39

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 6/12 dne 9. ledna 2013 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Vlasty Formánkové, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného a Michaely Židlické o návrhu Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky Pardubice na konstatování protiústavnosti ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 183/2010 Sb., před novelizací provedenou zákonem č. 458/2011 Sb., in eventum aby Ústavní soud deklaratorním výrokem konstatoval protiústavnost části třetí zákona č. 183/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

Návrh na konstatování protiústavnosti ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 183/2010 Sb., před novelizací provedenou zákonem č. 458/2011 Sb., in eventum aby Ústavní soud deklaratorním výrokem konstatoval protiústavnost části třetí zákona č. 183/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, se zamítá.

Odůvodnění

I.
Vymezení věci a rekapitulace návrhu

1. Návrhem, který byl Ústavnímu soudu doručen dne 2. února 2012, se Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích (dále jen „navrhovatel“) s poukazem na ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) domáhal konstatování protiústavnosti ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 183/2010 Sb., před novelizací provedenou zákonem č. 458/2011 Sb., in eventum protiústavnosti části třetí zákona č. 183/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České repub-

liky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

2. Podle tvrzení navrhovatele má být napadených ustanovení použito při řešení věci vedené navrhovatelem pod sp. zn. 52 Af 9/2011, ve které se žalobkyně gate seven, a. s., (dále též jen „žalobkyně") domáhá soudního přezkumu rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje (dále též jen „krajský úřad") ze dne 10. května 2011 č. j. KrÚ 37795/2011.

3. Dle obsahu podaného návrhu žalobkyně dne 30. září 2010 zaplatila místní poplatek za výherní hrací přístroj nebo jiné technické zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu ve výši 1 630 Kč. Žalobkyně pak dne 15. února 2011 podala k Městskému úřadu Moravská Třebová (dále jen „správce poplatku") žádost o vrácení vratitelného přeplatku dle ustanovení § 155 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, neboť dle jejího názoru nelze místní poplatek za „jiné technické herní zařízení" vůbec stanovit a vybírat. Správce poplatku vydal dne 14. března 2011 pod č. j. MUMT 6942/2011/OMM3 rozhodnutí, ve kterém uvedl, že žádosti nelze vyhovět, jelikož byl poplatek odveden v souladu s obecně závaznou vyhláškou města Moravská Třebová č. 2/2010 o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení a v současné době eviduje na osobním daňovém účtu nedoplatek ve výši 84 560 Kč. Na základě odvolání podaného žalobkyní Krajský úřad Pardubického kraje rozhodnutím ze dne 10. května 2011 č. j. KrÚ 37795/2011 podané odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Krajský úřad dovodil, že předmětem místního poplatku se stává každý Ministerstvem financí povolený koncový terminál (IVT), který je pomocí dalších dílčích komponent systému napojen na centrální jednotku, a je tudíž ve spojení s touto jednotkou schopen realizovat hru od samého počátku do jejího konce. Místní poplatek se v případě tohoto technického zařízení vybírá na každém koncovém místě tohoto systému (IVT), tedy na místě, kde se hráč sázkové hry účastní. Obecně lze tedy shrnout, že předmětem místního poplatku jsou veškerá technická herní zařízení ve výše uvedeném smyslu, která kumulativně splňují i druhou podmínku uvedenou v § 10a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o místních poplatcích"), tj. jsou zároveň povolována Ministerstvem financí.

4. Jak vyplývá z uvedených rozhodnutí obou správních orgánů ve správním řízení, v němž byla obě rozhodnutí vydána, postupovaly oba správní orgány podle zákona č. 183/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2011 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Tímto zákonem č. 183/2010 Sb., a to v části třetí, byla provedena změna ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona č. 565/1990 Sb. ve znění účinném v době vydání správních rozhodnutí a byl nově zaveden poplatek za jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu.

5. Navrhovatel tvrdí, že předmětem správního řízení, v němž byla obě rozhodnutí správních orgánů vydána, je rozhodování právě o tomto poplatku za jiná technická herní zařízení, a proto se musel zabývat i námitkou žalobkyně týkající se neústavnosti napadené právní úpravy.

6. Navrhovatel je toho názoru, že ustanovení zákona, kterých má být při řešení věci použito [konkrétně ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění právní úpravy obsažené v části třetí zákona č. 183/2010 Sb., účinné od 16. června 2010 do 31. prosince 2011], jsou v rozporu s ústavním pořádkem, neboť novela zákona č. 565/1990 Sb. provedená zákonem č. 183/2010 Sb., jíž byl poplatek za jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu zaveden, nebyla přijata ústavně konformním způsobem.

7. Navrhovatel uvedl, že Senát Parlamentu České republiky v roce 2010 projednával jako senátní tisk č. 259 návrh zákona, kterým se měl změnit zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve zně-

ní pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o podpoře sportu“) a zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů. Původní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, byl jako sněmovní tisk č. 756 předložen Poslanecké sněmovně dne 27. února 2009 skupinou poslanců Poslanecké sněmovny (konkrétně poslanci Jiřím Paroubkem, Karlem Šplíchalem, Davidem Rathem a Františkem Bublanem). Jak vyplývá z důvodové zprávy, předloženou novelou měla být zrušena ustanovení § 7a až 7f zákona o podpoře sportu, která do něj byla vložena v souvislosti s přijetím zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky. V rámci prvního čtení (dne 29. září 2009) návrh zákona projednal výbor pro bezpečnost, který doporučil schválit návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů. Došlo ke změně jednotlivých dotčených ustanovení, a bylo tedy upuštěno od původního záměru tato ustanovení zcela zrušit. V rámci druhého čtení (dne 11. 3. 2010) navrhl poslanec Vladimír Šoltys změnit název zákona, a to na „Zákon, kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů“, a zároveň zrušit v zákoně č. 290/2002 Sb. v ustanovení § 15 odst. 4 věty druhou a třetí. Pozměňovací návrh pak měli i poslanci Jiří Čepelka a Karel Šplíchal. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění výše uvedených pozměňovacích návrhů dne 19. března 2010. Finálním obsahem tohoto poměrně stručného návrhu po projití Poslaneckou sněmovnou bylo, de facto:

a) stanovení povinností vlastníka nebo provozovatele sportovního zařízení pro zajištění bezpečnosti osob a majetku v tomto sportovním zařízení a za tím účelem možná spolupráce s Policií České republiky;

b) vypuštění povinnosti nabídnout nepotřebné nemovitosti občanských sdružení působících v oblasti tělovýchovy a sportu (v rámci desetileté lhůty od jejich nabytí) bezúplatně a přednostně do vlastnictví státu.

8. Senátu byl návrh doručen dne 29. března 2010. Senát návrh dne 23. dubna 2010 na své 18. schůzi projednal a dne 27. dubna 2010 vrátil ve změněné podobě zpět Poslanecké sněmovně. Ta o vráceném návrhu hlasovala dne 18. května 2010 na své 79. schůzi a zákon přijala. Prezident České republiky pak zákon podepsal dne 2. června 2010. Zákon vyšel ve Sbírce zákonů v částce 64 pod č. 183/2010 Sb. a účinnosti nabyl ke dni 16. června 2010.

9. Senát v rámci projednání návrhu zákona dne 23. dubna 2010 (z podnětu senátora Kubery) k němu svým usnesením č. 487 bez důvodové zprávy a dokonce bez předchozí rozpravy připojil pozměňovací návrh. Obsahem tohoto pozměňovacího návrhu byla úprava nadpisu návrhu zákona a vložení nové části třetí za část druhou návrhu zákona. Tato nová část třetí se týkala změny zákona o místních poplatcích, konkrétně úpravy v ustanoveních § 1 písm. g) a § 10a odst. 1, 2 a 3 zákona o místních poplatcích, a spočívala v tom, že ustanovení § 1 zákona o místních poplatcích stanoví taxativní výčet místních poplatků, které mohou obce vybírat. Celkem se jedná o devět druhů místních poplatků (např. poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek z ubytovací kapacity, poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst apod.).

10. Původní text ustanovení § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích před novelou provedenou zákonem č. 183/2010 Sb. zní: „g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj,“. Nové znění ustanovení § 1 písm. g) zákona o místních poplatcích zní: „g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu[15)],“.

11. Původní text ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích před novelou provedenou zákonem č. 183/2010 Sb. zní: „(1) Poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj podléhá každý povolený hrací přístroj.[15)] Obec není povinna poskytnout osvobození od tohoto poplatku. (2) Poplatek za výherní hrací přístroj platí jeho provozovatel. (3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj na tři měsíce činí od 1 000 Kč do 5 000 Kč.“. Nové znění ustanovení § 10a zákona o místních poplatcích zní: „(1) Poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Obec není povinna poskytnout osvobození od tohoto poplatku. (2) Poplatek za výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platí jeho provozovatel. (3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí na tři měsíce činí od 1 000 Kč do 5 000 Kč.“.

12. Podle původní i nové právní úpravy zůstal obsah indexu 15) a poznámky pod čarou totožný a znamená odkaz na zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o loteriích“).

13. Ze stenozáznamu pořízeného dne 23. dubna 2010 z jednání Senátu vyplývá, jakým způsobem senátor Jaroslav Kubera seznámil Senát se svým pozměňovacím návrhem k novele zákona o podpoře sportu: „... nebudu mluvit o tomto zákonu, s tím žádný problém nemám, ale chtěl bych avizovat pozměňovací návrh. Jistě víte, že příští týden sem dojde novela zákona o loteriích, sázkách a jiných hrách. Jsme v tíživé situaci s tím, že je obava, že kdybychom zákon teď vrátili, nebude možné z časových důvodů ho projednat. Proto jsem se rozhodl předložit pozměňovací návrh k tomuto zákonu. Dopředu hlásím odpůrcům přílepků, že se nejedná o pravý přílepek, který jsme schválili včera v zákonu o pedagogických pracovnících, ale je tzv. nepravý přílepek. Pravý by to byl v případě, kdybychom se ho snažili připojit k zákonu o zahrádkářích pod dojmem, že sázení je jako sázení, ale tak tomu není. Tento zákon je o podpoře sportu a velmi souvisí s loteriemi a se sázkami, protože část výtěžků je používána na podporu sportu.“.

14. Své obavy o tom, že se v daném případě skutečně jedná o přílepek pravý, následně vyslovil poslanec Jiří Čepelka (viz stenoprotokol ze 79. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky ze dne 18. května 2010): „... Mě velmi mrzí, že v Senátu se podařilo k tomu zákonu, který je jinak čistý, v podstatě doplnit přílepek, který doopravdy podle mě může vést k tomu, pokud se prezident rozhodne a nějakým způsobem ho zpochybní, vrátí tento zákon, že nebude mít o něm již kdo jednat ...“. Na obranu svého pozměňovacího návrhu k novele zákona o podpoře sportu vystoupil před Poslaneckou sněmovnou opět senátor Kubera, který znovu zopakoval, že jeho původním záměrem bylo přiřadit přílepek k návrhu zákona o zahrádkářské činnosti a úpravě některých podmínek jejího provozování (zahrádkářský zákon) viz citaci ze stejného stenoprotokolu: „My jsme původně chtěli ten přílepek dát k zákonu, který jste právě před chvíli schválili. Vycházeli jsme z toho, že sázení jako sázení. (Veselost v sále.) Ať je to sázení na automaty nebo sázení rostlinek ... Proč jsme se rozhodli to dát k zákonu o sportu? Za prvé, on už přílepek obsahoval a přílepek byl od vás, takzvaný přílepek pravý, který jste tam přivtělili. My jsme tam přivtělili takzvaný přílepek nepravý, protože zákon úzce souvisí se sportem. Víte dobře, to není jenom stát, kdo podporuje sport, ale obce zejména sport mládeže podporují v míře velmi výrazné a samozřejmě i ony jsou teď v situaci, kdy nemají dostatek prostředků. Tento zákon nedělá nic jiného, než že sjednocuje poplatek u normálních hracích automatů s poplatkem u videoterminálů bez ohledu na to, že na videoterminály dává licenci Ministerstvo financí. Nic jiného v tom zákoně není. Peníze jdou přímo do obcí a jdou přímo do obcí, kde jsou také problémy s automaty a videoterminály. ... Takže já vás prosím o podporu tohoto zákona, který nic neriskuje. Pokud někdo má nějaké právní rozbory, my jsme tam ošetřili i všechny další triplexy, kvartlexy a další automaty, které v budoucnu přijdou, o kterých teď ještě ani nevíme, co technici vymyslí“.

15. Jak vyplývá ze shora uvedeného, dle názoru navrhovatele pozměňovací návrh senátora Kubery nepozměňoval projednávaný návrh změny zákona o podpoře sportu, nýbrž se týkal zásadně odlišného předmětu návrhu. Navrhovatel v této souvislosti poukázal na nález pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. února 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), ve kterém Ústavní soud projednával ústavnost legislativních přílepků (tzv. jezdců).

16. Navrhovatel má za to, že pozměňovací návrh senátora Kubery nepozměňoval projednávanou právní úpravu zákona o podpoře sportu a ani právní předpisy se zákonem o podpoře sportu jakkoli související. Obsah a účel novely zákona o podpoře sportu a novely zákona o místních poplatcích spolu dle tvrzení navrhovatele přímo nesouvisely, navíc rozhodně ne úzce, jak tento vzájemný vztah ve své judikatuře vymezil Ústavní soud. Dokonce se ani nikterak netýkal sportovní problematiky. Z uvedeného vyplývá, že se pozměňovací návrh senátora Kubery netýkal téhož předmětu návrhu, který byl právě v legislativním procesu projednáván. Jak vyplývá ze stenozáznamu ze dne 23. dubna 2010, senátor Kubera sám prohlašuje, že s navrženým textem novely zákona o podpoře sportu „nemá žádný problém". V takovém případě však k němu vůbec neměl navrhovat jakékoli pozměňovací návrhy. Rovněž z jeho dalších vyjádření (obsažených jak ve stenozáznamu ze dne 23. dubna 2010, tak ve stenoprotokolu ze dne 18. května 2010) vyplývá, že v podstatě pouze účelově hledal vhodnou projednávanou legislativní úpravu (zákon o zahrádkářích, zákon o podpoře sportu), ke které by svůj záměr na změnu zákona o místních poplatcích mohl připojit, neboť sám nebyl oprávněn k předložení návrhu zákona. Daným způsobem tak obešel klasickou zákonodárnou iniciativu ve smyslu čl. 41 odst. 1 a 2 Ústavy, a sice že návrh zákona se zásadně předkládá Poslanecké sněmovně (nikoli Senátu) a že návrh může podat toliko celý Senát, nikoli však jeden senátor.

17. Navrhovatel nesouhlasí ani s tvrzenou další, dle jeho názoru nepodloženou argumentací přednesenou senátorem Kuberou před Poslaneckou sněmovnou. Dle pravidla stanoveného v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina") je stát omezen pravidly, jež sám stanovil, a z toho plyne, že zákonodárce je povinen dodržovat při přijímání zákonů určitá legislativní pravidla. Navrhovatel tvrdí, že zákonodárce by neměl podporovat „neblahou praxi přílepků", pokud senátor Kubera ve svém vyjádření vyhodnocuje, že se jedná o „nepravý přílepek, neboť zákon úzce souvisí se sportem", znovu připomíná, z čeho vlastně jeho pozměňovací návrh sestával. Proto dle závěru navrhovatele nelze než uzavřít, že se sportem naprosto a nikterak nesouvisí. Týká se toliko provozovatelů loterií a jiných podobných her a zavedení možnosti dalšího finančního odvodu z tohoto provozu, tentokrát do rozpočtu obcí. Spojitost se sportem či sportovní činností zde nalézt nelze. Z toho, co senátor Kubera uvedl před Senátem a před Poslaneckou sněmovnou, je navíc zřejmé, že onu jím viděnou spojitost s podporou sportu spatřuje pokaždé v něčem jiném. Dne 23. dubna 2010 před Senátem uvedl, že zákon o podpoře sportu velmi souvisí s loteriemi a sázkami, protože část výtěžků je používána na podporu sportu. Projednávaná novela zákona o podpoře sportu však neměla s finanční podporou sportovní činnosti nic společného a stejně tak ani k ní připojený pozměňovací návrh. Je sice pravda, že podle zákona o loteriích jsou provozovatelé loterií a jiných podobných her povinni odvádět část výtěžku z provozu těchto her na veřejně prospěšné činnosti a mezi tyto činnosti spadá i činnost sportovní (zejména sport praktikovaný dětmi a mládeží), nicméně i kdyby tuto argumentaci navrhovatel přijal (což rozhodně nečiní, protože s ní nesouhlasí), musí vyhodnotit, že pozměňovací návrh se úpravy zákona o loteriích a odvodu části výtěžku netýká, když toliko upravuje zákon o místních poplatcích a možnost obcí uplatnit výběr nového druhu místního poplatku. Dne 18. května 2010 pak senátor Kubera v projevu před Poslaneckou sněmovnou nalézá spojitost jím navržené úpravy s podporou sportu v něčem jiném – tentokrát v tom, že nejenom stát podporuje sport, ale také ve velmi výrazné míře obce. Ovšem otázka, jak obce v takovém případě s prostředky získanými z odvodu místních poplatků naloží, je nerozhodná; každopádně je na podporu sportu vůbec použít nemusí, neboť v platných právních předpisech taková podmínka stanovena není.

18. V daném případě tak došlo dle navrhovatele k účelovému obejití institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a k porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona ve smyslu čl. 44 Ústavy. Je to totiž Poslanecká sněmovna, která se zabývá návrhy zákonů vždy jako první v pořadí z obou komor. Pozměňovací návrh senátora Kubery byl takovým samostatným návrhem a jako takový měl být předložen Poslanecké sněmovně, a ne Senátu (ovšem nikoli jediným senátorem) a také měl obsahovat důvodovou zprávu řešící předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejm. nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu s mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky. Absence důvodové zprávy v tomto případě je dle tvrzení navrhovatele obzvláště citelná.

19. Ze shora uvedeného je dle tvrzení navrhovatele zřejmé, že se obsah a účel projednávané úpravy zákona o podpoře sportu odlišují od navržené úpravy zákona o místních poplatcích a dokonce od obsahu a účelu zákona o místních poplatcích celkově natolik, že spolu nikterak nesouvisejí. Takový postup je však pro adresáty právní normy zcela neočekávaný. Přitom materiálně nazíraný právní stát vyžaduje, aby zákon byl co do formy i obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva.

20. Navrhovatel tedy dospěl k závěru, že právní úprava obsažená v napadených ustanoveních přijatá shora popsanou novelou zákona o podpoře sportu č. 183/2010 Sb. byla v rozporu s ústavním pořádkem. Ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona o místních poplatcích byla sice s účinností od 1. ledna 2012 zrušena zákonem č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, avšak tato právní úprava platila v době vydání žalovaného rozhodnutí vydaného orgánem veřejné moci a soud v tomto soudním řízení k ní musí přihlédnout, neboť podle § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle usnesení Ústavního soudu ze dne 9. února 2011 sp. zn. Pl. ÚS 1/10 (dostupného na http://nalus.usoud.cz), pokud má obecný soud, který se obrátil na Ústavní soud podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, v řízení aplikovat právní předpis ve znění před jeho změnou, připouští se možnost, aby Ústavní soud ve věci rozhodl akademickým, deklaratorním výrokem konstatujícím protiústavnost již zrušeného zákonného ustanovení, přičemž tento postup dopadá na případy, ve kterých je tímto adresátem veřejná moc.

21. Navrhovatel tedy nenamítá obsahový nesoulad napadených zákonných ustanovení s ústavním pořádkem, ale podal návrh, aby Ústavní soud deklaratorním výrokem konstatoval protiústavnost napadených ustanovení ve znění zákona č. 183/2010 Sb. před novelizací provedenou zákonem č. 458/2011 Sb. z důvodu, že nebyla přijata ústavně konformním způsobem, kterým bylo porušeno ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

II.
Rekapitulace podstatných částí vyjádření účastníků řízení

22. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 42 odst. 4 a § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu") doručil předmětný návrh Poslanecké sněmovně a Senátu.

23. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření ze dne 24. února 2012 uvedla, že dle jejího názoru zákon č. 183/2010 Sb. byl Poslaneckou sněmovnou přijat ústavně konformním způsobem.

24. Senát ve svém vyjádření ze dne 24. února 2012 uvedl, že zákon č. 183/2010 Sb. byl Senátu Poslaneckou sněmovnou postoupen jako návrh zákona dne 29. března 2010 a organizační výbor Senátu jej jako senátní tisk č. 259 (7. funkční období) určil k projednání výboru pro vzdělání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, který doporučil plénu Senátu schválit tento senátní tisk ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Plénum Senátu projednalo návrh zákona obsažený v senátním tisku č. 259 na své 18. schůzi dne 23. dubna 2010. Doporučení výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou bylo zamítnuto, když pro něj při kvoru 27 hlasovalo pouze 5 zákonodárců horní komory. Jelikož již v rámci obecné rozpravy byly predikovány pozměňovací návrhy, předsedající schůze otevřel podrobnou rozpravu, v rámci které byl podán návrh na rozšíření návrhu zákona o část třetí – novelizaci zákona o místních poplatcích, který se promítl též do samotného názvu zákona. Navrhovatel těchto pozměňovacích návrhů odůvodnil jejich přijetí jak po stránce věcné, tak z hlediska jejich ústavní konformity co do způsobu jejich přijetí. Po krátké rozpravě, která se mimo jiné dotkla i procesní stránky věci, byly pozměňovací návrhy v hlasování č. 72 schváleny (z přítomných 53 senátorů 47 hlasovalo pro, proti nikdo, 6 senátorů se zdrželo). V následném hlasování za přítomnosti téhož počtu senátorů se 51 z nich vyslovilo pro vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (proti nebyl nikdo, 2 senátoři se zdrželi). Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona ve znění vráceném Senátem

a předmětný zákon obsahující mimo jiné novelu zákona o místních poplatcích byl uveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 183/2010 Sb. Jak vyplývá z výše nastíněného plenárního zasedání Senátu, byly pozměňovací návrhy týkající se změny zákona o místních poplatcích diskutovány mimo jiné, resp. především z pohledu jejich souladu s ústavně předepsaným způsobem jejich přijímání. Nejen navrhovatel těchto pozměňovacích návrhů, ale i sám zpravodaj výboru pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice nevnímali návrhy jako „pravý přílepek". Zpravodaj v této souvislosti dokonce upozornil na již problematické spojení materie „majetek tělovýchovných jednot" s materií „bezpečnost na stadionech" – tedy na podobu návrhu zákona jak byl Senátu postoupen Poslaneckou sněmovnou. Senát se výrazně většinově ztotožnil se závěry navrhovatele pozměňovacích návrhů, že materie postoupeného zákona s podanými návrhy souvisí. Jeho přesvědčení, že návrh zákona, včetně přijatých pozměňovacích návrhů, je schvalován v ústavně konformním legislativním procesu, bylo vyjádřeno i v závěrečném hlasování o návrhu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, kdy proti takovému návrhu nebyl ani jeden senátor.

25. Senát ve svém vyjádření dále upozorňuje na skutečnost, že novela zákona č. 565/1990 Sb. není jedinou novelou v uvedeném zákoně přijatou. Obsahem zákona č. 183/2010 Sb. jsou novely ještě dalších tří zákonů. V této souvislosti se proto nabízí zcela nepochybně relevantní otázka, zda je možné v rámci deklaratorního výroku konstatovat porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí pouze některých ustanovení zákona č. 183/2010 Sb., resp. jedné z novel v něm obsažených – novely zákona o místních poplatcích – nikoliv „celého" zákona. Vždyť zákon č. 183/2010 Sb. byl přijat v rámci jedné legislativní procedury a hlasováno bylo o něm jak v Senátu, tak v Poslanecké sněmovně po jeho vrácení Senátem jedním konečným hlasováním. Pro úplnost Senát doplňuje, že předmětná ustanovení zákona o místních poplatcích je třeba citovat ve znění zákona č. 305/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se mění zákon České národní rady č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, kterým byla tato ustanovení do zákona o místních poplatcích včleněna, a § 10a navíc ve znění zákona č. 149/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb., a o změně a doplnění dalších zákonů, a že tato ustanovení byla platně, byť neúčinně, novelizována zákonem č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a nikoliv jen zákonem č. 458/2011 Sb. Dále je třeba dle názoru Senátu upozornit, že ustanovení části třetí zákona č. 183/2010 Sb. se nedotkla všech ostatních dosud (rozuměj do dne 15. června 2010) platných částí ustanovení § 1 písm. g) a § 10a zákona o místních poplatcích, přesněji řečeno se částečně dotkla jen § 10a odst. 1 [došlo ke zrušení slova „přístroj.[15)]" a k jeho náhradě slovy „přístroj nebo jiné technické zařízení", v ostatních případech se za slovo „přístroj" vložila slova „nebo"], a že navrhovatel nijak hmotněprávně ani procesně v návrhu proti nezměněným dosavadním částem těchto ustanovení neargumentuje (tj. částem vět týkajících se výherních hracích přístrojů), a lze mít vážné pochybnosti, zda takto nedotčených částí ustanovení by se mělo eventuální vyslovení protiústavnosti týkat. Argumentuje-li navrhovatel procesním pochybením Parlamentu České republiky a odkazuje-li na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (viz výše), zdá se návrh na vyslovení protiústavnosti § 1 písm. g) a § 10a zákona č. 565/1990 Sb., ve znění zákonů č. 305/1997 Sb., č. 149/1998 Sb. a č. 183/2010 Sb., tedy ve znění účinném ke dni 31. prosince 2011, i tak nepřípadný. Ve výše uvedených souvislostech je možno dle názoru Senátu též poukázat na rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.) v daňové části sub X, ve kterém se Ústavní soud rovněž zabýval problematikou neústavnosti legislativního procesu při přijímání pozměňovacích návrhů a návrh na zrušení zamítl, neboť nepovažoval přijaté pozměňovací návrhy za nesouvisející s danou problematikou. Je možno učinit závěr, že nelze zcela mechanicky odkazovat na dřívější rozhodnutí Ústavního soudu tak, jak to činí navrhovatel ve své argumentaci. Právě rozhodnutí Ústavního soudu v případě zákona č. 260/2006 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, (pozn. red.: správně patrně zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů) je dokladem toho, že každý takový případ má svá specifika a ojedinělý charakter a je namístě ho posuzovat ze všech aspektů a že ne vždy lze ve zdánlivě shodných případech dospět ke stejnému závěru. Na závěr svého vyjádření Senát upozornil, že toto vyjádření zaslal s vědomím, že je zcela na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost způsobu přijetí napadeného zákona.

26. Navrhovatel repliku k doručeným vyjádřením účastníků řízení nepodal.

III.
Vyjádření *amicorum curiae*

27. Ústavnímu soudu bylo dne 9. března 2012 doručeno podání SPELOS, zájmového sdružení právnických osob, a dne 17. července 2012 podání Unie herního průmyslu ČR, o. s., označená jako vyjádření *amicorum curiae*. Ústavní soud k uvedeným podáním konstatuje, že oba subjekty nejsou účastníky ani vedlejšími účastníky řízení ve smyslu § 28 a 69 zákona o Ústavním soudu a jejich vyjádření si Ústavní soud nevyžádal. Proto Ústavní soud nemohl k těmto vyjádřením přihlédnout.

IV.
Upuštění od ústního jednání

28. Po shora rekapitulovaném průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další, resp. lepší a jasnější objasnění věci, než jak se s ní seznámil z písemných úkonů navrhovatele a účastníků řízení, přičemž ani účastníci řízení netrvali na ústním jednání. S ohledem na znění § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění jeho novely provedené zákonem č. 404/2012 Sb., účinné od 1. 1. 2013, se přitom již ani nemusel účastníků dotazovat, zda s upuštěním od ústního jednání souhlasí. Na to, že v řízeních zahájených před nabytím účinnosti této novely bude Ústavní soud, pokud jde o procesní postupy, pokračovat dle nových pravidel, Ústavní soud upozornil všechny účastníky řízení a širokou veřejnost ve sdělení pléna ze dne 18. 12. 2012, které bylo vyhlášeno pod č. 469/2012 Sb.

V.
Dikce ustanovení napadeného právního předpisu a jeho historie

29. Ustanovení § 1 písm. g) a § 10a byla do zákona o místních poplatcích včleněna zákonem č. 305/1997 Sb. s účinností od 1. ledna 1998 a zněla takto:

§ 1

Obce mohou vybírat tyto místní poplatky (dále jen „poplatky“):
g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj.

§ 10a

(1) Poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj podléhá každý povolený hrací přístroj.[15)] Obec není povinna poskytnout osvobození od tohoto poplatku.

(2) Poplatek za výherní hrací přístroj platí jeho provozovatel.

(3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj na tři měsíce činí od 5 000 Kč do 20 000 Kč.

30. Zákonem č. 149/1998 Sb. s účinností od 1. září 1998 bylo změněno ustanovení § 10a odst. 3 tak, že znělo:

(3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj na tři měsíce činí od 1 000 Kč do 5 000 Kč.

31. Zákonem č. 183/2010 Sb. byla s účinností od 16. června 2010 provedena tato změna:
1. V § 1 písm. g) slovo „přístroj“ bylo nahrazeno slovy „přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu[15)],“.
2. V § 10a odst. 1, 2 a 3 za slovo „přístroj“ byla vložena slova „nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí“.

Napadená ustanovení zákona o místních poplatcích ve znění zákona č. 183/2010 Sb. tedy zněla:

§ 1

Obce mohou vybírat tyto místní poplatky (dále jen „poplatky“):

g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu[15)],

§ 10a

(1) Poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podléhá každý povolený hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí. Obec není povinna poskytnout osvobození od tohoto poplatku.

(2) Poplatek za výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí platí jeho provozovatel.

(3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí na tři měsíce činí od 1 000 Kč do 5 000 Kč.

32. Zákonem č. 300/2011 Sb. byla napadená ustanovení s účinností od 14. října 2011 novelizována, takže nově zněla:

§ 1

Obce mohou vybírat tyto místní poplatky (dále jen „poplatky“):

g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj, koncový interaktivní videoloterní terminál a herní místo lokálního herního systému,

§ 10a

(1) Poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj podléhá každý povolený hrací přístroj definovaný v § 2 písm. e) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), (dále jen „výherní hrací přístroj“), každý koncový interaktivní videoloterní terminál definovaný v § 2 písm. l) zákona o loteriích (dále jen „koncový interaktivní videoloterní terminál“) a každé herní místo lokálního herního systému definovaného v § 2 písm. n) zákona o loteriích (dále jen „herní místo lokálního herního systému“). Obec není povinna poskytnout osvobození od tohoto poplatku.

(2) Poplatek za výherní hrací přístroj, koncový interaktivní videoloterní terminál a herní místo lokálního herního systému platí jeho provozovatel.

(3) Sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj, každý koncový interaktivní videoloterní terminál a každé herní místo lokálního herního systému na tři měsíce činí od 1 000 Kč do 5 000 Kč.

33. Zákonem č. 458/2011 Sb. s účinností od 1. ledna 2012 pak byla obě napadená ustanovení zrušena.

VI.
Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

34. Ze spisu navrhovatele vedeného pod sp. zn. 52 Af 9/2011 Ústavní soud ověřil, že žalobou podanou dne 18. července 2011 se žalobkyně gate seven, a. s., domáhá zrušení rozhodnutí vydaných ve správním řízení v souvislosti s její žádostí o vrácení tvrzeného přeplatku místního poplatku zaplaceného dne 30. září 2010 za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické zařízení povolené Ministerstvem financí v částce 1 630 Kč dle zákona o loteriích, a to podle § 155 daňového řádu.

35. Žalobkyně základní vadu rozhodnutí správce poplatku spatřuje v tom, že správní orgán, přestože mu byl uhrazen místní poplatek za „jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu“, ačkoli jej dle zákona o místních poplatcích ve spojení se zákonem o loteriích nelze vůbec stanovit a vybírat, částku zaplacenou na místním poplatku ani na žádost žalobkyně nevrátil a o žádosti navíc v rozporu s procesním ustanovením rozhodl tak, že ji zamítl.

Z důvodu žalobkyní tvrzeného porušení pravidel stanovených zákonem v legislativní proceduře způsobeného dle názoru žalobkyně tím, že novela zákona o místních poplatcích provedená zákonem č. 183/2010 Sb. byla přijata v rozporu s předepsanou procedurou, tedy protiústavním způsobem, žalobkyně navrhla, aby navrhovatel podle ustanovení § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení napadených ustanovení. Navrhovatel pak převzal do svého návrhu adresovanému Ústavnímu soudu argumentaci žalobkyně formou doslovného opisu žaloby.

36. Podle čl. 88 odst. 1 Ústavy zákon stanoví, kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení, a další pravidla o řízení před Ústavním soudem. Současně čl. 88 odst. 2 Ústavy stanoví, že soudci Ústavního soudu jsou vázáni ústavním pořádkem a zákonem podle čl. 88 odst. 1 Ústavy, tj. zákonem o Ústavním soudu. Procesní podmínkou aktivní legitimace obecného soudu dle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu je taková pozice zákona, příp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož zrušení je navrhováno, k předmětu kmenového řízení, jež zakládá pro posouzení věci ze strany obecného soudu rozhodovací důvody. Lze uzavřít, že navrhovatel je k podání návrhu aktivně legitimován, neboť návrh souvisí s jeho rozhodovací činností.

VII.
Posouzení důvodnosti zastavení řízení dle § 66 zákona o Ústavním soudu

37. Podle ustanovení § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu návrh je nepřípustný, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti. Zákon o Ústavním soudu, jak plyne z povahy věci, umožňuje řízení o kontrole norem pouze u platných právních předpisů. V posuzované věci byla napadená ustanovení zákonem č. 300/2011 Sb. s účinností od 14. října 2011 novelizována a zákonem č. 458/2011 Sb. s účinností od 1. ledna 2012 zrušena.

38. V daném případě navrhovatel má použít při svém rozhodování o podané žalobě napadená ustanovení, která jsou však již neplatná, avšak s tvrzeným přesahem účinnosti. Ústavní soud se již k otázce možnosti přezkumu právních předpisů, které pozbyly platnosti (§ 66 a 67 zákona o Ústavním soudu), ve své judikatuře opakovaně vyslovil. Obecně tuto možnost připustil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.), kde konstatoval, že „Soudce obecného soudu je při rozhodování vázán zákonem a posuzuje soulad jiného právního předpisu se zákonem. Dojde-li však k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito (tedy nikoli pouze v té době platný, ale také v té době již neplatný, avšak ještě aplikovatelný zákon), je v rozporu s ústavním zákonem, je povinen předložit věc Ústavnímu soudu (čl. 95 odst. 2 Ústavy). Z tohoto ustanovení Ústavní soud dovodil svou povinnost o návrhu rozhodnout.“ Toto pravidlo později zpřesnila rozhodnutí vydaná pod sp. zn. Pl. ÚS 42/03 ze dne 28. 3. 2006 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 (22/2012 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 1/10 či sp. zn. Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012 (234/2012 Sb.), dostupná též na http://nalus.usoud.cz, tak, že ústavnost zrušeného či změněného zákona přezkoumá Ústavní soud za podmínky, že adresátem tvrzeného důvodu protiústavnosti je veřejná moc, a nikoliv subjekt soukromého práva. V případě vertikálních vztahů (mezi jednotlivcem a státem, resp. obcí) je třeba dát přednost ochraně základních práv před právní jistotou a důvěrou v právo; v případě těchto vztahů dal Ústavní soud tedy najevo, že vyslovení neústavnosti bude mít dopad i na práva založená na základě neústavního právního předpisu.

39. Napadená ustanovení upravují právní vztah, ve kterém adresátem tvrzené protiústavnosti je veřejná moc, a nikoliv subjekt soukromého práva. Pro uvedené jsou v rozhodované věci splněny podmínky pro řízení o konkrétní kontrole norem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy ve smyslu právního názoru Ústavního soudu vyjádřeného v citovaných nálezech, a není tudíž dán důvod k zastavení předmětného řízení dle § 66 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

VIII.
Ústavní konformita legislativního procesu

40. Ústavní soud posoudil návrh a z níže uvedených důvodů dovodil, že k vyslovení protiústavnosti napadených ustanovení zákona o místních poplatcích není důvod.

41. Ústavní soud se s ohledem na argumentaci vznesenou navrhovatelem zabýval otázkou, zda zákon č. 183/2010 Sb. byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

42. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách a o změně zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky, ve znění zákona č. 10/2001 Sb., a zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, byl Poslanecké sněmovně předložen dne 27. února 2009 skupinou poslanců jako tisk 756/0 a navrhovateli byli poslanec Jiří Paroubek, poslanec Karel Šplíchal, poslanec David Rath a poslanec František Bublan. Novela zákona o místních poplatcích nebyla součástí původního návrhu předloženého Poslanecké sněmovně.

43. Návrh zákona byl poslancům rozeslán jako tisk 756/0 a bylo navrženo sněmovně projednání návrhu zákona tak, aby sněmovna s ním mohla vyslovit souhlas již v prvém čtení (§ 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 47/2000 Sb.). Dále byl návrh zákona zaslán vládě k vyjádření stanoviska. Vláda zaslala Poslanecké sněmovně dne 1. dubna 2009 stanovisko, které bylo rozesláno poslancům jako tisk 756/1.

44. V Poslanecké sněmovně proběhlo první čtení dne 29. září 2009 na 62. schůzi; Poslanecká sněmovna nesouhlasila s projednáváním tak, aby mohla s návrhem zákona vyslovit souhlas již v prvním čtení. Projednávání zákona pokračovalo dne 29. září 2009 na 62. schůzi a návrh zákona byl přikázán k projednání výborům (usnesení č. 1402). Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu projednal návrh zákona a vydal dne 23. listopadu 2009 usnesení doručené poslancům jako tisk 756/2 (přerušuje projednávání). Výbor pro bezpečnost projednal návrh zákona a vydal dne 25. listopadu 2009 usnesení doručené poslancům jako tisk 756/3 (přerušuje projednávání). Výbor pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu projednal návrh zákona a vydal dne 21. ledna 2010 usnesení doručené poslancům jako tisk 756/4 (přerušuje projednávání). Výbor pro bezpečnost projednal návrh zákona a vydal dne 26. ledna 2010 usnesení doručené poslancům jako tisk 756/5 (pozměňovací návrhy). Druhé čtení se uskutečnilo dne 11. března 2010, kdy na 75. schůzi prošel návrh zákona obecnou i podrobnou rozpravou, podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 756/6, který byl rozeslán dne 12. března 2010 v 10:00 hodin. Třetí čtení se uskutečnilo dne 19. března 2010 na 75. schůzi. Návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen (hlasování č. 313, usnesení č. 1645).

45. Poslanecká sněmovna postoupila zákon dne 29. března 2010 Senátu jako tisk 259/0. Organizační výbor dne 31. března 2010 stanovil garančním výborem výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice, který návrh projednal dne 13. dubna 2010 a přijal usnesení č. 107, které bylo rozdáno jako tisk 259/1 (schvaluje). Návrh zákona byl Senátem projednán dne 23. dubna 2010 na 18. schůzi Senátu. Senát návrh vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy (usnesení č. 487). Součástí pozměňovacích návrhů byl i návrh na změnu zákona o místních poplatcích.

46. Návrh zákona ve znění, ve kterém byl postoupen Senátu, byl rozeslán poslancům dne 28. dubna 2010 jako tisk 756/7. Dokument Senátu byl Poslanecké sněmovně doručen a dále byl rozeslán dne 28. dubna poslancům jako tisk 756/8. O návrhu zákona vráceném Senátem bylo Poslaneckou sněmovnou hlasováno dne 18. května 2010 na 79. schůzi. Poslanecká sněmovna zákon přijala ve znění schváleném Senátem (hlasování č. 18, usnesení č. 1685).

47. Prezident republiky návrh zákona podepsal dne 2. června 2010 a zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 16. června 2010 v částce 64 pod číslem 183/2010 Sb.

48. Navrhovatel se v podaném návrhu domáhá konstatování protiústavnosti napadených ustanovení z důvodu, že novela zákona o místních poplatcích provedená zákonem č. 183/2010 Sb. nebyla přijata ústavně konformním způsobem. Porušení Ústavou daného postupu spatřuje ve skutečnosti, že část třetí zákona č. 183/2010 Sb., obsahující novelu zákona o místních poplatcích, byla včleněna do návrhu zákona až v průběhu legislativního procesu při projednávání v plénu Senátu. Navrhovatel považuje tuto část zákona č. 183/2010 Sb. za nesouvisející s ostatními částmi Poslaneckou sněmovnou postoupeného návrhu zákona s odkazem na předešlé rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.). Dále navrhovatel zpochybňuje dodržení legislativních pravidel, přičemž namítá, že návrh „přílepku" podal pouze jeden senátor, a nikoliv celý Senát.

49. Ústavní soud v řadě svých nálezů dotýkajících se kontroly rozhodování orgánů veřejné moci opakovaně vyložil zásady, pro které – mimo jiné též z hledisek znaků právního státu – je respekt k procesním (procedurálním) pravidlům nezbytný; stručně poznamenáno: ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodila, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu.

50. Ústavní konformitou legislativního procesu se Ústavní soud pak zabýval zejména ve svých nálezech vydaných pod sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005) a v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/09 ze dne 24. 1. 2012, dostupném na http://nalus.usoud.cz.

51. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 Ústavní soud konstatoval, že posouzení způsobu, jakým byla napadená ustanovení zákona navržena, projednána a schválena, je součástí hodnocení toho, zda byl takový zákon přijat ústavně předepsaným způsobem (§ 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.). Podle názoru Ústavního soudu (k tomu nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06) může vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům nabýt povahy překročení intenze daného návrhu anebo přesahu extenze předmětu vymezeného návrhem zákona. Tento požadavek úzkého vztahu nebo bezprostřední souvislosti obsahu a účelu návrhu a pozměňovacího návrhu k němu je součástí základů parlamentní techniky a reglementového práva. Vnáší do projednávání zákonů a parlamentní procedury vůbec potřebný řád. Každý stát a v jeho rámci často každá sněmovna zákonodárného sboru však hledá vlastní prostředky, jak zajistit, aby tento požadavek byl dodržen, popř. stanoví speciální pravidla pro vybočení z jejich mezí (např. zvýšenou kvalifikovanou většinu, podporu určitého počtu dalších poslanců, vyjádření nebo souhlas předkladatele, nové projednání návrhu). Stejně tak se liší v jednotlivých státech intenzita soudního přezkumu dodržení těchto pravidel. K této problematice proto neexistuje univerzální stanovisko. Právo podávat pozměňovací návrhy je součástí ústavně souladné tvorby vůle parlamentem demokratického státu. Pozměňovací návrh je však svou povahou návrhem akcesorickým k návrhu, který byl podán v podobě ústavodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy. Proto § 63 odst. 1 bod 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny požaduje, aby se jím vypouštěly, rozšiřovaly nebo měnily některé části „původního návrhu". Základem parlamentního projednání je tento původní návrh, ke kterému se vyjadřuje vláda podle čl. 44 odst. 1 Ústavy, výbory, jimž návrh zákona nebyl přikázán, nebo jednotliví poslanci podle § 91 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Pokud tomu tak není, může tím dojít podle Ústavního soudu k porušení dělby moci. Má to důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu. Dále tím může dojít k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy.

52. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, kterého se navrhovatel dovolává, Ústavní soud ve vztahu k legislativním „přílepkům“ (jezdcům) a jejich ústavnosti v bodech 51 a 52 judikoval, že vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům může nabýt povahy překročení intenzity daného návrhu anebo povahy extenzivního překročení předmětu vymezeného návrhem zákona. První případ bývá U. S. doktrínou označován jako tzv. legislativní jezdci („legislative riders“), jejichž používání je v USA často a vzrušeně diskutováno, nicméně je považováno sice za nežádoucí, avšak ústavně konformní formu pozměňovacích návrhů. Od tohoto prvního případu je však nutné odlišit druhý případ, nazývaný „wild riders“ (tzv. divocí jezdci). V tomto případě jde o překračování kritérií testu uplatňovaného na základě tzv. germaneness rule, tj. pravidla úzkého vztahu. Jinými slovy, jde o testování otázky, zda v konkrétním případě jde o řádný pozměňovací návrh anebo o návrh, pro který se v českém prostředí vžilo označení tzv. „přílepek“. V tomto případě se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího. Ústavně konformní výklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona, vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona.

53. Ústavní soud se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 v souvislosti s již dříve vydaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.) vyslovil i k ústavnosti tzv. „sběrných novel“. Konstatoval, že „praxe, kdy jedním zákonem je současně novelizováno několik různých zákonů, je v legislativní praxi relativně častá … tato praxe je v zásadě ústavně konformní, leč pouze tehdy, jestliže novelizované zákony vzájemně meritorně souvisí.“. Nicméně i v tomto případě uvedená výtka nepředstavovala derogační důvod, nýbrž toliko *obiter dictum*. Ústavní soud v tomto nálezu též konstatoval, že podstatné změny právního řádu v oblasti veřejného i soukromého práva jsou nevyhnutelnou součástí společenského vývoje a je v dispozici demokratického zákonodárce určovat přitom strukturu práva a vymezovat předmět právní regulace jednotlivými zákony – v tom rámci rovněž zvážit míru uskutečnění podstatných změn určitého segmentu právního řádu zčásti provedením novelizace platných zákonů a zčásti přijetím nové zákonné úpravy.

54. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.) se Ústavní soud vyjádřil k ústavnosti tzv. komplexních pozměňovacích návrhů tak, že legislativní praxe v podobě tzv. komplexních pozměňovacích návrhů není v rozporu s ústavně stanovenými pravidly legislativního procesu, neboť je to stále subjekt legislativní iniciativy, který disponuje návrhem jako celkem. Ústavní soud připomněl, že na základě komplexního pozměňovacího návrhu byly schváleny i dvě samotné klíčové součásti ústavního pořádku, tj. uvozovací zákon k Listině základních práv a svobod v roce 1991 a Ústava v roce 1992. Institut komplexních pozměňovacích návrhů není zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny upraven, jedná se toliko o institut parlamentní praxe, který se však pohybuje v mezích ústavního pořádku. V bodu 39 citovaného nálezu pak Ústavní soud uvedl, že není úkolem a kompetencí Ústavního soudu, aby zkoumal všechny detaily a postupy při přijímání zákonů, pokud to neodporuje ústavním pravidlům zákonodárného procesu (srov. výše citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04). Neshledal to ani v případě komplexního pozměňovacího návrhu, který při svém jednání použil Senát [nález sp. zn. Pl. ÚS 14/02 ze dne 4. 6. 2003 (N 82/30 SbNU 263; 207/2003 Sb.)].

55. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) Ústavní soud uvedl, že v parlamentní demokracii politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním; podmínky, které za kautel Ústavou výslovně vyjádřených zajišťují ústavní legitimitu a legalitu přijatého rozhodnutí a které relevantní většiny v průběhu zákonodárného procesu vytvářejí, jsou ovšem rozličné a téměř vždy se upínají nejen k materii, která je předmětem jednání a následného rozhodnutí, ale samy jsou při vzniku zejména většiny ad hoc ovlivněny také daným časem, resp. okolnostmi, které z něj plynou. Takto ustavené většiny pro přijetí rozhodnutí (schválení návrhu zákona) relevantní jsou (mohou být) ovšem proměnlivé, a to nezřídka natolik, že ve zmíněných souvislostech v průběhu času svou početní relevanci mohou (mohly by) ztratit a stát se menšinou,

která by však byla vystavena nebezpečí zvratu dříve přijatého rozhodnutí. Ochrana takto vzniklých většin, přesněji jejich dříve přijatých rozhodnutí, je proto nezbytná nejen z hlediska stálosti právních aktů, ale představuje, jako důsledek dosažené shody v daném čase (kompromisní politické vůle), také jednu ze záruk ústavnosti, která vylučuje z rozhodování svévoli, pro niž v něm přirozeně není místa.

56. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04, ve kterém byla řešena problematika oprav v textu zákona po jeho schválení v Poslanecké sněmovně, Ústavní soud v části III uvedl, že proces přijímání zákonů je v České republice svěřen jedinému orgánu zákonodárné moci, kterým je Parlament tvořený dvěma komorami. Přijetí zákona je však mnohovrstevný a komplikovaný proces, který je jen zčásti upraven ústavními předpisy. Ústavní soud v citovaném nálezu rovněž dovodil, že úkolem Ústavního soudu není interpretovat výsledky hlasování o jednotlivých pozměňovacích návrzích a jejich důsledcích pro koncepci návrhu zákona jako celku ve vazbě na jiná ustanovení takového návrhu a pravidla legislativní techniky. Jeho úkolem je výklad ústavního textu ve vztahu k zákonům vyhlášeným ve Sbírce zákonů. Způsob, jak k přijetí a vyhlášení zákona došlo, je podroben kognici Ústavního soudu pouze v rámci, který ústavní pořádek vytyčuje. Předmětem přezkumné činnosti Ústavního soudu je proto schválený text zákona, zápisy z jednání sněmoven slouží jako hlavní důkazní prostředek při hodnocení jedné složky z tripartice hodnocení, tj. dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona.

57. V usnesení sp. zn. Pl. ÚS 10/09 v bodu 71 Ústavní soud připomenul, že problematikou přípustného rozsahu pozměňovacích návrhů předkládaných v rámci legislativního procesu k projednávaným návrhům zákonů se již ve své judikatuře zabýval, a to zejména pak ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 77/06 a sp. zn. Pl. ÚS 56/05. Ústavní soud zastává názor, že v čl. 1 odst. 1 Ústavy, který Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana, je obsažen normativní princip demokratického právního státu. Z toho plyne, že zákonodárce nemůže postupovat libovolně, ale je při své činnosti procedurálními pravidly legislativního procesu vázán. Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskurzu vedeného napříč politickým spektrem, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárného díla. V bodu 72 pak Ústavní soud uvedl, že právo podávat k návrhům zákonů během parlamentní rozpravy pozměňovací návrhy se odvozuje z práva zákonodárné iniciativy, nicméně není s ní totožné, neboť je přirozeně omezeno sférou vyhrazenou právě realizaci práva zákonodárné iniciativy. Již z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovodit, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, respektive návrhu zákona. Vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům může mít povahu překročení intenzity daného návrhu, které je považováno sice za nežádoucí, avšak stále ústavně konformní formu pozměňovacích návrhů, anebo povahu extenzivního překročení předmětu vymezeného návrhem zákona, které představuje porušení tzv. pravidla úzkého vztahu a tím i vystoupení z mezí ústavnosti. V rámci přezkumu Ústavním soudem je nutno posoudit, zda daný pozměňovací návrh skutečně byl pozměňovacím návrhem v materiálním smyslu, tj. zda nešlo o nepřípustnou extenzi při výkladu toho, co pozměňovací návrh jest. Při tom Ústavní soud hodnotí, zda existuje úzký vztah mezi obsahem a účelem původního návrhu zákona a obsahem a účelem posuzovaného pozměňovacího návrhu.

58. V předmětné věci Ústavní soud na základě písemných podkladů přiložených navrhovatelem k návrhu ze sněmovního tisku Senátu č. 259 ověřil, že Senát po projednání návrhu, kterým se mění zákon o podpoře sportu a další zákony, svým usnesením č. 487 v hlasování z 18. schůze dne 23. dubna 2010 rozhodl o vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů uvedených v příloze tohoto usnesení a pověřil senátory Marcela Chládka a Jaroslava Kuberu odůvodněním usnesení Senátu na schůzi Poslanecké sněmovny. Dne 27. dubna 2010 pak vrátil Senát návrh zákona ve změněné podobě do Poslanecké sněmovny k dokončení legislativního procesu. O návrhu zákona vráceném Senátem bylo v Poslanecké sněmovně hlasováno dne 18. května 2010 na 79. schůzi a zákon byl přijat. Pro Ústavní soud jsou v daném případě závazným kritériem hodnocení

pouze ústavně vymezená pravidla zákonodárné procedury. Po posouzení obsahu a účelu jak původního návrhu zákona, tak i předmětného pozměňovacího návrhu i po posouzení ústavnosti zákonodárného procesu dospěl Ústavní soud k závěru, že obsahy i účely obou zkoumaných předmětů se zásadně neliší, a lze uzavřít, že předmětný pozměňovací návrh nevybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům.

59. Ústavní soud neshledal důvodnou ani další námitku navrhovatele, že návrh pozměňovacího návrhu podal pouze jeden senátor, a nikoliv celý Senát. Potvrzuje to nejen výše zmíněné usnesení Senátu č. 487 ze dne 23. dubna 2010, ale i stenozáznam Senátu z projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon o podpoře sportu a další zákony, ve kterém je uvedeno, že tento návrh zákona obdrželi senátoři jako tisk 259, zpravodaj výboru byl senátor Marcel Chládek, který senátory seznámil se zpravodajskou zprávou. V obecné rozpravě pak vystoupili tři senátoři, kteří se zabývali predikovaným pozměňovacím návrhem, a to Jaroslav Kubera, Petr Vícha a Soňa Paukrtová. Poté Senát hlasoval o celém návrhu zákona včetně pozměňovacího návrhu a vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatého pozměňovacího návrhu. Pozměňovací návrh byl tedy projednán zcela v souladu s legislativními pravidly Senátu.

60. Ve světle uvedených skutečností je nepochybné, že při projednávání návrhu zákona č. 183/2010 Sb. byla jak Poslaneckou sněmovnou, tak i Senátem dodržena ústavně stanovená pravidla zákonodárného procesu, konkrétně postup zákonodárného procesu upravený zákonem č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů, i čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3, čl. 41 a čl. 44 odst. 1 Ústavy včetně čl. 2 odst. 2 Listiny. V této souvislosti je třeba poukázat na ustanovení § 60 odst. 2 písm. e) zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, který deklaruje, že návrhem podávaným k projednávané věci je i návrh pozměňovací. Vazba zákona o podpoře sportu a pozměňovacího návrhu, kterým se mění zákon o místních poplatcích, je pak dána ustanovením § 6 písm. d) zákona o podpoře sportu, které obcím ukládá úkol zabezpečit finanční podporu sportu ze svého rozpočtu. Proto nelze než odkázat na slova senátora Jaroslava Kubery, který seznámil Senát s pozměňovacím návrhem a mimo jiné uvedl, že: „... zákon je o podpoře sportu a velmi souvisí s loteriemi a se sázkami, protože část výtěžků je používána na podporu sportu“. Zde je namístě rovněž zdůraznit, že pozměňovací návrhy týkající se změny zákona o místních poplatcích byly v Senátu diskutovány, a to zejména z pohledu jejich souladu s ústavně předepsaným způsobem jejich přijímání.

61. Pokud pak navrhovatel argumentuje závěry učiněnými Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06, je třeba upozornit na skutečnost, že v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 se skupina Senátorů domáhala zrušení části druhé, a to čl. II a III zákona č. 443/2006, kterým se mění zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku), a zákon č. 319/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 považoval za rozhodující při posuzování legislativní procedury přijetí napadených ustanovení posoudit otázku, zda návrh poslance M. Doktora označený jako pozměňovací návrh a zpracovaný do sněmovního tisku č. 1222/3 jím skutečně v materiálním smyslu byl či zda vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům (bod 66). Po posouzení obsahu a účelu jak původního návrhu zákona, tak i předmětného pozměňovacího návrhu dospěl Ústavní soud k závěru, že obsahy a účely obou zkoumaných předmětů se zásadně lišily a že tak šlo jen o tzv. pozměňovací návrh, který jím mohl být snad jen ve smyslu formálním, nikoli však ve smyslu materiálním (bod 69). V nyní posuzované věci se jedná o odlišnou situaci, neboť takovýto závěr učiněn nebyl. Lze proto uzavřít, že v předloženém případě se o protiústavní přílepek ve smyslu judikatury Ústavního soudu ani o situaci obdobnou nejedná.

62. Ústavní soud k námitce Senátu uvedené v jeho vyjádření k návrhu (srov. bod 25), ve které upozorňuje na skutečnost, že novela zákona č. 565/1990 Sb. není jedinou novelou v uvedeném zákoně přijatou, konstatuje, že nelze než s touto výtkou souhlasit, neboť zákon č. 183/2010 Sb. byl přijat v rámci jedné legislativní procedury a hlasováno bylo o něm jak v Senátu, tak v Poslanecké sněmovně po jeho vrácení Senátem jedním konečným hlasováním. Proto by případný deklaratorní výrok

o porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí pouze některých ustanovení zákona č. 183/2010 Sb., respektive jedné z novel v něm obsažených – novely zákona o místních poplatcích – mohl mít za podmínky, kdy by byla shledána protiústavnost legislativního procesu, dopad i na konstatování protiústavnosti celého zákona.

63. Procedurální pochybení vztahující se k napadeným ustanovením, která jsou navrhovatelem spatřována v absenci úzkého vztahu pozměňovacích návrhů s předmětem navrhovaného zákona, v překročení zákonného rámce pro podávání legislativně-technických návrhů a ve skutečnosti, že pozměňovací návrh senátora Kubery byl samostatným návrhem a jako takový měl být předložen Poslanecké sněmovně, a nikoli Senátu, tedy shledáno nebylo. Proto by eventuální konstatování protiústavnosti napadených ustanovení ve svých důsledcích znamenalo zásadní a zároveň překvapivou změnu judikatury.

64. Vycházeje ze všech uvedených důvodů, Ústavní soud konstatuje, že v posuzované věci navrhovatelem vznesenou argumentaci nelze hodnotit ve smyslu k derogaci směřujícího porušení ústavní konformity legislativního procesu, a proto návrh jako nedůvodný podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.