

# Jakým způsobem mají být vytvářeny zákony? Lex Babiš II jako nepřesvědčivá odpověď čtvrtého Ústavního soudu

Gor Vartazaryan\* – Ondřej Preuss\*\*

**Abstrakt:** V prosinci minulého roku byl vydán plenární náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 41/23 (populární název lex Babiš II.), který identifikoval protiústavní přílepek a výrokem jej zrušil. V následujícím příspěvku, který je pojat jako komentář k judikatuře (case note), shrnujeme skutkové okolnosti případu, představujeme literaturu k přílepkům a rozebíráme argumentaci většinového názoru Ústavního soudu. V textu se zaměřujeme na procesní aspekty přijetí pozměňovacího návrhu (tj. nehodnotíme ústavnost obsahu novely). Docházíme k závěru, že odůvodnění Ústavního soudu je argumentačně neudržitelné. Kloníme se k názoru skupiny disentujících ústavních soudců, kteří zdůrazňují, jak důležité je dbát na systematicčnost, předvídatelnost a srozumitelnost judikatury Ústavního soudu. Kromě právních argumentů v závěru polemizujeme i s mimoprávními vlivy, které mohly ovlivnit rozhodnutí Ústavního soudu.

**Klíčová slova:** legislativní přílepký, přílepek, Ústavní soud, judikatura, odlišné stanovisko, zákon o střetu zájmů, lex Babiš II

## Úvod

Otázka, jakým způsobem mají být v demokratickém právním státě přijímány zákony, je nejen prakticky významná, ale i teoreticky zásadní. V českém právním diskurzu znovu nabyla na aktuálnosti v souvislosti s nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 41/23 ze dne 4. prosince 2024, veřejností označovaným jako „lex Babiš II“. V tomto rozhodnutí Ústavní soud vyhověl návrhu skupiny poslanců a zrušil část novely zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, kterou označil za tzv. protiústavní přílepek.

Komentovaný náleží vyvolal výraznou odezvu nejen pro svůj bezprostřední politický dopad, ale především kvůli právně systematickým otázkám, které otevírá: jak má být vymezen pojem legislativního přílepký v podmínkách českého ústavního práva? Jak má Ústavní soud přistupovat k výkladu vlastní judikatury? A jakým způsobem má posuzovat kolizi procesních vad legislativního procesu s ústavními hodnotami, jako jsou transparentnost, deliberace nebo politická odpovědnost?

Cílem tohoto článku je zhodnotit argumentaci většinového stanoviska Ústavního soudu v komentovaném nálezu a zasadit ji do kontextu relevantní judikatury i teoretické

\* Gor Vartazaryan, doktorand, katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: gor.vartazaryan@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0367-7274>. Etické upozornění: tento článek jsem napsal bez vědomí mého školitele prof. Jana Wintra, jednoho z autorů odlišného stanoviska k nálezu Pl. ÚS 41/23. Nikdy mezi námi neproběhla jakákoliv forma konzultace či diskuse na toto téma.

\*\* Ondřej Preuss, odborný asistent, katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: preuss@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0779-8513>. Etické upozornění: v rámci své právní praxe jsem v minulosti spolupracoval s Pirátskou stranou. Naše spolupráce se však nijak ani vzdáleně netýkala obsahu tohoto článku. Tento výstup vznikl v rámci plnění projektu Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy č. 260 749 *Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni*. Za podnětné komentáře a připomínky autoři děkují prof. Janu Kyselovi a dvěma anonymním recenzentům.

literatury. Zaměřujeme se výlučně na procesní rovinu projednávaného případu a nepodáváme hodnocení věcného obsahu zrušené právní úpravy. Vedle analýzy většinového názoru upozorňujeme rovněž na významné argumenty disentujících soudců, které podle našeho názoru přesvědčivěji reflektují systematické požadavky na tvorbu práva. V závěru se zamýšlíme i nad možnými mimoprávními faktory, jež mohly mít na rozhodovací proces Ústavního soudu vliv.

## 1. Skutkové okolnosti případu

Komentovaný nálezh Ústavního soudu reaguje na pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka, kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „z. pol. str.“), jenž byl vyhlášen pod č. 253/2023. O co v něm věcně šlo? V zásadě směřoval k omezení střetu zájmů veřejných funkcionářů. Jednak šlo o přesnější vymezení zákazu vlastnit média a zákazu přijímat dotace a investiční pobídky veřejnými funkcionáři a společnostmi, které skutečně vlastní. Dále šlo o zvýšení vymahatelnosti této právní úpravy, tj. o rozšíření zapojení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen „Úřad“). Tato úprava vycházela již z volebního programu vládních stran.<sup>1</sup>

První pokus naplnit tento záměr (sněmovní tisk č. 110) proběhl hned na začátku devátého volebního období PSP ČR. Skupina vládních poslanců se pokusila novelizovat zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „z. s. z.“).<sup>2</sup> Vláda ve svém stanovisku vyslovila s novelou souhlas (sněmovní tisk č. 110/1<sup>3</sup>). Kvůli obstrukcím se ale nepovedlo schůzi k návrhu vůbec zahájit.<sup>4</sup> To vedlo k jednání vlády a opozice, které však ukázalo, že se jedná o patovou situaci. Projednání této novely by tedy bylo doprovázeno značnými obstrukcemi.<sup>5</sup> Ostatně ty byly pro toto volební období bohužel typické, jak ještě ukážeme dále.

Předkladatel se tedy rozhodl obstrukce obejít formou pozměňovacího návrhu.<sup>6</sup> Ten vznikl ve spolupráci s Úřadem vlády a ministrem pro legislativu ČR Michalem Šalomounem.<sup>7</sup> Procesně byl podán k sněmovnímu tisku č. 312 (respektive sněmovnímu tisku č. 312/3).<sup>8</sup> Jednalo se o vládou předloženou novelu z. pol. str., která měla za cíl upravit spíše vnitřní fungování Úřadu. Konkrétně se jednalo o změnu organizace Úřadu a vztahů předsedy Úřadu a členů Úřadu, v zásadě o posílení kolektivního principu při řízení Úřadu. Šlo tedy převážně o reakci na fungování předsedy Úřadu a vnitřní efektivitu, nikoliv primárně o nové kompetence.<sup>9</sup>

1 SZ. Piráti a Starostové. In: *Seznamzprávy* [online]. 2021 [cit. 2025-06-16]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/tag/pirati-a-stan-koalice-58588>. Citovat primární zdroj (tj. program koalice pirstan) není možné z důvodu, že byl zrušen/nefunguje jejich web <https://www.piratiastarostove.cz/program/>.

2 Viz obecná část sněmovního tisku č. 110. PSP. Sněmovní tisk 110 Novela z. o střetu zájmů. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2022 [cit. 2025-06-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=110>.

3 Ibidem.

4 Ibidem.

5 Bod [60] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

6 Bod [62] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

7 Bod [60] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

8 PSP. Sněmovní tisk 312 Novela z. o sdruž. v pol. stranách a v pol. hnutích. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2022 [cit. 2025-06-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=312&O=9>.

9 PSP. Sněmovní tisk 312 Novela z. o sdruž. v pol. stranách a v pol. hnutích. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2022 [cit. 2025-06-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=312&O=9>.

Pozměňovací návrh podal poslanec Jakub Michálek několik minut před koncem druhého čtení a následně byl tento pozměňovací návrh ve třetím čtení schválen.<sup>10</sup> Nicméně před hlasováním proběhla k pozměňovacímu návrhu rozprava na dvou schůzích (52. schůze konaná 8. 2. 2023 a 66. schůze konaná 19. 5. 2023 a 16. 6. 2023).<sup>11</sup>

Obsah pozměňovacího návrhu nebyl totožný s první verzí návrhu z roku 2021 (tisk 110), ale klíčové otázky omezení střetu zájmů a zapojení Úřadu byly obdobné.<sup>12</sup> Je zjevné, že tento návrh dopadá na předsedu hnutí ANO Andreje Babiše. Nicméně vzhledem k tomu, že předmětem sporu byl proces přijetí novely (na který se v tomto článku zaměříme i my), nikoliv samotný obsah, dovolujeme si ve zbytku věcných otázek jen odkázat na sněmovní tisk č. 312/3.<sup>13</sup>

Skupina 70 poslanců, za kterou jednala Alena Schillerová, předsedkyně poslaneckého klubu hnutí ANO, podala dne 15. 9. 2023 dle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále jen „z. ú. s.“) návrh na zrušení části výše uvedené novely.<sup>14</sup>

Tento návrh mířil jak na proces přijetí této novely, tak na obsahový rozpor s ústavním pořádkem.<sup>15</sup> Dle argumentů navrhovatelů pozměňovací návrh nesouvisel s původním návrhem vládní novely, byl podán několik minut před koncem druhého čtení, a tím byla zkrácena možnost diskuse. Pozměňovací návrh navrhovatelé označili za selektivní a účelový, jelikož v praxi dopadá jen na předsedu hnutí ANO. Z toho dovozují rozpor s principem obecnosti zákona a porušení principu dělby moci. Porušení principu dělby moci spatřují i v zákonem vymezené konstrukci veřejného zájmu, který již není na posouzení Úřadu, ale přímo vyplývá z novelizovaného znění.<sup>16</sup> Hmotněprávními námitkami navrhovatelů se dále nezabýváme, jelikož Ústavní soud posuzoval jen procesní aspekty.<sup>17</sup> Předmětem sporu tedy byla otázka, zda pozměňovací návrh Jakuba Michálka představoval protiústavní přílepek. Definice protiústavního přílepku v českém kontextu zprvu zasadíme do širší teorie tvorby práva.

## 2. Teorie tvorby práva

Teorie tvorby práva klade v kontinentální právní kultuře silný důraz na psané právo.<sup>18</sup> Ve Spojeném království byla dlouho živá myšlenka, že ten, kdo tvoří zákony (Parlament),

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Byly vypořádány některé návrhy ze souhlasného stanoviska vlády a zároveň se pozměňovací návrh ve svém rozsahu omezil, např. sněmovní tisk č. 110 upravoval vedle z. s. z. i zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

<sup>13</sup> Ten je dostupný na stránkách PSP, Ibidem.

<sup>14</sup> Tj. č. 253/2023 Sb., kterým se mění z. pol. str.

<sup>15</sup> ABBASI, K. O návrhu skupiny poslanců ANO na zrušení zákona *lex Babiš II* proběhne veřejné jednání. Ústavní soud zveřejnil dosavadní stanoviska stran. In: *Ústavní soud* [online]. 25. 9. 2024 [cit. 2025-06-25]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/o-navrhu-skupiny-poslancu-ano-na-zruseni-zakona-lex-babis-ii-probehne-verejne-jednani-ustavni-soud-zverejnil-dosavadni-stanoviska-stran>.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Zákon dopadající na jednu osobu je stále obecný (není-li osoba určena jmenovitě). V daném případě navíc mohl zákon sloužit i do budoucna (to že teď dopadá výrazně na jednu osobu, neznamená, že nemůže v budoucnu dopadat obdobně na více osob). Pro úplnost ale odkazujeme na návrh poslanců, Ibidem.

<sup>18</sup> Viz k tomu ŠÍŇ, Z. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009 či KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998; V angloamerickém systému je samozřejmě tvorba práva specifická, ZANDER, M. *The law-making process*. Bloomsbury Publishing, 2015.

je musí i interpretovat (High Court of Parliament).<sup>19</sup> Dnes již víme, že vývoj dělby moci nás dovedl k oddělení moci zákonodárné, soudní a výkonné. Podle L. Fullera jsou dva modely rozhodování v demokracii: soudní proces a hlasování zastupitelských sborů.<sup>20</sup> V teorii následuje poměrně hluboká diskuse, v čem jsou tyto dva typy odlišné či podobné.<sup>21</sup>

Pro účely vymezení přílepků ale tuto diskusi přeskochíme,<sup>22</sup> a z teorie vyjasníme, proč má být parlament zákonodárcem a z čeho vychází jeho legitimita. Jsou to právě tyto základní otázky, bez kterých nelze vykládat otázky doktrinnálního ústavního práva (chceme-li vymezit protiústavní přílepký).

Hlavní argumenty ve prospěch parlamentu jako zákonodárce spočívají v tom, že parlament: 1) reprezentuje lid a nese demokratickou legitimitu (je lidem volený), 2) je odpovědný a transparentní ve svých procesech a 3) je postavený na principu participace, deliberace a kontradiktornosti.<sup>23</sup> Jeho legitimita má dva prvky: 1) sociálně-ekonomický (tj. legitimita orientovaná na výsledek) a 2) formálně-institucionální (legitimita, která se vztahuje k rozhodovacímu procesu).<sup>24</sup> Právě formálně-institucionální legitimita nás bude v tomto případě zajímat. Proto, aby se dosáhlo legitimacy formálně-institucionální, tak je nutné, aby byla splněna legitimita na vstupu (svobodné a demokratické volby) a legitimita na výstupu (rozhodování sloužící veřejnému zájmu). Bez legitimacy na vstupu nemůže být ani legitimita na výstupu. Volby musí splňovat demokratické principy, díky čemuž máme tendenci akceptovat i postup zvoleného orgánu. To je však spojeno s důležitou podmínkou, tj. řádným parlamentním procesem. V rámci výstupu musí být dodržena deliberace (vyslyšení protinázorů opozice) a musí být ctěny legislativně politické principy.<sup>25</sup>

Význam a chápání funkce parlamentů se ale v průběhu času měnily. Od funkce parlamentu jako centra rozumu (Alexis de Tocqueville) po vnímání parlamentu jako ceremoniální instituce (Klaus von Beyme).<sup>26</sup> Proto se domníváme, že je nutné vnímat formálně-institucionální pravidla v kontextu daného státu a času.

V parlamentních systémech má výkonná moc dominantní roli (předkládá až kolem 90 % návrhů zákonů).<sup>27</sup> Je to právě vláda, která připravuje a iniciuje návrhy zákonů a dále je provádí. Na příkladu V. Francouzské republiky Kysela uvádí, jaké mechanismy zajišťují akceschopnost vlády (*vote bloqué* – při blokaci zákonodárského procesu může vláda ukončit rozpravu a spojit hlasování o návrhu zákona s hlasováním o důvěře vládě).<sup>28</sup> V rámci parlamentní formy vlády má být vládní většina schopna prosazovat svá rozhodnutí v rámci principu politického rozhodování vycházejícího z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním, opozice ale musí mít právo se k návrhům většiny vyjádřit (musí být naplněn princip kontradiktornosti a deliberace).

19 KYSELA, J. Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“? *Právník*. 2007, roč. 146, č. 12, s. 1264.

20 FULLER, L. *Morálka práva*. Praha: Oikoymenth. 1998, s. 163.

21 KYSELA, J. Zákonodárský proces v ČR jako forma racionálního právního diskursu? *Právník*. 2005, roč. 144, č. 6, s. 587–594.

22 Pro zájemce doporučujeme text Jana Kysely, *Ibidem*.

23 KYSELA, J. *Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“?*, s. 1271.

24 *Ibidem*, s. 1266.

25 *Ibidem*, s. 1270.

26 KYSELA, J. *Zákonodárský proces v ČR jako forma racionálního právního diskursu?*, s. 590–591.

27 KYSELA, J. *Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“?*, s. 1274.

28 *Ibidem*, s. 1278.

Česká parlamentní kultura ale není racionalizovaná, je improvizovaná.<sup>29</sup> Odborná literatura,<sup>30</sup> stejně jako samotní volení zástupci,<sup>31</sup> dlouhodobě poukazují na formálně-institucionální problémy Parlamentu. Jedním z těchto problémů jsou i legislativní přílepký.

### 3. Vymezení (protiústavního) přílepký

Přílepkým či legislativním jezdcům<sup>32</sup> (anglicky *riders* / francouzsky *cavaliers*) se samozřejmě věnuje dlouhodobě i zahraniční literatura, která přináší i konkrétní řešení v závislosti na své jurisdikci<sup>33</sup> či kritizuje postup orgánů kontroly ústavnosti.<sup>34</sup> Je však potřeba zdůraznit, že problémy jsou často společné (obstrukce legislativního procesu, jeho netransparentnost, složitost, odpovědnost za vládnutí bez možnosti cokoliv prosadit apod.), zatímco řešení jsou těžko přenosná, jelikož právní základ je odlišný.

Námi nejstarší nalezený relevantní text z českého prostředí definuje přílepek jako „*cizorodá ustanovení v zákonech, která nesouvisejí s předmětem úpravy zákona jako celku, ale z nějakého důvodu se v konečném textu zákona ocitla*“.<sup>35</sup> Vít Schorm ve svém článku rozlišuje mezi dvěma typy jezdců: materiálními a formálními, a uvádí k nim konkrétní příklady.<sup>36</sup> Materiální jezdec je klasický jezdec, který se netýká předmětu úpravy zákona, jde o cizorodé ustanovení vůči právní úpravě, jejíž předmět určuje zákon jako celek. Formální jezdec pozměňuje další nesouvisející právní předpisy.<sup>37</sup> V závěru článku si pokládá otázku, zda se popsaný chaos v budoucnu změní směrem k většímu pořádku a je-li na čase vypovědět nájezdníky.

Poprvé přílepký, byť nepřímo, zmiňuje Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 21/01, ze dne 12. 2. 2002. Tehdy ještě nájezdníky nechal projet. Kritizoval však již „přílepkovou“ praxi a konstatoval, že neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří: i) předvídatelnost zákona, ii) jeho srozumitelnost a iii) zásada jeho vnitřní bezrozpornosti.<sup>38</sup>

<sup>29</sup> WINTR, J. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021 a WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.

<sup>30</sup> Viz FILIP, J. *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*, s. 236–246; KYSELA, J. *Tvorba práva v ČR. truchlohra se šťastným koncem? Právní zpravodaj*. 2006, č. 7, s. 8–11; KYSELA, J. *Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“?*, s. 1257–1287; KYSELA, J. *Zákonodárný proces v ČR jako forma racionálního právního diskursu?*, s. 587–611; POSPÍŠIL, J. *Výsledkem legislativního procesu má být kvalitní a přehledný právní řád. Právní rozhledy*. 2006, č. 18; RICHTER, T. *Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu. Právní rozhledy*. 2007, č. 3, s. 105–109.

<sup>31</sup> ČT24. *Téma Jednací řád*. In: ČT 24 [online]. červenec 2025 [cit. 2025-07-01]. Dostupné z: <https://ct24.ceska-televize.cz/tema/jednaci-rad-885> a iniciativu poslankyň Marie Jílkové, Martiny Ochodnické, Lucie Potůčkové, Báry Urbanové a Kláry Kocmanové pod názvem *Moderní sněmovna*. In: *Moderní sněmovna* [online]. červenec 2025 [cit. 2025-07-01]. Dostupné z: <https://www.modernismemovna.cz/>.

<sup>32</sup> Nebo také legislativní jezdec, legislativní nájezdník, černý pasažér, vlepka, nesouvisející pozměňovací návrh, vmetek, neplecha nebo zvěrstvo atd. FILIP, J. *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2005, č. 3, s. 236–246.

<sup>33</sup> DENNING, B. P. – SMITH, B. R. *Uneasy riders. the case for a truth-in-legislation amendment. Utah Law Review*. 1999, s. 957.

<sup>34</sup> GILBERT, M. *Single Subject Rules and the Legislative Process. University of Pittsburgh Law Review*. 2006 Vol. 67, s. 803; ESPLUGAS-LABATUT, P. *Une jurisprudence constitutionnelle trop «à cheval» sur les «cavaliers législatifs». Recueil Dalloz*. 2024, vol. 5, s. 219 či LAUGIER, V. *Le contrôle du Conseil constitutionnel sur les «cavaliers budgétaires». Revue du droit public*. 2023, vol. 3, s. 837–857.

<sup>35</sup> SCHORM, V. *Bezstarostná jízda. Správní právo*. 2000, roč. 33, č. 2, s. 65.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 65–66.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> SYLLOVÁ, J. *K nálezu Ústavního soudu o tzv. přílepkách (zrušujícím ustanovení o odškodnění klientů bank). Právní rozhledy*. 2007, č. 11, s. 409–410.

Jindřiška Syllová upozorňuje dále na nálezy Pl. ÚS 13/05, 5/02 a 23/04, ve kterých se Ústavní soud také k přílepkům obdobně vyjadřuje.<sup>39</sup>

Ústavní soud přílepku poprvé vypověděl ale až v nálezu Pl. ÚS 77/06, ze dne 15. 2. 2007. Tento nálezy vyvolal vlnu reakcí ve formě akademických textů,<sup>40</sup> blogových příspěvků<sup>41</sup> i studii doporučující konkrétní změny právní úpravy.<sup>42</sup> Je nutné ho nicméně vnímat v kontextu tehdejší české parlamentní kultury<sup>43</sup> a dalších problematických aspektů legislativního procesu, o kterém pojednávají mnohé další texty.<sup>44</sup>

Proč tehdy Ústavní soud zasáhl? Přílepek je zde obecně definován jako pozměňovací návrh k návrhu zákona, který připojí úpravu s legislativní předlohou nesouvisející.<sup>45</sup> Po posouzení obsahu a účelu jak původního návrhu zákona, tak i předmětného pozměňovacího návrhu, dospěl Ústavní soud k závěru, že obsahy i účely obou zkoumaných předmětů se zásadně liší. Formálně se sice jednalo o pozměňovací návrh, ale materiálně Ústavní soud shledal, že se jedná o protiústavní přílepek.<sup>46</sup> Pozměňovací návrh poslance M. Doktora se týkal zajištění zrovnoprávnění klientů bank nacházejících se v konkursu, kterým v minulosti byly pohledávky za bankami uhrazovány jen do výše stanovené zákonem, zatímco původní návrh zákona se týkal převodu finančních prostředků na podporu výstavby domovů důchodců.<sup>47</sup> Je zřejmé, že klíčová byla intenzita změn obsažených v přílepku (respektive vztah přílepku k originálnímu návrhu).

Důležité je zmínit kritiku tohoto nálezu.<sup>48</sup> Vycházel totiž možná až příliš ze zahraniční koncepce přílepků jako divokých jezdců (*wild-riders*), který je odlišný od naší praxe. Tím spíše od naší praxe po změnách jednacího řádu, které rozebíráme níže.

<sup>39</sup> Ibidem. Obdobně tak činí disentující soudci: bod [6–8] odlišného stanoviska soudců Jana Wintra, Milana Hulmáka, Veroniky Křestanové, Tomáše Langáška, Kateřiny Ronovské a Daniely Zemanové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>40</sup> MLSNA, P. Legislativní proces a jeho delimitace ve světle nálezu ÚS o „přílepcích“. *Právní zpravodaj*. 2007, č. 9, s. 13–16; SYLLOVÁ, J. K nálezu Ústavního soudu o tzv. přílepcích (zrušujícímu ustanovení o odškodnění klientů bank), s. 409–413.

<sup>41</sup> MOLEK, P. Tak nám zakázali přílepků, paní Müllerová! In: *Jiné právo* [online]. 15. 2. 2007 [cit. 2025-06-25]. Dostupný z: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/02/tak-nm-zakzali-plepky-pan-56millerov.html> a SCHORM, V. Francouzská inspirace č. 2 aneb ohlédnutí za fenoménem „přílepků“ In: *Jiné právo* [online]. 16. 12. 2007 [cit. 2025-06-25]. Dostupný z: <http://jinepravo.blogspot.com/2007/12/francouzsk-inspirace-2-aneb-ohlndnut-za.html>.

<sup>42</sup> SYLLOVÁ, J. Možnosti zklidnění legislativního procesu v Poslanecké sněmovně a jejich použití v procedurách zahraničních parlamentů In: *Parlamentní institut* [online]. květen 2007 [cit. 2025-06-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20547>.

<sup>43</sup> WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*.

<sup>44</sup> FILIP, J. *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*, s. 236–246; KYSELA, J. Tvorba práva v ČR. truchlohra se šťastným koncem? *Právní zpravodaj*. 2006, č. 7, s. 8–11; KYSELA, J. *Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“?*, s. 1257–1287; KYSELA, J. *Zákonodárny proces v ČR jako forma racionálního právního diskursu?*, s. 587–611; POSPÍŠIL, J. Výsledkem legislativního procesu má být kvalitní a přehledný právní řád. *Právní rozhledy*. 2006, č. 18; RICHTER, T. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu. *Právní rozhledy*. 2007, č. 3, s. 105–109.

<sup>45</sup> Bod [51] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 77/06, ze dne 15. 2. 2007.

<sup>46</sup> Bod [70] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 77/06, ze dne 15. 2. 2007. „Ústavní soud je nucen konstatovat, že posuzovaný pozměňovací návrh poslance M. Doktora se nevztahoval k předmětu původního návrhu zákona (tj. převod finančních prostředků na podporu výstavby domovů důchodců) a rovněž ani jeho fundamentální účel (tj. zajištění zrovnoprávnění těch klientů bank nacházejících se nyní v konkursu, kterým v minulosti byly pohledávky za bankami uhrazovány jen do výše stanovené zákonem, a dále poskytnutí jistoty Fondu pojištění vkladů před určitými nároky a situacemi vzniklými z poskytnutí dodatečných náhrad) neměl úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona (tj. snaha řešit nedostatek míst v domově důchodců).“

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Viz WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*; FILIP, J. *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*, s. 236–246; KYSELA, J. Tvorba práva v ČR. truchlohra se šťastným koncem? *Právní zpravodaj*. 2006, č. 7, s. 8–11; KYSELA, J. *Uvedení do teorie legislativní tvorby práva aneb pokus o „právní politologii“?*, s. 1257–1287; KYSELA, J. *Zákonodárny proces v ČR*

U nás se po vzoru *puzzle* pozměňují a doplňují staré zákony, které mají poněkud jiné parametry než zákony přijaté americkým Kongresem.<sup>49</sup> V USA totiž zákony často přicházejí ve formě obsáhlých legislativních balíčků, které kromě hlavního obsahu zahrnují i řadu přílepků a dodatků, jež se mohou týkat zcela nesouvisejících oblastí (např. The One, Big, Beautiful Bill<sup>50</sup>).

Nález Pl. ÚS 77/06 slučuje americké projetí divokých jezdců s hmotněprávními přílepkami. Na toto smíšené pojetí přílepků upozorňuje i disent.<sup>51</sup> Obecněji řečeno parlamentní kultura a pravidla legislativního procesu jsou esenciální pro pochopení toho, jakou formu přílepků v různých prostředích mají.<sup>52</sup> Některé státy znají úpravu pozměňovacích návrhů, respektive přílepků na ústavní úrovni,<sup>53</sup> zatímco my ji známe až na úrovni běžného zákona (respektive j. ř. p. s.).<sup>54</sup> Zároveň se liší forma přijatých zákonů (např. v Itálii může mít zákon transponující evropskou legislativu přes 10 000 stran, jelikož se to dělá jednou za rok v jednom balíčku, což je u nás těžko představitelné<sup>55</sup>).

Právě pozdější judikatura Ústavního soudu potvrzuje,<sup>56</sup> že jde o přílepek jen tehdy, „*je-li pozměňovací návrh od původního návrhu zákona významně vzdálen jak obsahem, tak zároveň účelem.*“<sup>57</sup>

Důležité je i na tomto místě zdůraznit, že jak literatura („*nijak nesouvisí*“<sup>58</sup>), tak judikatura („*obsahově zcela nesouvisející materie*“<sup>59</sup>) dlouhodobě staví nepřípustnost přílepků

*jako forma racionálního právního diskursu?*, s. 587–611; POSPÍŠIL, J. Výsledkem legislativního procesu má být kvalitní a přehledný právní řád. *Právní rozhledy*. 2006, č. 18; RICHTER, T. Jak (ne)pomoci legislativnímu procesu. *Právní rozhledy*. 2007, č. 3, s. 105–109.

<sup>49</sup> Velice přesvědčivě tento rozdíl vymezuje Syllová, proto si na ní dovoluujeme jen odkázat: SYLLOVÁ, J. *K nálezu Ústavního soudu o tzv. přílepcích (zrušujícímu ustanovení o odškodnění klientů bank)*, s. 409–413. Dále na to upozorňuje také Zbíral, který zdůrazňuje rozdíl v legislativním procesu USA: ČERVÍNEK, Z. – KOKEŠ, M. – ZBÍRAL, J. *Leviathan*. Temná zákoutí legislativního procesu: Rozhovor s R. Zbíralem a M. Kokešem. In: *ČESKÉ PODCASTY* [online]. Duben 2025 [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: <https://ceskepodcasty.cz/epizoda/740834>.

<sup>50</sup> Příklad nově schválený The One, Big, Beautiful Bill: The White House. Beautiful Bill has passed both the House and Senate and has been sent to the President's desk for signature. In: *The White House* [online]. 2025 [cit. 2025-07-06]. Dostupné z: <https://www.whitehouse.gov/obbb/>. Tato praxe byla výtečně karikována v epizodě seriálu Simpsonovi – Mr. Spritz Goes to Washington (s14e14 z roku 2003, r. Lance Kramer). V závěru dílu se podaří Bartovi fyzicky připnout přílepek omezující leteckou dopravu nad Springfieldem k zákonu oslavujícímu americké vlajky, a tak dosáhnout jeho schválení. Díl svým názvem zjevně odkazuje na klasický americký film *Pan Smith přichází* (Org. Mr. Smith Goes to Washington, r. Frank Capra, 1939), který se také věnuje nedostatkům v legislativním procesu. Příslušný díl Simpsonů vzpomíná v citovaném podcastu i Marian Kokeš. Viz ČERVÍNEK, Z. – KOKEŠ, M. – ZBÍRAL, J. *Leviathan*. Temná zákoutí legislativního procesu: Rozhovor s R. Zbíralem a M. Kokešem. In: *ČESKÉ PODCASTY* [online]. Duben 2025 [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: <https://ceskepodcasty.cz/epizoda/740834>.

<sup>51</sup> Body [13–14] odlišného stanoviska soudců Jana Wintra, Milana Hulmáka, Veroniky Křesťanové, Tomáše Langáška, Kateřiny Ronovské a Daniely Zemanové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>52</sup> Komparativní příklady uvádí SYLLOVÁ, J. Možnosti zklidnění legislativního procesu v Poslanecké sněmovně a jejich použití v procedurách zahraničních parlamentů. In: *Parlamentní institut* [online]. květen 2007 [cit. 2025-06-25]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=20547>.

<sup>53</sup> Čl. 79 Belgické Ústavy, Čl. 44 V. Francouzské republiky (kde mj. Ústavní rada hlídá kompatibilitu pozměňovacího návrhu se zněním j. ř. p. s.).

<sup>54</sup> Ustanovení § 63 odst. 1 bod 4 j. ř. p. s. V Ústavě se s pozměňovacími návrhy pracuje toliko v souvislosti s pozměňovacími návrhy Senátu, které mají specifické postavení (čl. 46 a 47 Ústavy).

<sup>55</sup> ČERVÍNEK, Z. – KOKEŠ, M. – ZBÍRAL, J. *Leviathan*. Temná zákoutí legislativního procesu: Rozhovor s R. Zbíralem a M. Kokešem. In: *ČESKÉ PODCASTY* [online]. Duben 2025 [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: <https://ceskepodcasty.cz/epizoda/740834>.

<sup>56</sup> Nález Ústavního soudu, Pl. ÚS 24/07, ze dne 31. 1. 2008.

<sup>57</sup> *Ibidem*, bod [14].

<sup>58</sup> SYLLOVÁ, J. *K nálezu Ústavního soudu o tzv. přílepcích (zrušujícímu ustanovení o odškodnění klientů bank)*, s. 411.

<sup>59</sup> Bod [31] nálezu Pl. ÚS 17/22.

na absenci pouta s novelizovaným zákonem, nikoliv nenaplnění nějakého velmi úzkého vztahu v restriktivním slova smyslu. Byť je pravda, že s pojmem úzkého vztahu se po vzoru americké doktríny pracuje opakovaně.<sup>60</sup>

Petr Mlsna dále akcentuje, že nález Pl. ÚS 77/06 otevřel nový derogační důvod (protiústavní přílepek), který vychází z principu demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).<sup>61</sup> Shrnuje, že nelze konstituovat maximu, že by každé porušení legislativního procesu vyvolalo protiústavnost právního předpisu, jenž byl ve vadném legislativním procesu přijat.<sup>62</sup> Již zde Mlsna upozorňuje, že derogační důvody ve skutečnosti vyvstávají z porušení základních rysů principů rovnosti a deliberace (jelikož je to právě zákonodárná procedura, která se stává ve svém důsledku zdrojem legitimacy zákona).<sup>63</sup> Nikoliv tedy z definice přílepku. Jan Filip k tomu dodává, že Ústavní soud nemůže vstupovat do zákonodárného procesu (autonomie parlamentu), může jen hodnotit, zda byl zákon přijat a vydán v mezích ústavnosti.<sup>64</sup> Tedy opět, proceduru a deliberaci je potřeba hodnotit z pohledu maximy: *the minority has its say, the majority has its way*.

Je také potřeba zdůraznit, že zákonodárce na problémy tehdejšího jednacího řádu skutečně reagoval. V důvodové zprávě k zákonu č. 265/2014 Sb., kterým se mění j. ř. p. s. zdůraznil, že jedním z největších nedostatků, který nemá v Evropě s výjimkou Slovenska obdoby, je časté využívání tzv. přílepků.<sup>65</sup> Proto zavedl zveřejnění seznamu osob, které se na tvorbě legislativního textu podílely, prodloužil dobu mezi druhým a třetím čtením zákona, zavedl tzv. garanční výbor, pozměňovací návrhy zavedl nově k dispozici elektronicky a dále zavedl povinnost zpracovat k návrhu zákona alespoň obecné zhodnocení korupčních rizik (CIA)<sup>66</sup> a hodnocení dopadu regulace (RIA).<sup>67</sup> Tím se zcela změnila východiska, nikoliv však směrem ke komentovanému nálezu. Spíše naopak se pro přezkum přílepků prostor zúžil.

Ústavní soud tedy musí při přezkumu dohlédnout toliko na to, zda byl legislativní proces v souladu s pravidly ústavního pořádku,<sup>68</sup> a dále, zda nebyly porušeny ústavní principy. Proto uzavíráme, že:

- 1) Přílepky je nutné definovat (a chápat) v aktuálním kontextu (české) parlamentní kultury a legislativní praxe;

<sup>60</sup> V citovaném nálezu Bod [31] Pl. ÚS 17/22 je celá logika postavena takto: „O ústavně nepřijatelný legislativní ‚přílepek‘ jde (obecně) v případech, kdy je pozměňovacím návrhem do návrhu zákona vnesena obsahově zcela nesouvisící materie, kterou má být právně upravena zcela jiná oblast společenských vztahů, než jakou chce regulovat projednávaný návrh zákona ve svém původním znění [srov. zejm. nálezy ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) nebo ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)]. Při rozlišení přípustného pozměňovacího návrhu a nepřijatelného ‚přílepku‘ je klíčovým kritériem, ‚zda existuje úzký vztah mezi obsahem a účelem původního návrhu zákona a obsahem a účelem posuzovaného pozměňovacího návrhu‘ [bod 57. in fine nálezu ze dne 9. 1. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/12 (N 6/68 SbNU 103; 39/2013 Sb.)].“

<sup>61</sup> Dle čl. 1/1 Ústavy musíme dojít k tomu, že i Parlament ČR jako nositel zákonodárné moci musí být vázán právem regulujícím tvorbu právních předpisů. Zákonodárná procedura se tak stává ve svém důsledku zdrojem legitimacy zákona. Více viz MLSNA, P. *Legislativní proces a jeho delimitace ve světle nálezu ÚS o „přílepcích“*, s. 13–16.

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> FILIP, J. *Legislativní technika a judikatura Ústavního soudu*, s. 239.

<sup>65</sup> PSP. Sněmovní tisk 26 Novela z. o jednacího řádu Poslanecké sněmovny. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2013 [cit. 2025-06-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=7&CT=26&CT1=0>.

<sup>66</sup> Corrupt Impact Assessment.

<sup>67</sup> Zákon č. 265/2014 Sb., kterým se mění j. ř. p. s.

<sup>68</sup> Zejména zákonodárné iniciativy (čl. 41 Ústavy) a práva vlády vyjádřit se k návrhům zákona (čl. 44 Ústavy).

- 2) Ústavní soud musí být maximálně zdrženlivý v oblasti parlamentní autonomie, ale zároveň má zasáhnout tam, kde vady v legislativním procesu dosahují míry protiústavnosti (zásah do demokratického právního státu);
- 3) Pro posouzení protiústavnosti přílepku je nutné posoudit, zda je významně vzdálen jak obsahem, tak zároveň účelem;
- 4) V kontextu pozměňovacích návrhů nesmí být porušeny ústavní principy demokratického právního státu a deliberace.

#### 4. Názor nejtěsnější většiny

Jak už jsme uvedli výše, v odůvodnění nálezu se většinové stanovisko zabývalo vadami legislativního procesu při přijetí zákona č. 253/2023 Sb. a překvapivě dospělo k závěru, že se jednalo o protiústavní přílepek. Překvapivé to bylo i z důvodu smířlivého přístupu Ústavního soudu k legislativní proceduře v několika posledních nálezech.<sup>69</sup>

Argumentace Ústavního soudu je strukturována následovně: nejprve jsou vymezeny legislativní přílepký, dosavadní judikatura a algoritmus přezkumu přílepků. Následně se soud věnuje omezení debaty ve třetím čtení a na závěr se vypořádává s důsledky derogace.

Legislativní přílepký jsou nejprve definovány „jako návrhy, které byly v průběhu legislativního procesu formou pozměňovacího návrhu ‚přílepený‘ k původnímu projednávanému návrhu zákona, s tímto původním návrhem (legislativní předlohou) však nesdílí stejný předmět a účel.“<sup>70</sup>

Z dosavadní judikatury nález identifikuje čtyři důvody, pro které využívání přílepků narušuje ústavní principy: i) omezení parlamentní a veřejné debaty o návrhu zákona (deliberace), ii) obcházení zákonodárné iniciativy, iii) porušování práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona a iv) porušování principů demokratického právního státu. Dále upřesňuje svou definici přílepku a vymezuje test přezkumu takto:

*„V souladu s dosavadní judikaturou je třeba se při posuzování přílepků řídit následujícími hledisky:*

- *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.*
- *U takového přílepku je třeba posoudit intenzitu, v níž zasahuje ústavní pravidla a principy, což se bude u různých přílepků lišit.*
- *V návaznosti na to je třeba zvážit, zda nad porušenými ústavními pravidly a principy nepřevažují jiné, protichůdné ústavní hodnoty, pro které je namíste úpravu nerušit.“<sup>71</sup>*

Definice přílepku se tedy vrací k pojmu „úzkého vztahu“ a zdůrazňuje i „výjimku“ pro konsensuální pozměňovací návrhy. Tento test aplikuje na daný případ a dochází k těmto závěrům: 1) nebyl shledán úzký vztah s obsahem a účelem pozměňovacího návrhu

<sup>69</sup> Je potřeba zdůraznit zejména tzv. nález pro budoucnost, „Valorizační nález“ – Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024.

<sup>70</sup> Bod [83] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>71</sup> Bod [106] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

a novelou,<sup>72</sup> 2) nebyl dán široký konsenzus,<sup>73</sup> 3) byla silná intenzita do zásahu ústavních principů, a to a) zákonodárné iniciativy a b) principu demokratického právního státu v posledním bodě argumentace,<sup>74</sup> a na závěr 4) většina neshledala převahu protichůdných ústavních principů ve prospěch pozměňovacího návrhu.<sup>75</sup>

Vzhledem k tomu, že se naše argumenty částečně prolínají s argumenty odlišného stanoviska, dovolujeme si na jeho znění odkázat zde.<sup>76</sup> Nutno podotknout, že se v diskusi níže nezabýváme tím, jak většinové stanovisko (ne)pracuje s odbornou literaturou a jak nevhodně vyzvalo k opravě petitu. To je okomentováno v odlišném stanovisku dostatečně.<sup>77</sup>

## 5. Diskuse

V prvé řadě je potřeba zdůraznit, že ústavní pořádek neupravuje detailně vnitřní projednání zákona v Poslanecké sněmovně, neupravuje jednotlivá čtení, neupravuje podávání pozměňovacích návrhů, a tím méně upravuje institut přílepků. Referenčním rámcem jsou zde tedy ústavní principy a pravidla vymezené v teorii tvorby práva a k nim správně došla i většina: 1) princip demokratického právního státu,<sup>78</sup> 2) nezbytná deliberace, 3) pravidlo zákonodárné iniciativy,<sup>79</sup> 4) právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona.<sup>80</sup>

### 5.1 Dosavadní judikatura

Test je nadepsaný: „V souladu s dosavadní judikaturou je třeba se při posuzování přílepků řídit následujícími hledisky.“<sup>81</sup> Už to není pravda. Většinové stanovisko v prvé řadě převrátilo definici přílepků, když dospělo k závěru, že nebyl shledán úzký vztah s obsahem a účelem pozměňovacího návrhu a novelou.<sup>82</sup> Jak rozvedeme dále a jak správně uvádí i disentanční stanovisko, tento výklad převrací dosavadní judikaturu<sup>83</sup> a literaturu,<sup>84</sup> která naopak stála na tom, že o „ústavně nepřijatelný legislativní ‚přílepek‘ jde (obecně) v případě, kdy je pozměňovacím návrhem do návrhu zákona vnesena obsahově zcela nesouvisející materie, kterou má být právně upravena zcela jiná oblast společenských vztahů, než jakou chce regulovat projednávaný návrh zákona ve svém původním znění [...]“<sup>85</sup> Ústavní soud tedy

<sup>72</sup> Bod [130–147] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>73</sup> Bod [148] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>74</sup> Bod [149–158] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>75</sup> Bod [159–166] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>76</sup> Odlišné stanovisko soudců Jana Wintra, Milana Hulmáka, Veroniky Křestanové, Tomáše Langáška, Kateřiny Ronovské a Daniely Zemanové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>77</sup> Je také možné porovnat citační aparát našeho textu a nálezu Ústavního soudu. Dále viz bod [31, 43–45] odlišného stanoviska soudců Jana Wintra, Milana Hulmáka, Veroniky Křestanové, Tomáše Langáška, Kateřiny Ronovské a Daniely Zemanové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>78</sup> Čl. 1 odst. 1 Ústavy.

<sup>79</sup> Čl. 41 Ústavy.

<sup>80</sup> Čl. 44 Ústavy.

<sup>81</sup> Bod [106] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>82</sup> Bod [130–147] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>83</sup> Byť se většinové stanovisko tváří, že dosavadní judikaturu neopouští.

<sup>84</sup> Viz naše závěry z kapitoly vymezení (protiústavního) přílepku.

<sup>85</sup> Bod [16] odlišného stanoviska soudců Jana Wintra, Milana Hulmáka, Veroniky Křestanové, Tomáše Langáška, Kateřiny Ronovské a Daniely Zemanové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024. Viz již výše. Citován Pl. ÚS 17/22, který jsme již také citovali výše.

nejednal v souladu s dosavadní judikaturou. A to ani v souladu s dosavadní judikaturou v širším kontextu, když naopak ve svém tzv. valorizačním nálezu naznačoval Poslanecké sněmovně, že porušení pravidel ze strany většiny lze kompenzovat obstrukcemi ze strany menšiny.<sup>86</sup>

## 5.2 Úzký vztah

Test dále pokračuje: „*Přílepek je takový pozměňovací návrh, který (1) nemá úzký vztah ani (1a) k účelu, ani (1b) k předmětu původního návrhu zákona.*“<sup>87</sup> Zde platí obdobná argumentace jako výše.

Ponechme stranou otázku, zda se úzký vztah (tzv. *germaneness rule*) má důsledně vztahovat toliko k původnímu návrhu (novelizující zákon), jak to chápe Ústavní soud,<sup>88</sup> nebo k zákonu, který je předmětem této iniciativy (novelizovaný zákon).

Ústavní soud dokonce dovozuje, že „*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.*“<sup>89</sup>

Toto odvážné tvrzení pak doplňuje ještě odvážnějším příkladem: „*Zcela neproblematická by tak byla například situace, pokud by původní návrh zákona zaváděl změnu v doručování v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a pozměňovací návrh by novelizoval doručování v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád. V tomto případě by byl dokonce dán úzký vztah jak k předmětu (úprava doručování v soudním řízení), tak k účelu (například snaha zákonodárce upravit doručování ve všech soudních řízeních obdobně, sjednotit doručování prostřednictvím datové schránky apod.).*“<sup>90</sup> Jestli chápeme tuto logiku Ústavního soudu správně, tak bychom mohli „nepřílepkem“ náhle změnit pravidla dovolání v trestním řízení na podvozku úpravy dovolání v civilním řízení, a to i za zcela odlišným účelem.

Takový postup by však patrně právě mohl být v rozporu s chráněnými hodnotami demokracie, transparentnosti a předvídatelnosti. Proto nemá smysl postavit celou ochranu systému před protiústavními přílepkami na jejich definici, respektive definici úzkého vztahu, ale právě na ochraně dalších ústavních hodnot. Ústavní soud může zasáhnout pouze, pokud má věc „ústavní dimenzi“.<sup>91</sup>

Zde jsou opravdu silně přesvědčivé body 20–23 disentančního stanoviska, které dokládají, že přílepek nevybočil z úzkého vztahu s původním návrhem novely v původním smyslu „úzkého vztahu“ v dosavadní judikatuře. Projednávaná novela otevřela zákonodárcům téma Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (dále jen

<sup>86</sup> Bod [128] nálezu Pl. ÚS 30/23 ze dne 17. 1. 2024.

<sup>87</sup> Bod [106] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>88</sup> Bod [109] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>89</sup> Bod [114] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>90</sup> Bod [115] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>91</sup> Takto to velmi podrobně rozvíjí Odlišné stanovisko soudců Jana Wintra, Milana Hulmáka, Veroniky Křesťanové, Tomáše Langáška, Kateřiny Ronovské a Daniely Zemanové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024. Viz jeho bod [8].

„Úřad“) a jeho organizaci. Pozměňovací návrh přidal přesnější vymezení zákazu vlastnit média a zákazu přijímat dotace a investiční pobídky veřejnými funkcionáři a společnostmi, které skutečně vlastní. Nicméně šlo právě o zvýšení vymahatelnosti této právní úpravy, tj. o rozšíření zapojení Úřadu. Vztah k novele je tedy jen východiskem, vlažnější pouto je jistě varováním. Samo o sobě však není protiústavní. Klíčovou podmínkou ústavnosti/neústavnosti je ale až samotná možnost/nemožnost deliberace.

### 5.3 Široký konsenzus

Test dále pokračuje: „*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.*“<sup>92</sup>

Ústavní soud správně dospěl k tomu, že nebyl ve věci dán široký konsenzus.<sup>93</sup> To je nicméně dle našeho názoru irelevantní, protože nelze povahu přílepku odvozovat od počtu hlasujících poslanců. Toto kritérium se může vztahovat k posouzení zásahu do práv poslanců a pravidel deliberace (kterou popisujeme níže), nikoliv do definice přílepku.

### 5.4 Porušení hodnot

Test v druhé odrážce uvádí: „*U takového přílepku je třeba posoudit intenzitu, v níž zasahuje ústavní pravidla a principy, což se bude u různých přílepků lišit.*“<sup>94</sup>

Toto je podstata věci. Nikoliv definice přílepku řešená výše. Dle většiny Ústavního soudu byla dosažena silná intenzita zásahu do ústavních principů.<sup>95</sup> Tomu je sice v nálezu věnována jen cca jedna strana textu, ale je to nejpodstatnější bod pro (ne)pochopení závěrů Ústavního soudu.

Samo většinové stanovisko uznává, že nebylo porušeno právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona ani principu deliberace.<sup>96</sup> Uvádí, že „*z ústního jednání totiž vyplynulo, že ve třetím čtení měli všichni poslanci jasno, o jakém znění zákona se hlasuje a opozice měla dostatečný prostor se k materii zákona, včetně pozměňovacího návrhu poslance Michálka, vyjádřit. Také pauza mezi druhým a třetím čtením byla dostatečná a umožnila i veřejnou debatu o návrhu zákona včetně přílepku. S ohledem na průběh třetího čtení je patrné, že parlamentní deliberace zachována byla.*“<sup>97</sup>

K tomu je nutné dodat, že obsah pozměňovacího návrhu byl: 1) bodem programu koalice Pirstan prezentovaným již v kampani k volbám do sněmovny v roce 2021, 2) byl podán jako řádný návrh zákona a obdržel pozitivní stanovisko vlády a 3) stal se součástí obstrukcí opozice, po kterých následovalo i kuloární setkání vlády a opozice. Vedla se o něm tedy velmi rozsáhlá diskuze jak mezi samotnými aktéry (naplnění kreační teorie parlamentní diskuze<sup>98</sup>), tak v rámci veřejnosti (naplnění legitimizační teorie<sup>99</sup>).

<sup>92</sup> Bod [106] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>93</sup> Bod [148] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>94</sup> Bod [106] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>95</sup> Bod [149–158] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>96</sup> Bod [152] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>97</sup> Bod [151] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>98</sup> WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*, s. 16–24.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

Zbývá tedy pravidlo zákonodárné iniciativy a principy demokratického právního státu. Ústavní soud tvrdí, že tento přílepek porušuje ústavní pravidla legislativního procesu tím, že obchází zákonodárnou iniciativu.<sup>100</sup> To pak rozvíjí tvrzením, že „přílepkou znepréhledňují legislativní proces, ztěžují jeho veřejnou kontrolu a rozměňují politickou odpovědnost aktérů legislativního procesu. Ústava poskytuje i jedinému poslanci možnost navrhnout samostatně zákony. S privilegiem zákonodárné iniciativy je ovšem spojena určitá odpovědnost. Ústava předpokládá, že chce-li samotný poslanec navrhnout nový zákon (či novelizovat stávající), ponese odpovídající náklady, které jsou s návrhem nového zákona spojeny. Zmíněné „osobní náklady“ jsou vedle politické odpovědnosti též náklady reputační a zejména časové (návrh nového zákona musí absolvovat standardní procesy návrhu zákona ve Sněmovně a ve výborech).“<sup>101</sup>

Tato úvaha je však kuriózní. Ústavní soud uznává, že i jednotlivý poslanec může podat celý návrh zákona (nebo dokonce ústavního zákona). Podání pozměňovacího návrhu tak může být těžko rozporné s takovým konkrétním pravidlem. Zákonodárná iniciativa upravená v Ústavě v sobě totiž neobsahuje implicitně vše, co po podání návrhu zákona následuje (jednotlivá čtení apod.) Navíc není důvod se domnívat, že autor pozměňovacího návrhu nese menší reputační riziko. To ostatně potvrzuje tento případ.<sup>102</sup> Časové nároky jsou pak u zákonů velmi různorodé.

Zbývají tedy už jen principy demokratického právního státu. Ústavní soud hovoří toliko o „právním státu“, to však není korektní, mělo by se hovořit o demokratickém právním státu,<sup>103</sup> a zejména o pravidlech demokratické deliberace.<sup>104</sup>

Důvodem zrušení podle většiny je zneužití práva<sup>105</sup> a abstraktní požadavky na transparentnost, jednoznačnost a racionalitu legislativního procesu.<sup>106</sup> A tato porušení principů jsou prý výraznější<sup>107</sup> či intenzivnější,<sup>108</sup> jelikož byl návrh podán záměrně na konci možné lhůty s cílem vyhnout se obstrukcím opozice. I tento závěr může jen těžko obstát.

Požadavky na transparentnost, jednoznačnost a racionalitu legislativního procesu je potřeba vztáhnout právě k otázce deliberace (k jejímuž porušení ale nedošlo). Ta je hlavním smyslem detailní úpravy legislativního procesu v jednacích řádech. Ostatně takto to vnímala i dosavadní judikatura Ústavního soudu, jak uvádí i disent.<sup>109</sup> Jinak řečeno, přílepek by byl protiústavní, kdyby jeho zneužití vedlo k vyloučení diskuze na půdě

<sup>100</sup> Bod [153] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>101</sup> Bod [156] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>102</sup> ČT. Je to přílepek plný chyb, kritizuje Válková návrh na změnu zákona o střetu zájmů. Michálek se chce vyhnout obstrukcím ANO. In: ČT24 [online]. leden 2024 [cit. 2025-07-07]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci-je-to-prilepek-plny-chyb-kritizuje-valkova-navrh-na-zmenu-zakona-o-stretu-zajmu-michalek-se-chce-vyh-11552> a ZVĚŘINA, M. Stane se příprava zákonů fotbalem, nebo tyhle hrátky zarazí konstituční tribunál? In: Lidovky.cz [online]. listopad 2024 [cit. 2025-07-07]. Dostupné z: [https://www.lidovky.cz/nazory/lex-babis-ii-stret-zajmu-ustavni-soud-pri-lepek.A241107\\_170207\\_in\\_nazory\\_lgs](https://www.lidovky.cz/nazory/lex-babis-ii-stret-zajmu-ustavni-soud-pri-lepek.A241107_170207_in_nazory_lgs).

<sup>103</sup> Tento přívlastek je totiž záměrně v Ústavě uveden rozvítě, bez čárky. Vladimír Mikule se například domnívá, že je to dokonce přívlastek „demokratický“, který je v daném pojmu nejpodstatnější. MIKULE, V. Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? *Jurisprudence*. 2010, č. 1.

<sup>104</sup> Viz BÄCHTIGER, A. – DRYZEK, J. S. – MANSBRIDGE, J. – WARREN, M. E. (eds.) *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 1–32.

<sup>105</sup> Bod [155] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>106</sup> Bod [156] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>107</sup> Bod [157] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>108</sup> Bod [158] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>109</sup> Odlišné stanovisko soudců Jana Wintra, Milana Hulmáka, Veroniky Křestanové, Tomáše Langáška, Kateřiny Ronovské a Daniely Zemanové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

Poslanecké sněmovny nebo jejímu zamlžení, prostě nemožnosti se k němu racionálně vyjádřit a reagovat na něj. To se však v daném případě nestalo. Naopak, diskutoval se nadstandardně ve třetím čtení na dvou schůzích a diskutoval se i předtím na nejrůznějších fórech. Ani pro adresáty právních norem nebylo nic zamlženo, ostatně jsme vzpomínali změnu úpravy legislativního procesu.

Většina ústavních soudců v této souvislosti argumentuje i ničím nepodloženým tvrzením, že „[...] to oslabuje důvěru občanů v právní stát“.<sup>110</sup> Pro takto silné tvrzení, že přílepek oslabuje důvěru občanů v právní stát, by bylo potřeba řádné provedení kvantitativního výzkumu veřejného mínění (případně experiment), nikoliv jednověté tvrzení v odůvodnění nálezu.

Nelze se tedy ubránit dojmu, že většina Ústavního soudu vyšla primárně z nepěkného momentu překvapení, spojeného s podáním pozměňovacího návrhu v závěru druhého čtení, a nikoliv z ochrany transparentnosti, jednoznačnosti a racionality legislativního procesu. To, že byl zvolený postup účelový, ještě neznamená, že je protiústavní.<sup>111</sup> Zejména v situaci, kdy se tak v Poslanecké sněmovně dělo zcela běžně a v době digitalizace právních norem to nezpůsobuje žádný zvláštní chaos. Koneckonců nějaký pozměňovací návrh musí být podán jako poslední vždy, z ničeho neplyne, že k tomu musí dojít na počátku druhého čtení. Návrhy, které byly nahrány do systému až poté, co bylo druhé čtení zahájeno, a zároveň šlo o jeho jediný či poslední den, tvořily v minulém volebním období 8,6 % podaných pozměňovacích návrhů.<sup>112</sup> Dále je nutné poukázat na faktický stav legislativního procesu (a fungování Poslanecké sněmovny) v ČR.<sup>113</sup> Kromě potřeby změny jednacích řádů a narůstajícího počtu obstrukcí<sup>114</sup> ze statistik jasně vyplývá, že kontinuálně narůstá: a) počet schůzí PS, b) celkový počet jednacích hodin, c) počet jednání po 19. hodině a po půlnoci, d) počet hodin věnovaných načítání programů schůze, a přitom klesá od 7. volebního období počet schválených legislativních návrhů.<sup>115</sup>

## 5.5 Protichůdné ústavní hodnoty

Posledním bodem testu je: „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.“<sup>116</sup>

Většina neshledala převahu protichůdných ústavních principů ve prospěch přílepku.<sup>117</sup> V tomto ohledu se však v bodě 161 a 162 Ústavní soud dopouští zcela otevřeně těžko

<sup>110</sup> Bod [84] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>111</sup> Viz aditivní uzavírací klauzule: velký volební nález sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, ze dne 24. 1. 2000.

<sup>112</sup> Bod [65] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>113</sup> WINTR, J. *Česká parlamentní kultura* a WINTR, J. *Proměny parlamentní kultury*.

<sup>114</sup> Zde si dovoluujeme odkázat na sérii rozhovorů a debat v České televizi na téma Jednací řád: ČT24. Téma Jednací řád. In: *ČT 24* [online]. červenec 2025 [cit. 2025-07-01]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/tema/jednaci-rad-885> a iniciativu poslankyň Marii Jílkovou, Martiny Ochodnické, Lucie Potůčkové, Báry Urbanové a Kláry Kocmanové pod názvem Moderní sněmovna: Moderní sněmovna. In: *Moderní sněmovna* [online]. červenec 2025 [cit. 2025-07-01]. Dostupné z: <https://www.modernisnemovna.cz>.

<sup>115</sup> Data jsou k dubnu 2025 viz KUTA, M. – SKLENÁŘ, V. Statistika jednání Poslanecké sněmovny – 6. až 9. VO Vybrané ukazatele. In: *Parlamentní institut* [online]. duben 2025 [cit. 2025-06-25]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=5>.

<sup>116</sup> Bod [106] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>117</sup> Bod [159–166] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

pochopitelného faulu,<sup>118</sup> kdy neuznává přílepek jako nástroj boje s obstrukcí a místo toho doporučuje úplně stejně závažné, ba závažnější porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny spočívající ve výslovně protizákonném postupu odebrání slova přihlášeným poslancům: „*Vládní většina měla možnost zajistit si projednání původního samostatného návrhu zákona (tisku 110) řádnou legislativní procedurou. Případné obstrukce ze strany opozice mohla většina legitimně ukončit. Na místo toho zvolila k prosazení svého přílepek, který však legitimním nástrojem k překonání obstrukcí není.*“<sup>119</sup>

Tímto, společně se zcela nevhodným způsobem výzvy ke změně petitu – několik týdnů po ústním jednání, těsně před hlasováním pléna Ústavního soudu, a to způsobem zcela návodným, si většinové stanovisko samo udělilo poslední úder – jeho argumentace se plně rozpadla.

Ostatně ve svém novém nálezu Pl. ÚS 22/24 ze dne 25. 6. 2025 už Ústavní soud z výše popsaných pozic značně ustupuje, byť tvrdí, že vychází z komentovaného nálezu.<sup>120</sup> Najednou je vlastně přílepek možné chápat jako vládní návrh,<sup>121</sup> klíčová je skutečně možnost deliberace a úzký vztah je brán opět poměrně volně.<sup>122</sup>

## 6. Polemika k plenární diskusi

Jak bylo naznačeno výše, za logikou rozhodnutí většiny soudců mohl být poměrně bezprostředně netakticky přiznaný záměr předkladatele přílepku překvapit opozici a vyhnout se sáhodlouhé obstrukci v celém legislativním procesu. Hypotéz je však možné udělat více. Nález tedy může sloužit jako východisko pro formulování širších teoretických otázek.

Z pohledu nezávislých pozorovatelů je samozřejmě těžké proniknout do kuloárního dění na Ústavním soudě, obzvlášť když píšeme náš příspěvek z kanceláři Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze. Nezbyvá nám nic jiného, než se odkazovat na veřejně dostupné informace a zdroje.<sup>123</sup> Kromě právních argumentů, které jsme uvedli výše, bychom se nicméně rádi krátce zabývali i mimoprávními vlivy na rozhodování soudců Ústavního soudu v tomto nálezu. Dovolujeme si proto představit několik hypotéz, které mohly být součástí soudcovského rozhodování.<sup>124</sup> Zde si dovolíme upozornit, že se jedná o hypotézy vycházející z veřejné diskuse a našeho subjektivního pozorování. Pro jejich potvrzení či vyvrácení je nutné provést samostatný výzkum.

<sup>118</sup> Který i po použití VARu směřuje k červené kartě.

<sup>119</sup> Bod [157] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024.

<sup>120</sup> Bod [77] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 22/24, ze dne 25. 6. 2025.

<sup>121</sup> Bod [96] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 22/24, ze dne 25. 6. 2025.

<sup>122</sup> Bod [89] nálezu Ústavního soudu, Pl. ÚS 22/24, ze dne 25. 6. 2025.

<sup>123</sup> UHLÍŘ, D. – BAXA, J. Briefing k nálezu Ústavního soudu k Lex Babiš II. In: ČT24 [online]. 10. 12. 2024 [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: [https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/ustavni-soud-zrusil-podstatne-casti-novely-o-stretu-zajmu-356104?fbclid=IwY2xjawK426RleHRuA2FbQlxMABicmlkETFsanhYZHFYVHRKTKhxRENMAR4pDwILGUKBPyhOmtJBE5LG80VxfNo4tfOWWwIwXjC2a412aQMeQ3OvMoy2QLw\\_aem\\_xx8YttG0wvrFcpnapPZ7MA](https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/ustavni-soud-zrusil-podstatne-casti-novely-o-stretu-zajmu-356104?fbclid=IwY2xjawK426RleHRuA2FbQlxMABicmlkETFsanhYZHFYVHRKTKhxRENMAR4pDwILGUKBPyhOmtJBE5LG80VxfNo4tfOWWwIwXjC2a412aQMeQ3OvMoy2QLw_aem_xx8YttG0wvrFcpnapPZ7MA); ČERVÍNEK, Z. – KOKEŠ, M. – ZBÍRAL, J. Leviathan. Temná zákoutí legislativního procesu: Rozhovor s R. Zbíralem a M. Kokešem. In: ČESKÉ PODCASTY [online]. Duben 2025 [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: <https://ceskepodcasty.cz/epizoda/740834>.

<sup>124</sup> Faktory mimosoudních vlivů se stávají v českém prostředí častějším předmětem výzkumu, viz CHMEL, J. *Co ovlivňuje Ústavní soud a jeho soudce?* Praha: Leges, 2021; KADLEC, O. *Role velkých senátů v rozhodování vrcholných soudů České republiky.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019; POSPÍŠIL, I. *Mimoprávní vlivy v soudním rozhodování: soudce jako rozhodovací stroj, nebo laboratorní myš? Naštěstí ani jedno, ani druhé.* *Časopis pro právní vědu a praxi.* 2022, roč. 30, č. 2, s. 401–409; SMEKAL, H. a kol. *Mimoprávní vlivy na rozhodování českého Ústavního soudu.* Brno: MUNI Press, 2021. Naše kapitola bude ale jen pouhou polemikou, bez jakýchkoliv metodologických aspektů.

## 6.1 Role soudce zpravodaje

Zprvu je nutné říci, že dosavadní literatura prokázala dominantní roli soudce zpravodaje na výsledném znění rozhodnutí Ústavního soudu.<sup>125</sup> Je tedy nutné vzít v potaz, že hlavním pisatelem nálezu byl nejspíše soudce David Uhlíř. Ten v briefingu po vyhlášení nálezu řekl, že za svých deset let na Ústavním soudě nezažil tak zevrubnou plenární diskuzi, jako u tohoto nálezu, a dodal, že se táhla přes osm jednání.<sup>126</sup>

Hlavním problémem dle jeho názoru bylo zodpovězení základní otázky: *jakým způsobem se mají vytvářet zákony?*<sup>127</sup> Na konci svého vyjádření připomněl, že je to jeho poslední výstup v roli Ústavního soudce (nález byl vyhlášen 10. 12. 2024, tj. poslední den jeho funkčního období).<sup>128</sup> K plenární diskuzi se též vyjádřil Zdeněk Červínek, Marian Kokeš a Robert Zbírál v podcastu Leviathan.<sup>129</sup> Zde nadnáší Zdeněk Červínek dvě hypotézy mimoprávních vlivů na rozhodování soudců Ústavního soudu. Uvádí příklad z druhé dekády ústavního soudu, kde údajně existovala „*beneficium posledního nálezu*“, tedy menší odpor většiny vůči poslednímu nálezu odcházejícího soudce.<sup>130</sup> To měl být na jedné straně dar pro odcházející soudce a na straně druhé cesta, jak obejít situaci, ve které by nevyřešený případ zůstal na Ústavním soudě a připadl by jinému soudci. Přiděloval by práci.

Této hypotéze by nepřímo svědčil i výše zmíněný procesní postup Ústavního soudu, který velmi aktivně „poučil“ navrhovatele, tak aby ještě soudce zpravodaj David Uhlíř stačil rozhodnout.

## 6.2 Justiční politika

Jako další hypotézu nadnáší Zdeněk Červínek, že mohla pro rozhodnutí většiny hrát roli „*justiční politika*“.<sup>131</sup> Ta by vycházela ze snahy Ústavního soudu zvýšit svoji legitimitu v očích opozice tím, že by jí v tomto případě vyhověla. V následné diskuzi Robert Zbírál i Marian Kokeš toto silně zavrhnou.<sup>132</sup>

Je opravdu odvážné tvrdit, že by mohl Ústavní soud uvažovat takto takticky. Nepřímo by to však mohly podporovat obavy z ústupu liberální demokracie, které se v oblasti

<sup>125</sup> CHMEL, J. *Co ovlivňuje Ústavní soud a jeho soudce?*; CHMEL, J. *Zpravodajové a senáty: Vliv složení senátu na rozhodování Ústavního soudu České republiky o ústavních stížnostech. Časopis pro právní vědu a praxi.* 2017, roč. 25, č. 4, s. 739–758; HOŘEŇOVSKÝ, J. – CHMEL, J. *Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. Časopis pro právní vědu a praxi.* 2015, roč. 23, č. 3, s. 302–311; KYSELA, J. *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu. Správní právo.* 2013, roč. 46, č. 6, s. 34–44; SMEKAL, H. a kol. *Mimoprávní vlivy na rozhodování českého Ústavního soudu.*

<sup>126</sup> UHLÍŘ, D. – BAXA, J. *Briefing k nálezu Ústavního soudu k Lex Babiš II.* In: ČT24 [online]. 10. 12. 2024 [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: [https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/ustavni-soud-zrusil-podstatne-casti-novely-o-stretu-zajmu-3561047fbclid=IwY2xjawK426RleHRuA2FibQlxMABicmlkETFsanhYZHFVYVHRKTKhxRENMAR4pDwlLGUKBPyhOmtJBE5LG80VxfNo4tFOWWiWxjC2a412aQmEQ30vMoy2QLw\\_aem\\_xx8YttG0wvrFcpnapPZ7MA](https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/ustavni-soud-zrusil-podstatne-casti-novely-o-stretu-zajmu-3561047fbclid=IwY2xjawK426RleHRuA2FibQlxMABicmlkETFsanhYZHFVYVHRKTKhxRENMAR4pDwlLGUKBPyhOmtJBE5LG80VxfNo4tFOWWiWxjC2a412aQmEQ30vMoy2QLw_aem_xx8YttG0wvrFcpnapPZ7MA).

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> *Ibidem*.

<sup>129</sup> ČERVÍNEK, Z. – KOKEŠ, M. – ZBÍRAL, J. *Leviathan. Temná zákoutí legislativního procesu: Rozhovor s R. Zbíralem a M. Kokešem.* In: ČESKÉ PODCASTY [online]. Duben 2025 [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: <https://ceskepodcasty.cz/epizoda/740834>.

<sup>130</sup> Podle databáze NALUS vydal soudce Uhlíř po nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/23 pak již jen tři senátní usnesení.

<sup>131</sup> ČERVÍNEK, Z. – KOKEŠ, M. – ZBÍRAL, J. *Leviathan. Temná zákoutí legislativního procesu: Rozhovor s R. Zbíralem a M. Kokešem.* In: ČESKÉ PODCASTY [online]. Duben 2025 [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: <https://ceskepodcasty.cz/epizoda/740834>; POSPÍŠIL, I. *Ústavní soudnictví a politika: neklidný modus vivendi.* In: *Soudcokracie, nebo judicializace politiky? Vztah práva a politiky (nejen) v časech krize.* Brno: Masarykova univerzita nakladatelství, 2013.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

ústavního práva stále prohlubují.<sup>133</sup> Samozřejmě by byla poněkud jednodušší pozice Ústavního soudu při případném budoucím střetu se současnou opozicí, pokud by mohl poukázat na to, že vyhověl v nálezu zvaném lex Babiš II. Nelze však zároveň přeceňovat takovou úvahu a vůbec ohled na mínění daných aktérů.

### 6.3 Předkladatel pozměňovacího návrhu

Neprojednáváním veřejným bodem (nenašli jsme žádnou veřejnou zmínku) je fakt, že Jakub Michálek, hlavní aktér celého případu (předkladatel pozměňovacího návrhu), je bývalým doktorandem Jana Wintra.<sup>134</sup> Tento fakt se mohl odrazit na průběhu jednání pléna, jelikož je to právě Jan Wintr, který je v oblasti parlamentních procesů jedním z předních odborníků v České republice.<sup>135</sup> K hypotézám Zdeňka Červínka přikládáme naši hypotézu, ve které nadnášíme, že rozhodnutí Ústavního soudu mohlo být ovlivněno postavením soudce Jana Wintra. Ten je na jedné straně odborníkem v oblasti parlamentních procesů, na straně druhé může k případu mít i potenciální vazbu, vzhledem k tomu, že byl Jakub Michálek jeho doktorandem.<sup>136</sup> To mohlo oslabovat jeho argumenty na plénu, které se tak patrně staly pouze kostrou disentančního stanoviska. Opět ale toto nelze přeceňovat a spíše se přikláníme k tomu, že ústavní soudci hodnotí argumenty věcně, a nikoliv *ad hominem*.

Další hypotézu přineslo vystoupení Jakuba Michálka během ústního jednání před plénem Ústavního soudu. Tam explicitně uvedl, že moment překvapení zadaného pozměňovacího návrhu byl záměrný.<sup>137</sup> K tomuto závěru docházíme i v diskusi s většinovým stanoviskem výše.

Nelze se tedy celkově ubránit dojmu, že kombinace osoby Jakuba Michálka, jeho výstupu na ústním jednání Ústavního soudu (tj. nepěkného momentu překvapení), postavení Jana Wintra, společně s faktem, že se jedná o poslední nálezh Davida Uhlíře, mohlo hrát v tomto případě mimoprávní roli v rozhodování soudců Ústavního soudu.<sup>138</sup> Nic z toho

<sup>133</sup> Viz BERMEO, N. On democratic backsliding. *Journal of Democracy*. 2016, Vol. 27, No. 1, s. 5–19; GINSBURG, T. – HUQ, A. Z. – VERSTEEG, M. The Coming Demise of Liberal Constitutionalism? *University of Chicago Law Review*. 2018, Vol. 85, No. 2, s. 239–256; WOLF, M. *The Crisis of Democratic Capitalism*. New York: Penguin Press, 2023.

<sup>134</sup> MICHÁLEK, J. Modelování právních norem pomocí počítačových programů. In: *Digitální repozitář Univerzity Karlovy* [online]. 20. 9. 2021 [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/170531>.

<sup>135</sup> Jak dokládáme v citacích níže, tématem parlamentní kultury se Wintr zabývá již více než 15 let: WINTR, J. *Proměny parlamentní kultury*. Praha: Auditorium, 2021; WINTR, J. – CHMEL, J. – ASKARI, D. The role of parliamentary autonomy in constitutional review. *The Lawyer Quarterly*, 2021, Vol. 11, No. 1; WINTR, J. Předlitavské kořeny jednání řádů českého a rakouského parlamentu. *Právník*. 2017, roč. 156, č. 12, s. 1085–1096; WINTR, J. K československé parlamentní kultuře v letech 1935–1938. *Historie – Otázky – Problémy*. 2014, roč. 6, č. 1, s. 166–180; WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*; WINTR, J. Aktuální projev české parlamentní kultury. *Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník příspěvků*, 2008, s. 12–18; WINTR, J. Aktuální ústavní problémy tvorby zákonů. *Olomoucké debaty mladých právníků – Sborník příspěvků*, 2007, s. 217–220; WINTR, J. *Politika a zákonodárství. Česká parlamentní kultura v letech 1993 až 2010*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Filozofická fakulta, Ústav politologie, 2010.

<sup>136</sup> V případě jakýchkoliv pochybností o podjatosti mohlo plénem dle § 38 odst. 1 z. ú. s. vyloučit Jana Wintra z projednávání daného případu – což se nestalo.

<sup>137</sup> Bod [62], nálezh Pl. ÚS 41/23, ze dne 4. 12. 2024: „Svědék nepopřel, že moment překvapení načtení pozměňovacího návrhu byl záměrný. Předpokládali, že pokud by tento záměr předem vyjevili, nastaly by ještě silnější obstrukce (oznámil doslovně za „obstrukční peklo“). Proto zvolili překvapivou metodu, na které není nic protizákonného. Není vstřícná vůči opozici, ale opozice si toto vynutila svým destruktivním přístupem vůči Parlamentu. Při přípravě tisku dbali na to, aby se kryl fundamentální účel původního návrhu, kterým bylo zajištění fungování Úřadu, aby to byl nezávislý úřad a aby měl vymezené nějaké kompetence.“

<sup>138</sup> Jedná se o čistě subjektivní tvrzení autorů tohoto textu.

však nelze přeceňovat a přikláníme se spíše k tomu, že ústavní soudci jistě primárně argumenty vnímají věcně. Pro potvrzení či vyvrácení těchto hypotéz by bylo potřeba provést další výzkum.

## Závěr

Každý čtenář si jistě všiml, že se při popisu nálezu ve velké míře opíráme o odlišné stanovisko, které hojně citujeme.<sup>139</sup> Důvod je nyní jasný: navzdory silnému respektu k judikatuře Ústavního soudu, některá rozhodnutí prostě nejsou přesvědčivá a argumentačně udržitelná.<sup>140</sup> To jsme se pokusili dokázat v diskusi výše.

Ústavní soud se v komentovaném nálezu dle našich závěrů dopustil hned několika závažných přešlapů. I pokud pomineme problematický procesní postup soudu, který *de facto* nadiktoval navrhovateli změnu petitu, musíme zpochybnit i věcnou argumentaci soudu. Ústavní soud dezinterpretoval dosavadní judikaturu, vytvořil nový test, který ale ani nedodržel, a zastřel tak patrně skutečné důvody svého rozhodnutí. Naopak odlišné stanovisko chápeme jako střízlivé shrnutí dosavadní judikatury a doktríny prostě logických nedostatků.

Platí, že ústavní pořádek neupravuje detailně vnitřní projednání zákona v Poslanecké sněmovně, neupravuje jednotlivá čtení, neupravuje podávání pozměňovacích návrhů, a tím méně upravuje institut přílepků. Referenčním rámcem jsou zde tedy ústavní principy a pravidla, které jsme vymezili v teorii a ke kterým správně došla i většina: 1) princip demokratického právního státu,<sup>141</sup> 2) nezbytná deliberace, 3) pravidlo zákonodárné iniciativy,<sup>142</sup> 4) právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona.<sup>143</sup> Srdcem je skutečná deliberace, hodnota, kterou reálně legislativní proces chrání.<sup>144</sup> Ta narušena nebyla.

---

<sup>139</sup> Disent zde výtečně plní roli pro adresáty a budoucí změnu právního názoru (respektive vrácení se k původnímu právnímu názoru judikatury Ústavního soudu). STÁDNÍK, J. Umění nesouhlasu: disenty v kontextu legitimacy soudních rozhodnutí. *Jurisprudence*. 2021, roč. 27, č. 4, s. 8–9.

<sup>140</sup> Jak jsme již prokázali výše, tak se ve svém novějším nálezu Pl. ÚS 22/24 ze dne 25. 6. 2025 Ústavní soud od této judikatury odklonil, byť to ve svém odůvodnění popírá.

<sup>141</sup> Čl. 1. odst. 1 Ústavy.

<sup>142</sup> Čl. 41 Ústavy.

<sup>143</sup> Čl. 44 Ústavy.

<sup>144</sup> Pěkně je to formulováno v novém nálezu Ústavního soudu, který také drobně ustupuje z pozic komentovaného nálezu: „Zákony jsou v demokratickém právním státě legitimní, pokud jsou výsledkem veřejného projednávání, otevřené diskuze zajišťující názorovou pluralitu a většinového rozhodování.“ Bod [53], nálezu Pl. ÚS 11/25, ze dne 25. 6. 2025.

## **How Should Laws be Made? Lex Babiš II as an Unconvincing Answer by the Fourth Constitutional Court**

Gor Vartazaryan (<https://orcid.org/0000-0002-0367-7274>) –  
Ondřej Preuss (<https://orcid.org/0000-0003-0779-8513>)

**Abstract:** In December of last year, the Czech Constitutional Court issued its plenary decision Pl. ÚS 41/23 (popularly known as Lex Babiš II), in which it identified and annulled an unconstitutional rider. In this case note, we summarize the factual background of the case, outline the relevant literature on legislative riders, and analyze the reasoning of the majority opinion of the Constitutional Court. Our focus is on the procedural aspects of the adoption of the amendment (i.e., we do not assess the constitutionality of the amendment's substantive content). We conclude that the Court's reasoning is unsustainable from an argumentative standpoint. We align ourselves with the dissenting justices, who emphasize the importance of consistency, predictability, and clarity in the Court's jurisprudence. In addition to legal arguments, we also reflect on potential non-legal influences that may have shaped the Court's decision.

**Keywords:** legislative riders, riders, Constitutional Court, case law, dissenting opinion, Conflict of Interest Act, Lex Babiš II.