero možností výkladu, z nichž následně jednoznačně zvolí jednu správnou, nezakládá ústavněprávní deficit neurčitosti takové normy (srov. přiměřeně rozsudek ESLP ve věci *Baldassi a další proti Francii* ze dne 11. 6. 2020 č. 15271/16).

82. Ústavní soud dále uvádí, že k požadavku určitosti trestního jednání náleží také zásada, aby jednotlivé kategorie soudně trestných deliktů byly náležitě vymezeny a od sebe navzájem odlišeny (srov. cit. nález sp. zn. II. ÚS 2258/24, bod 21). Nauka v tomto ohledu hovoří o typizační funkci skutkových podstat trestného činu, které musí vyjadřovat společenskou škodlivost u každého trestného činu, jenž musí být vymezen dostatečně určitou, jasnou a přesnou definicí, v důsledku čehož lze mezi nimi rozlišovat a konkrétní skutek podřadit pod tu skutkovou podstatu, která mu nejvíce odpovídá.

83. Lze shrnout, že výchozí premisou ústavního přezkumu legislativní činnosti ústící v přijetí nové skutkové podstaty trestného činu je respektování dělby moci a role zákonodárského orgánu, a to se zohledněním specifického postavení Ústavního soudu, jemuž obecně vzato nepřísluší posuzovat šíři hranic trestněprávní kriminalizace určitých typů jednání. Ústavní soud současně připouští, že pravidla trestní odpovědnosti obsažená eventuálně též v obecně formulovaných normách jsou upřesňována až následnou soudní praxí.

VI. b) Aplikace na nyní posuzovaný případ – ústavnost § 318a trestního zákoníku

VI. b) (i) Subsidiarita trestní represe

84. K prvně uvedenému aspektu Ústavní soud toliko stručně uvádí, že ani sama návrhovatka nerozporuje, že přijetí skutkové podstaty v § 318a trestního zákoníku, a s tím spjatá novelizace souvisejících ustanovení trestního zákoníku a trestního řádu, jsou projevem pravomoci zákonodárce, jenž je povolán určovat trestněprávní politiku a kvalifikovat určitý druh jednání co do formální povahy jako trestný čin.

85. Napadené ustanovení projevuje vůli zákonodárce, že zde vymezené jednání nelze účinně potírat a nelze mu účinně předcházet jinak než prostředky trestního práva. Svědčí o tom důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 861, se kterým vláda napadené ustanovení Poslanecké sněmovně předkládala v rámci návrhu novely trestního zákoníku, stejně jako odůvodnění pozměňovacího návrhu č. 5055 (sněmovní tisk č. 727/3), které se ve všech aspektech zdůvodnění zavedení nového trestného činu shoduje s důvodovou zprávou k sněmovnímu tisku č. 861. Oba dokumenty uvádí, že podle stávající úpravy bylo možné

postihnout pouze některé formy spolupráce s cizí mocí. Zdůrazňují, že k poškození důležitých zájmů státu může docházet např. i v důsledku vyzvídání neutajovaných informací, což bylo ovšem podle úpravy platné v době přípravy návrhu napadeného ustanovení trestné pouze tehdy, došlo-li současně ke zneužití pravomoci úřední osoby nebo k neoprávněnému nakládání s osobními údaji. Z důvodové zprávy i odůvodnění pozměnovacího návrhu č. 5055 dále vyplývá, že spolupráce s cizí mocí nemusí obnášet pouze zpravodajské aktivity zaměřené na získávání a předávání informací, ale může mít také podobu přípravného jednání (např. budování agenturní sítě pro cizí moc, mapování rozhodovacích procesů ve veřejné správě), na které mohou navazovat např. činnosti směřující k ovlivňování rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci nebo k ovlivňování veřejnosti prostřednictvím sdělení majících charakter poplašných zpráv, násilná trestná činnost, atd. Důvodová zpráva shodně s odůvodněním pozměnovacího návrhu č. 5055 uzavírá, že trestné činy obsažené ve stávajícím trestním zákoníku, které by na takové výsledné jednání mohly dopadat, neposkytují komplexně ochranu státním zájmům před takovými činnostmi prováděnými cizí mocí anebo pro cizí moc a nepostihují samotné spojení s cizí mocí v uvedeném úmyslu. Důvodová zpráva, stejně jako odůvodnění pozměnovacího návrhu č. 5055, z ústavního hlediska dostatečně vysvětluje úvahy, jakými se vláda coby předkladatelka navrhované právní úpravy řídila, čímž je současně naplněna presumpce, že zákonodárce při kriminalizaci daného jednání reflektoval zásadu subsidiarity trestní represe (srov. Ščerba, F. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*, s. 158).

86. Ústavní soud v tomto kontextu zároveň připomíná své předchozí závěry týkající se principů bránící se demokracie, z nichž vyplývá, že jsou-li odpůrci demokracie a hodnot, na kterých demokracie stojí, připraveni na ni útočit, musí být i demokratický režim připraven bránit se těmto atakům (srov. nález ze dne 28. 11. 2011 sp. zn. IV. ÚS 2011/10, bod 25). Přezkoumávaná skutková podstata může sloužit i tomuto účelu.

87. Ústavní soud má za to, že napadená právní úprava není nepřijatelně represivní, a tedy není protiústavní ve shora naznačeném smyslu (viz případ *Dudgeon proti Spojenému království*). Jak bude vysvětleno dále, Ústavní soud nepovažuje přezkoumávanou skutkovou podstatu za bezbřehou, a tedy odporující požadavku určitosti trestněprávní úpravy. Ústavní soud současně v tomto kontextu vylučuje, že by byl trestný čin neoprávněné činnosti pro cizí moc podle § 318a trestního zákoníku použitelný na případy ústavně chráněné svobody projevu podle čl. 17 odst. 2 Listiny; zejména pak ve vztahu k politickým projevům, které ve světle čl. 22 Listiny požívají zvláště silné ústavní ochrany, čemuž musí odpovídat výklad trestněprávních předpisů. Případné obavy ze zneužití trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc ke stíhání osob pod „falešnou“ záminkou zajištění ochrany bezpečnosti považuje Ústavní soud v tomto okamžiku za předčasné. Případné excesy při aplikaci dané skutkové podstaty mají v konkrétních případech korigovat obecné soudy (čl. 4 Ústavy). Pochopitelně, k nápravě individuálních excesů v konkrétních případech dosahujících ústavního rozměru bude povolán rovněž Ústavní soud, tak jak tomu již bylo například při posuzování naplnění požadavků skutkové podstaty trestného činu šíření poplašné zprávy v nálezu ze dne 11. 3. 2025 sp. zn. I ÚS 1927/24.

88. Ústavní soud dodává, že i v případě nyní posuzované skutkové podstaty bude v navazující praxi nutné podmínky trestnosti neoprávněné činnosti pro cizí moc interpretovat ve světle zásad trestního práva, mezi něž patří právě již zmiňovaný princip *ultima ratio*, zde ovšem nahlížený v aplikačním, a nikoliv jen shora uvedeném legislativním rozměru subsidiarity trestní represe (srov. např. nálezy ze dne 12. 10. 2006 sp. zn. I. ÚS 69/06 nebo ze dne 11. 6. 2018 sp. zn. II. ÚS 1152/17, bod 26). Jako aplikační zásada se tento princip uplatní zejména v případech trestněprávní kvalifikace určitého jednání, pokud bylo

možno dostatečně efektivně situaci řešit pomocí právních norem jiných odvětví než trestního práva, nebo pokud konkrétní posuzovaný skutek vzhledem ke všem specifickým okolnostem případu nedosahuje ani dolní hranice společenské škodlivosti, aby jej bylo možné považovat za trestný čin.

VI. b) (ii) Určitost skutkové podstaty neoprávněné činnosti pro cizí moc

89. Ústavní soud připomíná závěry své ustálené judikatury, z nichž se podává, že výklad a aplikace podústavního práva, v tomto případě § 318a trestního zákoníku, jsou úlohou obecných soudů (srov. např. usnesení ze dne 22. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 2882/14, bod 9). Namítá-li ovšem navrhovatelka neurčitost napadené právní úpravy, Ústavní soud je povinen s ohledem na shora předestřená východiska ověřit, zda lze prostřednictvím soudního výkladu § 318a trestního zákoníku dosáhnout takového výsledku, jenž by byl slučitelný s požadavkem zásady legality, tj. zda je pro adresáty této normy dostatečně seznatelné a předvídatelné, co nesmí činit. Tento postup úzce souvisí s vymezením rozsahu trestní represe a posouzením, zda přezkoumávaný trestný čin není projevem jejího nepřipustného přepínání.

90. Ústavní soud v první řadě zohledňuje, že § 318a trestního zákoníku obsahuje výrazy (ústavní zřízení, územní celistvost, svrchovanost, obrana a bezpečnost České republiky nebo mezinárodní organizace, k ochraně jejichž zájmů se Česká republika zavázala), jejichž výklad nebude vzhledem k jejich četnému užití v trestním zákoníku činit potíže, a to i díky jejich pokrytí v referenční komentářové literatuře. Totéž ostatně platí pro výraz cizí moc, obsažený ve skutkových podstatách trestného činu vlastizrady, zneužití zastupování státu a mezinárodní organizace, vyzvědačství, zneužití pravomoci úřední osoby a styků ohrožujících mír podle § 309 odst. 1, § 315 odst. 1 a 2, § 316 odst. 1, § 329 odst. 2 písm. g) a § 409 odst. 1 trestního zákoníku. Cizí mocí se rozumí každý stát mimo Českou republiku bez ohledu na postoje, jaké k České republice zaujímá, jaké jsou vzájemné politické, ekonomické či diplomatické vztahy, nebo též mezinárodní organizace či její orgán, přičemž je zcela irelevantní, zda je Česká republika jejich členem nebo jaký je její vztah k ní (srov. Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*, s. 3916). Cizí mocí tak může být např. i Evropská unie, nicméně je zcela zřejmé, že z rozsahu působnosti § 318a trestního zákoníku budou vyloučeny činnosti související např. se zastupováním České republiky u této mezinárodní organizace, neboť by šlo o činnost legální, nikoliv neoprávněnou (*a contrario* trestný čin zneužití zastupování státu a mezinárodní organizace podle § 315 trestního zákoníku), obdobně jako např. spolupráce se zpravodajskými službami cizí moci v intencích § 10 zákona o zpravodajských službách. Znakem skutkové podstaty přezkoumávaného trestného činu je přitom neoprávněnost, tj. protiprávnost jednání.

91. Ústavní soud současně připouští, že základní skutková podstata, a to zejména ve variantách obsažených v § 318a odst. 1 písm. a) a c) trestního zákoníku, je formulována poměrně široce, nicméně ji lze vyložit ústavně konformním způsobem. Zásadní význam při nalézání obsahu skutkové podstaty trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc podle variant obsažených v § 318a odst. 1 písm. a) a c) trestního zákoníku, založených na velmi abstraktně vymezené objektivní stránce, přitom mají dva aspekty: a) speciální (druhý) úmysl, a dále b) požadavek výkonu činnosti pro cizí moc. Oba aspekty představují hlavní limit trestní odpovědnosti za uvedený trestný čin a podle názoru Ústavního soudu poskytují dostatečnou záruku jeho určitosti.

92. Ve vztahu ke speciálnímu úmyslu, tedy úmyslu ohrozit nebo poškodit ústavní zřízení, svrchovanost, územní celistvost, obranu nebo bezpečnost České republiky anebo obranu

nebo bezpečnost mezinárodní organizace, k ochraně jejíchž zájmů se Česká republika zavázala, Ústavní soud předně uvádí, že podobně formulovaný specifický úmysl je součástí skutkových podstat trestného činu rozvracení republiky, teroristického útoku, teroru, sabotáže a zneužití zastupování státu a mezinárodní organizace podle § 310 odst. 1, § 311 odst. 1 a 2, § 312 odst. 1, § 314 odst. 1 a § 315 odst. 1 a 2 trestního zákoníku. Při výkladu speciálního úmyslu v § 318a trestního zákoníku tak lze vycházet z použitelné praxe (i doktríny) týkající se těchto trestných činů.

93. Ústavní soud ovšem nepřehlédl, že zákonodárce spojuje subjektivní stránku trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc s úmyslem (přímým i nepřímým), přičemž trestné je nejen poškození chráněného zájmu, ale rovněž jeho ohrožení. Ani takto zvolená konstrukce posuzovaného trestného činu ovšem nezakládá jeho neústavnost, a to z toho důvodu, že specifický úmysl pachatele lze, resp. je nutno interpretovat ústavně konformně (srov. výše bod 88 tohoto nálezu). Trestní odpovědnost by tedy bylo možné založit jen v těch případech, v nichž pachatel neoprávněnou činnost uskutečňuje v úmyslu způsobit konkrétní a reálné, tj. nikoliv pouze abstraktní, ohrožení či poškození chráněného zájmu. Řečeno ještě jinak, úmysl pachatele musí směřovat k jednání, které je reálně způsobilé ohrozit nebo poškodit chráněný zájem, a to bezprostředně, a nikoliv pouze vzdáleně.

94. Ve vztahu k výrazu *pro cizí moc* Ústavní soud stručně uvádí následující. Z hlediska výkladu nečiní problém vymezení obsahu samotného výrazu cizí moc (srov. výše bod 90 tohoto nálezu). Z důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 861) lze současně dovodit, že zákonodárce z působnosti § 318a trestního zákoníku vyloučil izolovanou činnost „osamělých vlků“, vykonávanou na vlastní pěst bez jakékoliv vazby, ať už předchozí, průběžné, či následné, na cizí moc. Obdobně k výkladu pojmu *pro cizí moc* přistupuje i nauka; její závěry, potvrzující, že k založení trestní odpovědnosti podle § 318a trestního zákoníku bude nezbytná určitá ingerence ze strany cizí moci, považuje Ústavní soud za možné, resp. ústavně souladné, a tedy použitelné v budoucí rozhodovací praxi orgánů činných v trestním řízení (srov. Ščerba, F. K novému trestnému činu neoprávněné činnosti pro cizí moc. *Trestněprávní revue*. 2025, č. 4, s. 189 a 190).

95. K výkladu § 318a trestního zákoníku a jeho další precizaci nadto může přispět rovněž systematika trestního kodexu. Devátá hlava trestního zákoníku, do níž je § 318a zařazen, poskytuje trestněprávní ochranu primárně v případech zásahů proti republice. Toto ustanovení bude nutné vykládat kontextuálně, interně systematicky, se zohledněním výkladu dalších trestných činů zařazených do této části trestního zákoníku. Pro Ústavní soud je v neposlední řadě podstatné také to, že znakem skutkové podstaty nyní posuzovaného trestného činu je rovněž protiprávnost, což z dosahu § 318a trestního zákoníku vylučuje jednání, které má svůj základ v právním řádu (srov. výše bod 90 tohoto nálezu).

96. Lze tedy shrnout, že výkladem § 318a odst. 1 písm. a) a c) trestního zákoníku, týkajícím se speciálního úmyslu a povahy vztahu mezi pachatelem a cizí mocí, podpořeným též systematickým argumentem a požadavkem protiprávnosti neoprávněné činnosti, je možné dospět k výsledku, který obsah trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc v obou sledovaných variantách dostatečně precizuje a omezuje, čímž je zajištěn požadavek plynoucí ze zásady *nullum crimen sine lege certa*. Ústavní soud připomíná, že v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů vychází z principu priority ústavně konformní interpretace před derogací, dle něhož v situaci, v níž určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavním pořádkem a druhá je s ním v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení. Při jeho aplikaci je úkolem všech státních orgánů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem, tedy

způsobem, který Ústavní soud předkládá v tomto nálezu (srov. již nález ze dne 26. 3. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 48/95).

97. Ústavní soud doplňuje, že z hlediska požadavku určitosti trestní normy nečiní zvláštní potíže výklad druhé varianty základní skutkové podstaty [§ 318a odst. 1 písm. b) trestního zákoníku], tj. narušení svrchovanosti České republiky tím, že pachatel na jejím území pro cizí moc sleduje jiného zpravodajskými prostředky. Pojem „sleduje“ je ostatně užit i v § 354 odst. 1 písm. b) trestního zákoníku (nebezpečné pronásledování), přičemž jeho obsah vysvětluje odborná literatura jako jednání směřující k získání přímých poznatků o tom, kde se poškozený zrovna nachází a co dělá (srov. Ščerba, F. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*, s. 2920) a obecné soudy s ním rovněž bez problémů pracují (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 9. 2020 sp. zn. 8 Tdo 866/2020, bod 26). K naplnění trestnosti je nezbytné, aby pachatel při sledování využil zpravodajské prostředky. Tento pojem je definován právními předpisy upravujícími zpravodajskou činnost (srov. výše bod 27 tohoto nálezu). Další podmínkou založení trestní odpovědnosti je nastoupení následku, tj. narušení svrchovanosti, k čemuž musí směřovat rovněž pachatelův úmysl. Ustanovení § 318a odst. 1 písm. b) trestního zákoníku by proto nebylo možné použít, zneužil-li by sice pachatel pro sledování jiného zpravodajské prostředky, nicméně učinil by tak z osobních či soukromých důvodů. O narušení svrchovanosti České republiky by navíc nebylo možné hovořit tam, kde by ke sledování docházelo se souhlasem či s vědomím kompetentních orgánů České republiky (např. spolupráce zpravodajských služeb – srov. důvodovou zprávu k tisku č. 861). I u této varianty skutkové podstaty je nutné prokázat existenci vazby na cizí moc, a to ve shora vymezeném smyslu. Z formulace zvolené zákonodárcem vyplývá, že pod § 318a odst. 1 písm. b) trestního zákoníku nebude možné podřadit situace sledování jiného bez využití zpravodajských prostředků, resp. situace sledování věcí. V obou těchto případech by však bylo možné – za předpokladu, že by taková činnost byla uskutečňována pro cizí moc v požadovaném specifickém úmyslu – aplikovat § 318a odst. 1 písm. a) a c) trestního zákoníku.

98. Trestný čin podle § 318a trestního zákoníku lze odlišit od jiných (příbuzných) trestných činů, a to právě prostřednictvím jednotlivých znaků (tj. specifický úmysl, vztah pachatele k cizí moci, neoprávněnost, resp. protiprávnost činnosti), jejichž výkladem se Ústavní soud zabýval výše. Ústavní soud neshledal žádnou překážku, jež by v případě trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc bránila naplnění typizační či diferenciační funkce skutkových podstat trestných činů. Ustanovení § 318a trestního zákoníku dostojí i tomuto ústavnímu požadavku odvozenému ze zásady *nullum crimen sine lege certa*. Ústavní soud současně nepovažuje za nezbytné, aby v řízení o abstraktní kontrole trestněprávní normy detailně posuzoval vztah § 318a trestního zákoníku k jiným (příbuzným) trestným činům, tj. zejména možnosti jeho jednočinného souběhu s jinými delikty. Tento úkol primárně náleží soudům a dalším orgánům činným v trestním řízení. Výsledek tohoto posouzení může Ústavní soud následně přezkoumat v řízeních o ústavních stížnostech.

99. Ústavní soud závěrem s ohledem na shora předestřená obecná východiska již jen zcela stručně uvádí, že nepředvídatelnost trestněprávní úpravy nelze založit pouze odkazem na odlišné názory nauky. Výhrady, které část nauky proti § 318a trestního zákoníku vznesla, nepovažuje Ústavní soud vzhledem k předchozímu výkladu za přesvědčivé a způsobilé zpochybnit ústavnost nyní přezkoumávané materie. K příkladu uváděnému doktrínou Ústavní soud uvádí, že považuje za zcela absurdní, aby trestní odpovědnost podle § 318a trestního zákoníku naplňovalo např. opisování zastávek nočního autobusu (srov. Jelínek, J. Nad první novelou trestního zákoníku v roce 2025. *Bulletin advokacie*. 2025, č. 3, s. 21). Lze též doplnit, že neurčitost § 318a trestního zákoníku nelze dovozovat toliko z neobvyklé

struktury trestného činu, jenž – jako jediný v trestním zákoníku – začíná hned sankcí. Ze zásady legality totiž neplyne jakýkoliv požadavek, jenž by zákonodárci diktoval způsob formulace a strukturování trestněprávní úpravy.

VII. Závěr

100. Ústavní soud se v tomto nálezu nejprve zabýval ústavností průběhu legislativního procesu, jenž vyústil v přijetí zákona č. 24/2025 Sb. Dospěl přitom k závěru, že napadená trestněprávní část Lex Ukrajina VII není neústavním přílepkiem. Ústavní soud dále vysvětlil, že porušení ústavních pravidel upravujících legislativní proces nelze v nyní posuzovaném případě dovozovat ani z porušení jednacího řádu, konkrétně z omezení parlamentní debaty ve třetím čtení stanovením pevného času hlasování.

101. Následně se Ústavní soud zabýval věcným přezkumem napadené právní úpravy, a to především s ohledem na naplnění zásady legality (*nullum crimen sine lege certa*). Ústavní soud ze shora uvedených důvodů věcným námitkám navrhovatelky nepřisvědčil.

102. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení čl. III části druhé a čl. VI části páté zákona č. 24/2025 Sb., jimiž byl změněn trestní zákoník a trestní řád a *in eventum* na zrušení napadených ustanovení trestního zákoníku a trestního řádu zamítl jako nedůvodný. Jak Ústavní soud vysvětlil výše (bod 3 tohoto nálezu), společným jmenovatelem napadených zákonných ustanovení je změna trestního zákoníku a trestního řádu v souvislosti se zavedením nové skutkové podstaty trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc. Závěr o ústavní konformitě § 318a trestního zákoníku nutně dopadá rovněž na všechna ostatní navrhovatelkou napadená ustanovení, jež s tímto trestným činem úzce souvisejí.

103. O návrhu na přednostní projednání věci (§ 39 zákona o Ústavním soudu) Ústavní soud samostatně nerozhodoval.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 4. února 2026

Josef Baxa
předseda Ústavního soudu