



Sbírka zákonů a mezinárodních smluv

ČESKÁ REPUBLIKA

Zpřístupněna dne 25. července 2024

Nález Ústavního soudu č. 225/2024 Sb.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/23
ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona
č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších
předpisů, některých ustanovení zákona č. 234/2014 Sb.,
o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, některých
ustanovení zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších
náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů
státní moci a některých státních orgánů a soudců
a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších
předpisů, a zákona č. 49/2023 Sb., kterým se mění
zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu,
ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

225

NÁLEZ

Ústavního soudu
ze dne 28. května 2024

sp. zn. Pl. ÚS 32/23 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, některých ustanovení zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, některých ustanovení zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 49/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 32/23 dne 28. května 2024 v plénu složeném z předsedy soudu Josefa Baxy a soudců a soudkyň Lucie Dolanské Bányaiové, Josefa Fialy, Milana Hulmáka, Jaromíra Jirsy, Veroniky Křesťanové, Zdeňka Kühna, Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj), Kateřiny Ronovské, Jana Svatoně, Pavla Šamala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra a Daniely Zemanové o návrhu skupiny 46 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, za kterou jedná poslanec JUDr. Radek Vondráček, zastoupené doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, sídlem Optátova 46, Brno, na zrušení § 2 odst. 5, § 3 odst. 4, § 3a až 3g, § 4 odst. 2, § 6a odst. 2, § 6b odst. 2 věty druhé, v § 6b odst. 5 textu „§ 3a“, § 6b odst. 7, § 6c odst. 5, v § 7d odst. 2 a 3 textu „§ 3f“ v zákoně č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění zákona č. 49/2023 Sb., v § 2 odst. 1 písm. r) slov „a místopředsedu Národní sportovní agentury a člena rady“ a v § 33 odst. 1 písm. y) slov „a místopředsedu Národní sportovní agentury a člena rady“ v zákoně č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění zákona č. 49/2023 Sb., v § 1 písm. f) slov „a člena rady, místopředsedy“, v nadpisu hlavy desáté slov „ČLENA RADY, MÍSTOPŘEDSEDY“, § 27j a 27k a v § 27m slov „a místopředsedovi Národní sportovní agentury a členu rady“ v zákoně č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění zákona č. 49/2023 Sb., a zákona č. 49/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, eventuálně na zrušení § 3a odst. 1 písm. f) až i), § 3a odst. 5, § 3b až 3e a § 3g zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Parlamentu České republiky jako účastníka řízení,

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Shrnutí předmětu řízení

1. Mezinárodní federace fotbalových asociací (dále jen jako „FIFA“) považuje své stanovy za „ústavu FIFA a světového fotbalu“ (citováno dle WEATHERHILL, Stephen. *Principles and Practice in EU Sports Law*. Oxford: OUP, 2017, s. 10). Prohlášení přiléhavě vyjadřuje přesvědčení sportovního prostředí, že sportovní pravidla a předpisy mají fungovat celosvětově, a být tak co nejvíce nezávislé na státech. Nakonec posouzení ofsajdu ve fotbalovém zápase by mělo proběhnout podle stejných kritérií při derby Štěpánova s Horkou v olomouckém okresním přeboru i ve finále mistrovství světa mezi Francií a Argentinou. Podle tohoto pojetí se sport má ideálně řídit autonomním souborem právních norem (tzv. sportovním právem či *lex sportiva*), který vykazuje dostatečnou míru věcné i procesní legitimacy, aby mohl být aplikován bez ingerence vnitrostátního a pokud možno i mezinárodního práva. Ani největší obhájcí tohoto přístupu nicméně nemohou ignorovat realitu přetrvávajícího mocenského monopolu států. Regulace v oblasti sportu se naopak v mnoha ohledech bez zásahu vnitrostátního práva neobejde. Výsledek, kombinující požadavky na promítnutí četných specifických prvků sportu do partikulárních vnitrostátních právních řádů, způsobuje mnohdy jen obtížně řešitelné rozpory (podrobněji HAMERNÍK, Pavel. *Sportovní právo: Hledání rovnováhy mezi specifickou sportovní úpravou a platným právem*. Praha: Ústav státu a práva, 2012, zejména s. 5 až 17).
2. Posuzovaná věc zapadá do představeného komplexního schématu a přenáší jej na ústavněprávní úroveň. Zákodárce z popudu českého sportovního prostředí připravil a schválil novelu zákona č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen jako „ZPS“ či „zákon o podpoře sportu“), jejímž cílem bylo mj. zefektivnit řídicí strukturu několik let předtím založené Národní sportovní agentury (dále též jen jako „Agentura“) a zejména za účelem zlepšení podmínek boje proti dopingu v České republice zákonně ukotvit existenci Národního rozhodčího soudu pro sport (dále též jen jako „Soud pro sport“). Podle navrhovatelky se změny obsažené v novele protíví zvyklostem českého právního řádu a porušují vybraná základní práva (zejména autonomii sportovních organizací) a zásady zaručené ústavním pořádkem.

II.

Znění napadených ustanovení

3. Věcně napadaná ustanovení zákona o podpoře sportu znějí následovně:

§ 3a

Působnost agentury

(1) Agentura

...

f) zřizuje příspěvkovou organizaci za účelem plnění závazků plynoucích z Mezinárodní úmluvy proti dopingu ve sportu⁴⁾; Agentura může rozhodnout také o změnách příspěvkové organizace, jejímž je zřizovatelem, na základě tohoto zákona. Opatření, jímž Agentura rozhodne o změně příspěvkové organizace, musí obsahovat dodatek ke zřizovací listině, popřípadě zřizovací listinu nově vznikající příspěvkové organizace,

g) prostřednictvím příspěvkové organizace uvedené v písmenu f) zajišťuje realizaci antidopingového programu,

h) organizuje a kontroluje uskutečňování antidopingového programu,

i) vydává program prevence ovlivňování výsledků sportovních soutěží a dalších negativních jevů ve sportu, zejména projevů rasismu, všech druhů a forem diskriminace, dopingu a násilí,

...

(5) Agentura vydává etický kodex, kterým se při své činnosti řídí zaměstnanci a další představitelé Agentury. Součástí kodexu jsou rovněž pravidla styku zaměstnanců a představitelů Agentury s veřejností, se zástupci sportovních organizací a dalšími činovníky v oblasti sportu. Vědomé závažné porušení etického kodexu se považuje za porušení služební kázně státního zaměstnance a za závažné porušení povinnosti zaměstnance.

§ 3b

Předseda Agentury, místopředseda Agentury a rada

(1) Rada má 3 členy. Členem rady a jejím předsedou je předseda Agentury. Členem rady a jejím místopředsedou je místopředseda Agentury.

(2) Předsedu Agentury, místopředsedu Agentury a člena rady jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy vlády. Funkční období předsedy Agentury, místopředsedy Agentury a člena rady je 5 let. Předseda Agentury, místopředseda Agentury a člen rady může být jmenován opětovně, nejvýše však na dvě po sobě bezprostředně následující funkční období.

(3) Předsedou Agentury, místopředsedou Agentury nebo členem rady může být jmenována osoba, jejíž znalosti, zkušenosti a morální vlastnosti jsou předpokladem, že bude svoji funkci řádně zastávat, a která

a) je státním občanem České republiky,

b) dosáhla věku 30 let,

c) je plně svéprávná,

d) je bezúhonná; za bezúhonnou se pro účely tohoto zákona nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena,

e) má vysokoškolské vzdělání získané studiem v magisterském studijním programu,

f) má nejméně 5 let praxe v řídicí funkci a

g) má zkušenosti v oblasti organizace a administrativy sportu.

(4) Funkce předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady je neslučitelná s funkcí prezidenta republiky, poslance nebo senátora, poslance Evropského parlamentu, člena vlády, člena Nejvyššího kontrolního úřadu, člena bankovní rady České národní banky, Veřejného ochránce práv a člena orgánu územního samosprávného celku, s výjimkou funkce neuvolněného člena zastupitelstva. Předseda Agentury, místopředseda Agentury nebo člen rady nesmí zastávat funkci v politické straně nebo politickém hnutí.

(5) S funkcí předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady je neslučitelný výkon funkce člena řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikajících osob, výkon jakékoli funkce ve sportovní organizaci a výkon podnikatelské, poradenské nebo zprostředkovatelské činnosti a jiné výdělečné činnosti v oblasti sportu, s výjimkou činnosti vědecké, publicistické nebo pedagogické. Majetková účast předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady na obchodní společnosti podnikající v oblasti sportu je vyloučena.

(6) Funkce předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady zaniká

a) uplynutím funkčního období,

b) odvoláním; odvolání musí být odůvodněno,

c) vzdáním se funkce, nebo

d) úmrtím nebo prohlášením za mrtvého.

(7) Předseda Agentury se považuje za vedoucího služebního úřadu a za služební orgán podle zákona o státní službě; rozhodování ve věcech státní služby, s výjimkou rozhodování ve věci přijetí do služebního poměru, jmenování na služební místo představeného, odvolání ze služebního místa představeného nebo skončení služebního poměru, může přenést na místopředsedu Agentury. Předseda Agentury, místopředseda Agentury nebo člen rady je oprávněn dávat státnímu zaměstnanci příkazy k výkonu služby podle zákona o státní službě. Předseda Agentury nebo místopředseda Agentury jedná jménem státu v pracovněprávních vztazích.

(8) Funkce předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady je veřejnou funkcí⁷⁾; odměňování se řídí zvláštním právním předpisem⁸⁾. Předseda Agentury, místopředseda Agentury nebo člen rady nemůže pro Agenturu vykonávat práci v základním pracovněprávním vztahu.

§ 3c Činnost rady

(1) Předseda Agentury svolává schůzi rady a řídí její jednání. Předseda Agentury nebo místopředseda Agentury bez zbytečného odkladu svolá schůzi rady i tehdy, jestliže o to požádají alespoň dva členové rady nebo dozorčí komise svým usnesením.

(2) Rada je usnášeníschopná, pokud se jejího jednání účastní všichni členové. Rada rozhoduje většinou hlasů všech svých členů.

(3) Rada schvaluje usnesením

- a) návrh plánu podle § 3a odst. 1 písm. a),
- b) návrh akčního plánu podpory sportu podle § 3a odst. 1 písm. n),
- c) návrh rozpočtu Agentury a závěrečný účet Agentury,
- d) finanční nástroje pro podporu sportu, zejména dotační programy a výzvy pro dotace poskytované ze státního rozpočtu a pravidla pro příspěvky poskytované ze státního rozpočtu, za podmínek stanovených rozpočtovými pravidly a v souladu s kapitolou a rozpočtem kapitoly Agentury ve státním rozpočtu,
- e) jednací řád rady,
- f) etický kodex Agentury a
- g) další dokumenty, jestliže si to vyhradí; tím není dotčeno rozhodování Agentury v řízení o poskytnutí nebo odnětí dotace.

(4) Rada je oprávněna usnesením ukládat předsedovi Agentury úkoly v mezích působnosti Agentury podle § 3a, s výjimkou rozhodování Agentury v řízení o poskytnutí nebo odnětí dotace.

(5) Rada odpovídá za plnění povinností organizační složky státu a správce kapitoly podle rozpočtových pravidel⁹⁾.

(6) Ze schůze rady se pořizuje zápis, ze kterého je zřejmé hlasování jednotlivých členů.

§ 3d Dozorčí komise

(1) Dozorčí komise má 10 členů. Dozorčí komise si ze členů volí předsedu a dva místopředsedy.

(2) Polovinu členů dozorčí komise volí a odvolává Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky; polovinu členů dozorčí komise volí a odvolává Senát Parlamentu České republiky. Funkční období člena dozorčí komise je 4 roky.

(3) Členem dozorčí komise může být jmenována osoba, která

a) je státním občanem České republiky,

b) je plně svéprávná a

c) je bezúhonná; za bezúhonnou se pro účely tohoto zákona nepovažuje fyzická osoba, která byla pravomocně odsouzena pro trestný čin, pokud se na ni nehledí, jako by nebyla odsouzena.

(4) Členství v dozorčí komisi je neslučitelné s funkcí předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady. Člen dozorčí komise nemůže pro Agenturu vykonávat práci v základním pracovněprávním vztahu nebo služebním poměru.

(5) Funkce člena dozorčí komise zaniká

a) uplynutím funkčního období,

b) odvoláním; odvolání musí být odůvodněno,

c) vzdáním se funkce, nebo

d) úmrtím nebo prohlášením za mrtvého.

(6) Členství v dozorčí komisi je veřejnou funkcí vykonávanou bezplatně; členu dozorčí komise náleží náhrada cestovních výdajů souvisejících s výkonem jeho funkce ve stejném rozsahu jako zaměstnanci s tím, že za pravidelné pracoviště pro účely cestovních náhrad se považuje místo jeho trvalého pobytu.

§ 3e

Činnost dozorčí komise

(1) Dozorčí komise kontroluje činnost a hospodaření Agentury; ostatní orgány Agentury jí k tomu poskytují součinnost. Členové dozorčí komise jsou oprávněni nahlížet do všech dokladů a záznamů Agentury.

(2) Předseda dozorčí komise svolává schůzi dozorčí komise a řídí její jednání. V případě jeho nepřítomnosti jej zastupuje místopředseda dozorčí komise. Schůze dozorčí komise se konají alespoň čtyřikrát ročně. Předseda dozorčí komise nebo místopředseda dozorčí komise bez zbytečného odkladu svolá schůzi dozorčí komise i tehdy, jestliže o to požádá alespoň 5 členů dozorčí komise.

(3) Dozorčí komise rozhoduje většinou všech svých členů.

(4) Dozorčí komise schvaluje svůj jednací řád.

(5) Předseda a místopředsedové dozorčí komise mají právo účastnit se schůzí rady.

(6) Předseda Agentury, místopředseda Agentury nebo člen rady je povinen dostavit se osobně na schůzi dozorčí komise, jestliže o to dozorčí komise požádá, ledaže mu v tom brání závažné důvody, a podat požadované informace a vysvětlení, jestliže jejich poskytnutí nebrání zákonné důvody.

(7) Při zjištění nedostatku v činnosti nebo hospodaření Agentury přijme dozorčí komise o nedostacích usnesení. Předseda dozorčí komise o přijetí usnesení a jeho důvodech bez zbytečného odkladu informuje radu a předsedu vlády.

(8) Dozorčí komise může přijmout usnesení o podání podnětu k odvolání předsedy Agentury, místopředsedy Agentury nebo člena rady. Předseda dozorčí komise bez zbytečného odkladu podá zdůvodněný podnět k odvolání předsedovi vlády.

...

§ 3g

Národní rozhodčí soud pro sport

(1) Agentura zřizuje Národní rozhodčí soud pro sport (dále jen „Soud“). Sídlem Soudu je sídlo Agentury. Soud vykonává svěřené úkoly nezávisle na Agentuře a není vázán pokyny Agentury.

(2) Do pravomoci Soudu náleží rozhodování sporů v souvislosti s dopingem, jakož i sporů ve věcech disciplinárních deliktů sportovců anebo členů sportovních organizací, pokud je to v souladu s jejich vnitřními předpisy a tyto sportovní organizace o to požádají. Podrobnosti stanoví statut Soudu (dále jen „Statut“).

(3) V čele Soudu stojí předsednictvo Soudu, které je složeno z pěti členů, a to předsedy Soudu, prvního a druhého místopředsedy Soudu a dvou členů předsednictva Soudu (dále jen „předsednictvo Soudu“). Funkce člena předsednictva Soudu je funkcí čestnou a neplacenou. Funkční období všech členů předsednictva Soudu je 6 let.

(4) Členy předsednictva Soudu jmenuje rada Agentury. Člen předsednictva Soudu musí mít dokončené vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oboru právo a praxi v oboru sportovní právo v délce alespoň 3 let.

(5) Členové předsednictva Soudu jsou při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat. Členy předsednictva Soudu nelze proti jejich vůli odvolat s výjimkou vážného porušení Statutu. Všichni členové předsednictva Soudu mohou být jmenováni opětovně.

(6) Řízení konané před Soudem není rozhodčím řízením ve smyslu zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů. Soud současně není stálým rozhodčím soudem ve smyslu § 13 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů, a řízení před orgány Soudu nemá povahu rozhodování rozhodčí komise spolku.

(7) Soud není samostatnou účetní jednotkou, nevede samostatné účetnictví a samostatně nehospodář. Veškeré účetnictví týkající se činnosti Soudu spravuje Agentura.

III.

Argumentace navrhovatelky

4. Navrhovatelka jednak dovozuje neústavnost celého zákona (novely) č. 49/2023 Sb. kterým se mění zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, neboť způsob jeho přijetí porušil zásady konformní normotvorby vyjádřené především v nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.). V případě neúspěchu této námitky se navrhovatelka věcně vymezuje proti výše citovaným ustanovením novelizovaného ZPS, která jsou podle jejího přesvědčení v rozporu s čl. 1 odst. 1, čl. 81, 90 a čl. 91 odst. 1 Ústavy, čl. 20 odst. 3, 4 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen jako „Listina“). Dotčené části ZPS se podle ní rovněž protíví čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen jako „Úmluva“), čl. 22 odst. 1, 2 Mezinárodního pak-

tu o občanských a politických právech a čl. 7 až 12 Mezinárodní úmluvy proti dopingů ve sportu (dále též jen jako „Úmluva proti dopingů“).

III.a)

Námítky směřující proti zřízení Národního rozhodčího soudu pro sport (§ 3g ZPS)

5. Ustanovení čl. 81 Ústavy stanoví, že soudní moc vykonávají nezávislé soudy, přičemž v souladu s čl. 90 Ústavy mají poskytovat zákonem stanoveným způsobem ochranu právům. Soustavu soudů vymezuje taxativně čl. 91 odst. 1 Ústavy s tím, že některé tyto soudy lze nazvat jinak, není ale možné zřizovat zvláštní soudy. Samozřejmě ve společnosti působí i další subjekty, které se označují jako soudy (např. rozhodčí soudy), ty ale nejsou státními orgány.
6. Soud pro sport je zřízen na základě napadeného ustanovení a je součástí Agentury jako správního orgánu. Není rozhodčím soudem. V souladu se svou působností vymezenou v § 3g odst. 2 ZPS poskytuje ochranu právům. Byť jej tak zákon formálně neoznačuje, z uvedených důvodů nutně musí být státní institucí a zvláštním soudem, čímž je překročen taxativní výčet v čl. 91 odst. 1 Ústavy. Soud pro sport musí vůči účastníkům postupovat podle nějakého procesního právního předpisu. Jelikož je součástí správního úřadu, musí být tímto předpisem správní řád. Ten ale není vytvořen pro jednání orgánu soudního typu. K tomu je popřena tvrzená nezávislost Soudu pro sport, neboť proti jeho rozhodnutí by dotčený účastník mohl podat rozklad k předsedovi Agentury – právní závěry jeho rozhodnutí by byly poté pro Soud pro sport závazné. Takto konstrukce zjevně není legislativně rozumná a popírá zásady právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.
7. Právo svobodně se sdružovat, zakotvené v čl. 20 Listiny, se přirozeně týká také sportovních spolků. Sport může být různými způsoby státem podporován, nejedná se však o státní aktivitu. Ustálená judikatura Ústavního soudu vykládá čl. 20 odst. 4 Listiny tak, že právo na sdružování zaručuje sdružením a spolkům s výjimkou extrémních případů autonomii vnitřních záležitostí, která je chráněna před zásahy státní moci, a to včetně soudů (např. usnesení ze dne 3. 4. 2007 sp. zn. IV. ÚS 111/07). Zřízení Soudu pro sport zásadu autonomie porušuje. Stát zde není od toho, aby zřizoval podobné orgány, navíc s velmi neurčitou působností „sporů v souvislosti s dopingem, jakož i sporů ve věcech disciplinárních deliktů sportovců anebo členů sportovních organizací“. Stát může stanovit určité zákazy i v oblasti sportu, musí tak nicméně učinit ve formě přestupků či trestných činů, projednatelných obecnými soudy. Obdobně je možné jistě zasáhnout také do činnosti spolků a sdružení, může se tak ale stát pouze za podmínek předvídaných čl. 20 odst. 3 Listiny (zákonná forma, nezbytnost v demokratické společnosti, z důvodu ochrany v ustanovení vymezených – a restriktivně vykládaných – hodnot). Dané požadavky u Soudu pro sport naplněny nejsou: chybí naplnění kritérií nezbytnosti a ani není zřejmé, které hodnoty mají být chráněny. Nutnost naplnění vymezených podmínek přitom kromě Listiny plyne také se shora zmíněných mezinárodních smluv.
8. Činnost Soudu pro sport dále porušuje právo jednotlivce na projednání věci řádným soudem a zákaz diskriminace. Jak již bylo vysvětleno, Soud pro sport může v rámci své působnosti rozhodovat o disciplinárních deliktech, a tedy právech a povinnostech účastníků, přitom nejde o řádný soud předvídaný v čl. 91 odst. 1 Ústavy. Stát umožňuje v rozhodčím řízení alternativní řešení sporů, je to nicméně podmíněno předchozím souhlasem stran (např. formou rozhodčí smlouvy). Napadené ustanovení ale vyžaduje jen souhlas spolků, nikoliv jednotlivých členů jako budoucích možných účastníků. Spolek může souhlas navíc vyslovit i po vstupu jednotlivce do tohoto spolku. Základní práva jsou individuální a nemohou být omezena kolektivním rozhodnutím.
9. Obsah ustanovení je v rozporu s čl. 7 až 12 Úmluvy proti dopingů, která je jako ratifikovaná mezinárodní smlouva součástí právního řádu České republiky. Dotčená ustanovení státním svěřují při boji s dopingem toliko koordinační roli, potažmo finanční podporu kontrol a testování. Nepředpokládá se, že by státy boj s dopingem převzaly, tento úkol má náležet samosprávným sportovním spolkům.

III.b)

Námítky směřující proti působnosti Agentury realizovat, organizovat a kontrolovat antidopingový program [§ 3a odst. 1 písm. f) až i) ZPS]

10. Boj proti dopingů a ovlivňování výsledků soutěží je jistě nutný, nicméně stále jde o součást sportovní činnosti. Existence pravidel a programů boje proti dopingů není sama o sobě protiústavní, porušením ústavního pořádku však je, pokud tak činí stát formou vrchnostenských zásahů veřejné moci.
11. Právní argumentace navrhovatelky se u tohoto bodu obsahově takřka doslovně překrývá s námitkami vznesenými vůči zřízení Soudu pro sport, Ústavní soud je proto nebude rekapitulovat znovu.

III.c)

Námítky proti možnosti Agentury vydat etický kodex (§ 3a odst. 5 ZPS)

12. Stát vydává právní normy, kterými může ukládat povinnosti. Není jeho úkolem vytvářet morálku či etická pravidla. Agentura jako správní úřad je oprávněna vydávat také služební předpisy či v roli zaměstnavatele vnitřní předpisy. Zákonodárce nicméně zvolil pojem etický kodex, který právní řád nepředvídá a není pramenem práva. Povinnosti nemohou být stanoveny pochybným normativním způsobem, neboť je to v rozporu se zásadami právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a čl. 79 odst. 3 Ústavy.

III.d)

Námítky proti zřízení rady a dozorčí komise Agentury (§ 3b až 3e ZPS)

13. Zákon zavádí pojem „rada“, není z něj přitom patrné, o jaký subjekt jde a jaký je jeho smysl. Rada není definována v § 2 ZPS obsahujícím základní pojmy, a měla by tedy odpovídat obecnému významu pojmu používanému v právním řádu (zásada bezrozpornosti). Tak tomu ale není, ZPS neupravuje radu jako výkonný orgán Agentury.
14. Konstrukce obsažená v ZPS se odchyluje od správy veřejné ke správě soukromé, zřízení rady a dozorčí komise spíše odpovídá organizaci subjektů podle zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů. Do rozporované novely byla Agentura typickým správním úřadem, nyní ale vznikl „kočkopes“, který ignoruje rozdíly mezi ústředním orgánem státní správy, jiným ústředním orgánem státní správy a subjekty typu Grantové agentury České republiky. Za výkonnou moc by měla odpovídat vláda jako celek Poslanecké sněmovně, ne aby kontrolu vykonávala dozorčí komise obsazovaná komorami Parlamentu.
15. Napadená ustanovení porušují zásadu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), princip dělby moci a postavení vlády jako vrcholného orgánu výkonné moci (čl. 67 odst. 1 Ústavy), neboť ve výsledku se komory Parlamentu zmocnily prostřednictvím zakotvení rady a dozorčí komise řízení a kontroly Agentury jako správního orgánu.

III.e)

Námítky směřující proti způsobu přijetí zákona č. 49/2023 Sb.

16. Navrhovatelka kromě obsahu vybraných ustanovení zpochybňuje i proces přijetí zákona č. 49/2023 Sb. Vzhledem k tomu navrhuje kromě zrušení celého zákona (novely) č. 49/2023 Sb. zrušení všech tímto zákonem doplněných (změněných) ustanovení zákona o podpoře sportu, záko-

na č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

17. Návrh zákona byl předložen 20. 7. 2022 jako poslanecký návrh zejména poslanci vládní koalice. Ustanovení § 3g ZPS přitom součástí návrhu nebylo, objevilo se až mezi 1. a 2. čtením v podobě komplexního pozměňovacího návrhu předloženého v rámci garančního výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, jeho původcem byl stejný poslanec (Karel Haas z ODS), který zastupoval skupinu poslanců odpovědnou za předložení návrhu zákona. Tímto postupem došlo k tomu, že se k takto zásadní změně původního návrhu zákona nemohla vyjádřit vláda (srov. čl. 44 odst. 1 Ústavy) a „přeskočením“ 1. čtení byli zkráceni na svých právech také poslanci. Navrhovatelka je přesvědčena, že předmětný pozměňovací návrh měl komplexní charakter a absolutně změnil původní návrh zákona. Tuto praxi zapovídá zmiňovaný náález sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

IV.

Průběh řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud zaslal v souladu s § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, návrh na zahájení řízení k vyjádření Poslanecké sněmovně, Senátu, vládě a veřejnému ochránci práv.

IV.a)

Vyjádření Poslanecké sněmovny

19. Poslanecká sněmovna zrekapitulovala okolnosti vedoucí k přijetí zákona č. 49/2023 Sb. v Poslanecké sněmovně. Návrh byl projednán jako sněmovní tisk č. 270, konečné znění návrhu bylo schváleno 14. 12. 2022 poměrem 107 hlasů pro, nikdo proti, 61 poslanců se zdrželo. Poté, co Senát vrátil návrh zákona s pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně, byl návrh Poslaneckou sněmovnou schválen ve znění senátních pozměňovacích návrhů (99 hlasů pro, 43 proti, 6 poslanců se zdrželo).
20. Garanční výbor přijal k návrhu soubor pozměňovacích návrhů (sněmovní tisk č. 270/5). Poslanecká sněmovna nesouhlasí s tvrzením navrhovatelky, že se jednalo o komplexní pozměňovací návrh, takto nebyl nikde formálně označen a ani materiálně nedošlo k nahrazení textu původního návrhu zákona. Předmětný soubor pozměňovacích návrhů byl podpořen všemi členy garančního výboru, změny v převážné míře reagovaly na stanovisko vlády k původnímu návrhu zákona (sněmovní tisk č. 270/1) a reflektovaly diskuze a podněty od zástupců sportovního prostředí a všech poslaneckých klubů.
21. K obsahovým námitkám navrhovatelky ve vyjádření Poslanecká sněmovna odkazuje na stenoprotokoly z jednání. Z nich plyne, že rozporované skutečnosti byly poslancům známy. Jelikož návrh zákona schválili, lze se domnívat, že jej za protiústavní nepovažovali. Impuls ke zřízení Soudu pro sport vzešel ze sportovního prostředí. K otázce kolektivního řídicího a kontrolního orgánu Agentury se vyjádření odvolává na stanovisko vlády k návrhu zákona, podle kterého je takový model možný.

IV.b)

Vyjádření Senátu

22. Vyjádření Senátu shrnuje průběh legislativního procesu. Výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice jako garanční výbor po projednání přijal pozměňovací návrh, jehož cílem by-

lo podmínit výkon pravomocí Soudu pro sport u disciplinárních deliktů žádostí dotčených sportovních organizací. Na plénu se o návrhu bohatě diskutovalo, debata se ale týkala primárně financování sportu, a nikoliv záležitostí rozporovaných navrhovatelkou, možná protiústavnost návrhu zákona namítána nebyla. V hlasování Senát vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně ve znění pozměňovacích návrhů (59 hlasů pro, 2 senátoři se zdrželi).

IV.c)

Vyjádření vlády

23. Vláda Ústavnímu soudu oznámila, že se rozhodla nevyužít svého práva vstoupit do řízení.

IV.d)

Vyjádření veřejného ochránce práv

24. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu sdělil, že se rozhodl nevyužít svého práva vstoupit do řízení.

IV.e)

Nevyžádané stanovisko Národní sportovní agentury a Antidopingového výboru České republiky
(podání *amici curiae*)

25. Ústavní soud obdržel k návrhu nevyžádané vyjádření Agentury a Antidopingového výboru České republiky (dále jen jako „Antidopingový výbor“). Ani jeden ze subjektů nemá postavení účastníka či vedlejšího účastníka řízení ve smyslu § 28 zákona o Ústavním soudu. Pravidla řízení před Ústavním soudem institut *amici curiae* neupravují. V aktuálním případě se Ústavní soud rozhodnul zaslané stanovisko nejen rekapitulovat, ale s argumentací v něm použitou rovněž dále pracovat. Jak totiž plyne z dosavadního přehledu rozhodných skutečností, Agentury se napadená zákonem ustanovení bytostně dotýkají. Obdobně dotčen je Antidopingový výbor, zřízený Agenturou ve formě příspěvkové organizace za účelem plnění závazků z Úmluvy proti dopingu. Nelze navíc přehlédnout, že přijatý zákon byl předložen jako poslanecká iniciativa. Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu přirozeně spíše reflektují průběh legislativního procesu v příslušných komorách, než aby vysvětlovala důvody parlamentních většin hlasujících pro schválení návrhu zákona. Jelikož se vláda rozhodla do řízení nevstoupit, je zaslané podání *amici curiae* v zásadě jediným podkladem, který v řízení podrobně obhajuje ústavnost napadených ustanovení. V neposlední řadě se zohlednění stanoviska subjektů se vztahem ke sportovnímu prostředí jeví smysluplným v situaci, kdy podnět k navržení zákona vzešel od sportovních organizací (srov. k tomu vyjádření Poslanecké sněmovny a stenoprotokoly zachycující projednávání návrhu zákona na její půdě).

IV.e.1)

Vyvrácení námitek směřujících proti působnosti Národní sportovní agentury realizovat, organizovat a kontrolovat antidopingový program [§ 3a odst. 1 písm. f) až i) ZPS].

26. Vyjádření odmítá tvrzení navrhovatelky, že podle Úmluvy proti dopingu by měl být boj proti dopingu v působnosti sportovních spolků. Naopak podle čl. 3 až 5 této mezinárodní smlouvy jsou to členské země, které se zavazují zajistit dodržování Úmluvy proti dopingu a Světového antidopingového kodexu (dále jen jako „Kodex“). Ten byl přijat Světovou antidopingovou agenturou v roce 2003 a státy sice nemohou být jeho signatáři, zavázaly se jej však formálně dodržovat prostřednictvím ratifikace Úmluvy proti dopingu. Členské země nejsou povinny přenášet povinnost jednat v souladu s oběma dokumenty na sportovní spolky, způsob naplnění závazku z Úmluvy proti dopingu je ponechán na jejich uvážení.

27. Podle Kodexu má být národní antidopingová organizace provozně nezávislá na sportovním prostředí i vládě. V České republice plní funkci takového subjektu Antidopingový výbor. Jen ten implementuje antidopingovou politiku vymezenou v napadených ustanoveních § 3a odst. 1 písm. f) až i) ZPS, nikoliv Agentura, jak dovozuje navrhovatelka. Antidopingový výbor je na Agentuře přitom funkčně nezávislý, pouze mu Agentura jako příspěvkové organizaci každoročně schvaluje rozpočet. Nicméně stát zajišťuje rozpočet Antidopingového výboru od jeho založení, aniž by to bylo kdy zpochybňováno (dříve tak činil prostřednictvím Ministerstva školství). Antidopingový výbor vydává Směrnici pro kontrolu a postih dopingu ve sportu v České republice (dále jen jako „Směrnice“), která je závazná pro všechny sportovní organizace i ve sportovním prostředí se pohybující subjekty. Lze souhlasit s navrhovatelkou, že Směrnice omezuje autonomii sportovních spolků v oblasti dopingu, tento zásah ale přirozeně plyne z výše předestřených mezinárodních závazků České republiky.
28. Znění rozporovaných ustanovení je součástí zákona o podpoře sportu od přijetí novely provedené zákonem č. 178/2019 Sb., přezkoumávaná novela č. 49/2023 Sb. je pouze přesunula do jiných částí ZPS a přečíslovala. Navíc už od počátku účinnosti v roce 2001 ZPS obsahoval obdobnou úpravu boje proti dopingu s tím rozdílem, že místo Agentury plnilo stejnou funkci Ministerstvo školství. Řešení použité v České republice se neliší ani od rámce uplatňovaného v jiných srovnatelných zemích, propojení antidopingové organizace se státem funguje například na Slovensku, v Polsku, Německu či Francii.

IV.e.2)

Vyvrácení námitek směřujících proti zřízení Národního rozhodčího soudu pro sport (§ 3g ZPS)

29. Stanovisko v úvodu předesílá, že argumentace navrhovatelky v obecné rovině ignoruje důvody zřízení Soudu pro sport, zároveň je zjevně založena na neznalosti reálií a specifík sportovního prostředí. Námitky většinou jen vyjadřují nesouhlas se zákonnou úpravou, z čehož ale nelze vyvozovat její protiústavnost.
30. Kodex v čl. 8.1 požaduje po antidopingové organizaci, aby osobě obviněné z porušení antidopingových pravidel poskytla spravedlivé řízení před spravedlivým, nestranným a operačně nezávislým rozhodovacím orgánem. Soud pro sport všechny požadavky splňuje. Jeho pozice je zakotvena též ve Směrnici, podle jejího čl. 8.1 Antidopingový výbor přenesl část své odpovědnosti (řízení v prvním stupni) na Soud pro sport. Řízení před ním se neřídí správním řádem, jak mylně tvrdí navrhovatelka (ani nelze proti jeho rozhodnutí podat rozklad k předsedovi Agentury, neboť Soud pro sport není jejím orgánem), ale Statutem Národního rozhodčího soudu pro sport (dále jen jako „Statut“, dostupný na adrese https://nsa.gov.cz/wp-content/uploads/2023/02/230215_NRSS_Statut.pdf) a Jednací řádem Národního rozhodčího soudu pro sport (dále jen jako „Jednací řád“, dostupný na adrese https://nsa.gov.cz/wp-content/uploads/2023/02/230215_NRSS_Jednaci%CC%81-r%CC%8Ca%CC%81d.pdf), přičemž oba dokumenty odpovídají požadavkům Kodexu a zajišťují účastníkům veškerá procesní práva. Obdobná pravidla platí, pokud Soud pro sport rozhoduje ve druhém stupni jako tzv. národní antidopingový odvolací orgán. Ustanovení čl. 13.2.2 Směrnice potvrzuje nezávislost a nestrannost Soudu pro sport.
31. Důvodem pro zřízení Soudu pro sport bylo lepší zajištění ochrany základních práv sportovců. Do zřízení diskutovaného subjektu totiž bylo prvostupňové řízení dopingových sporů prováděno disciplinárními orgány příslušného sportovního svazu. Tato praxe přinášela velmi neuspokojivé výsledky z hlediska jmenovaných mezinárodních dokumentů, a to ve smyslu obsahu rozhodnutí, sankcí, ale i zásad nestrannosti a nezávislosti rozhodujících orgánů. Proti vzniku Soudu pro sport se nevyslovila žádná sportovní organizace, naopak byly dominantně vděčné, že se zbaví břemene často velmi komplexních sporů.

32. Soud pro sport má zcela specifické postavení a stejně tak řízení před ním se nepochybně liší od řízení před jakýmkoliv jiným orgánem v České republice. Vychází to ze zvláštního postavení samotného sportu i snahy o harmonizaci celosvětového boje proti dopingům, formálně reflektované existencí již mnohokrát citovaných mezinárodních dokumentů. Lze proto tvrdit, že Soud pro sport je soudem *sui generis*, zřízeným za účelem plnění mezinárodních závazků České republiky v oblasti boje s dopingem. Nejde o stálý rozhodčí soud, nemá povahu rozhodování rozhodčí komise spolku, není ani soudem ve smyslu čl. 91 odst. 1 Ústavy. Je možné ho připodobnit ke Kolegiu na úseku ochrany utajovaných skutečností, který Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 11/04 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.) rovněž označil za orgán *sui generis*. Vzhledem k jeho výjimečnosti není zavádějící ani označení soudu. Jde o obdobnou situaci jako v případě Sportovního arbitrážního soudu (dále jen jako „CAS“) v Lausanne, který také není soudem, ale pouze subjektem pro arbitrážní řešení sportovních sporů. Vzorem pro Soud pro sport a pravidla řízení před ním byl právě CAS a jeho procesní předpisy. Ten mimochodem slouží jako odvolací orgán proti takřka všem rozhodnutím Soudu pro sport.
33. Co se týče námitek proti mandatorní působnosti Soudu pro sport ve věcech dopingů, k boji proti němu se Česká republika mezinárodně zavázala (viz výše), k tomu jde o věc veřejného zdraví. Autonomie sportovních svazů zasažena není, neboť v této oblasti sportovní organizace z již vysvětlených důvodů autonomii postrádají. Dále může Soud pro sport rozhodovat o disciplinárních deliktech sportovců či členů sportovních organizací, pokud o to požádají. V této fakultativní jurisdikci nespatřují *amici curiae* nic apriorně protiústavního.

IV.e.3)

Vyvrácení námitek proti možnosti Národní sportovní agentury vydat etický kodex (§ 3a odst. 5 ZPS)

34. Vyjádření nesdílí přesvědčení navrhovatelky, že etický kodex není služebním předpisem podle zákona o státní službě ani vnitřním předpisem zaměstnavatele podle zákoníku práce. Právní účinky etického kodexu v tomto směru dostatečně upravuje § 3 odst. 5 ZPS. Kodexy etiky odrážejí vzrůstající požadavky veřejnosti na veřejnou správu.

IV.e.4)

Vyvrácení námitek proti zřízení rady a dozorčí komise Národní sportovní agentury (§ 3b až 3e ZPS)

35. V argumentaci navrhovatelky má ústavní rozměr toliko námitka porušení dělby moci. Zřízení dozorčí komise nicméně tuto zásadu neohrožuje, protože posiluje parlamentní kontrolu veřejné správy. Není problematické, pokud se zástupci lidu a orgánu s vyšší legitimitou moci podílejí na kontrole a činnosti subjektu, který rozhoduje o významných dotacích ze státního rozpočtu.
36. Navrhovatelka nesouhlasí se zaváděním soukromoprávních prvků do organizace veřejné správy. Tento postup ale nepředstavuje sám o sobě porušení ústavního pořádku, rozlišování mezi oběma oblastmi je komplikované a není na něm shoda ani v nauce. Nadto kolektivní orgány jsou běžné též v rámci veřejnoprávních institucí. Tvzení o nejasném postavení rady lze vyvrátit odkazem na zákonnou úpravu jejího složení a působnosti, jejíž obsah vše vymezuje dostatečně. Nejednoznačnost nepanuje ani o rámci správního rozhodování v Agentuře – v prvním stupni rozhoduje Agentura, o rozkladu pak její předseda. Obdobně ústavněprávní rozměr postrádá námitka kritizující nezapadnutí Agentury do stávající koncepce správních orgánů, ústavní pořádek totiž nezakazuje zákonodárci zvolit model další (jiný).

IV.f)

Replika navrhovatelky

37. Vyjádření účastníků a stanovisko Agentury a Antidopingového výboru zaslal Ústavní soud navrhovatelce. Její replika reaguje výhradně na obsah podání *amici curiae*.
38. Ve vztahu k Úmluvě proti dopingu navrhovatelka setrvává na tvrzení, že tento dokument umožňuje státu v boji proti dopingu pouze koordinační činnost. Pokud je Antidopingový výbor příspěvkovou organizací, z podstaty těchto subjektů vyplývá, že jsou závislé na svém zřizovateli.
39. U zřízení Soudu pro sport nemohou specifika sportovního prostředí převážet nad restrikcí taxativního výčtu soudů v čl. 91 odst. 1 Ústavy. Jestliže chtěl zákonodárce zvláštní pravidla pro dopingové spory zavést, mohl úpravu speciálních procesních práv vložit do občanského soudního řádu, případně zvolit formu zvláštního procesu ve správním soudnictví, a to včetně případných kvalifikovaných přísedících. Přiznání, že Soud pro sport je soudem *sui generis*, v zásadě potvrzuje přesvědčení navrhovatelky, že jde o ústavně nepřijatelný zvláštní soud. Poukazování stanoviska na Kolegium ve věci ochrany utajovaných skutečností je rovněž výmluvné, neboť tento orgán byl nálezem Ústavního soudu zrušen.
40. Stanovisko uvádí, že Soud pro sport jako součást správního orgánu (Agentury) se neřídí správním řádem a odvolacím orgánem proti rozhodnutí Soudu pro sport je CAS. *Amicus curiae* nicméně nevysvětluje, z kterého zákona to má plynout. Neexistuje žádná výluka Agentury a Soudu pro sport ze správního řádu. Není také možné, aby o odvolání proti rozhodnutí českého státního orgánu rozhodoval rozhodčí soud v jiném státě. Navrhovatelka proto nově namítá i porušení svrchovanosti České republiky (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

IV.g)

Upuštění od ústního jednání

41. Podle § 44 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, protože od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

V.

Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

42. Ústavní soud je příslušný k projednání návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o podpoře sportu i celého zákona č. 49/2023 Sb. Navrhovatelka je aktivně legitimována k podání návrhu a napadená ustanovení jsou platnou součástí právního řádu. Ústavní soud proto mohl přistoupit k věcnému posouzení návrhu.

VI.

Přezkum souladnosti přijetí zákona č. 49/2023 Sb.

43. V souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., se Ústavní soud zabýval v první řadě tím, zda byla napadená zákonná ustanovení přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.
44. Argumentace navrhovatelky způsob přijetí návrhu zákona rozporuje. V návaznosti na to v eventuelním petitu navrhuje zrušit celý přijatý zákon (novelu) č. 49/2023 Sb. spolu se všemi ustanoveními zákonů, která tento zákon novelizoval (srov. záhlaví nálezu). Postup navrhovatelky odpovídá rozhodovací praxi Ústavního soudu. Podle té sice novela zákona nemá samostatnou existenci, neboť její obsah se stává součástí textu novelizovaných zákonů. Výjimku však představují případy,

kdy je namítána otázka legislativní pravomoci, kompetence nebo procedury přijetí novelizujícího zákona, jež je mimoběžná s obsahovou stránkou zákona novelizovaného [nález ze dne 1. 10. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 5/19 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), bod 57].

45. Jediná námitka navrhovatelky dovozující protiústavnost přijetí napadeného zákona spočívá v tvrzení, že zásadní část zákona vstoupila do legislativního procesu až formou tzv. komplexního pozměňovacího návrhu předloženého 22. 10. 2022 usnesením garančního výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu. Tento postup podle navrhovatelky poškozují ústavně zaručená práva vlády i poslanců, což má plynout z jí odkazovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.
46. Ústavní soud přesvědčení navrhovatelky nesdílí. V první řadě se jeví sporné, zda je podaný pozměňovací návrh vůbec možné označit za „komplexní“. Ačkoliv je totiž tento termín standardně v doktríně i judikatuře zdejšího soudu používán (srov. dále), neexistuje shoda na jeho obsahu. Pravděpodobně nejprůběhavěji mu odpovídá definice použitá na internetových stránkách Poslanecké sněmovny, podle které komplexní pozměňovací návrh představuje výborem „zásadně přepracovaný původní návrh zákona“ (Přijímání zákonů – legislativní proces v Poslanecké sněmovně, dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=173>). Hodnocení míry zásadnosti přepracování je v tomto pojetí nutně subjektivní. Jak připouští sama navrhovatelka, v přezkoumávaném případě sporný pozměňovací návrh uvedl „pouze“ jeden nový institut – Soud pro sport – ve zbytku obsahoval věcné a legislativně-technické změny ustanovení obsažených již v původním návrhu zákona. V rozpravě v průběhu 2. a 3. čtení skutečně někteří poslanci (včetně poslance Radka Vondráčka jednajícího za navrhovatelku) používali u pozměňovacího návrhu adjektivum „komplexní“, naopak předkladatel pozměňovacího návrhu poslanec Karel Haas tento termín výslovně odmítl a preferoval označení „souhrnný pozměňovací návrh“ (srov. stenografický zápis 48. schůze ze dne 14. 12. 2022, dostupný na adrese <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/048schuz/48-2.html>). Tezi o využití komplexního pozměňovacího návrhu odmítá ve svém vyjádření také Poslanecká sněmovna.
47. Na základě standardního gramatického výkladu sousloví „zásadně přepracovaný“ i srovnání s případy komplexních pozměňovacích návrhů posuzovaných v předchozích nálezech (srov. níže tento bod nálezu) se Ústavní soud domnívá, že v aktuální věci o modelový případ diskutovaného institutu nešlo. Návrh zákona se i po změně týkal téže problematiky a ustanovení upravující Soud pro sport bylo jen částečnou (byť důležitou) výsečí celé novely. Nicméně námitka navrhovatelky by byla neopodstatněná rovněž tehdy, pokud by Ústavní soud dovodil opak. Jak již bylo naznačeno, Ústavní soud se otázkou ústavnosti (modelových) komplexních pozměňovacích návrhů v minulosti zabýval několikrát a v rozporu s tvrzením navrhovatelky nikdy nedospěl k závěru, že by tato praxe byla v rozporu s ústavními pravidly legislativního procesu, a to ani v poukazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (srov. bod 57 obsahující toliko odkaz na doporučení, jak by měla podle doktríny postupovat vláda). Ústavní soud se domnívá, že by bylo nadbytečné zde opakovat rozsáhlé pasáže z předchozích rozhodnutí, které přístup zdejšího soudu vysvětlují [srov. prvotně argumentaci v nálezu ze dne 6. 10. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/08 (N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.), body 39 až 42, poté např. nález ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.), body 134 až 136 a další judikaturu tam uvedenou].
48. Ústavní soud ověřil průběh legislativního procesu zákona č. 49/2023 Sb. i nad rámec námítky navrhovatelky, přičemž vycházel z obdržených vyjádření účastníků řízení a veřejně dostupných zdrojů (srov. přehled projednávání a schvalování návrhu zákona v obou komorách Parlamentu, dostupný na adrese <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=270&O=9>). Z podkladů nezjistil žádné ústavněprávní vady, a lze tak shrnout, že zákon č. 49/2023 Sb. byl přijat ústavně souladným způsobem. Účinnosti nabyl dne 1. 4. 2023, a to včetně napadených ustanovení.

VII.

Věcný přezkum napadených ustanovení zákona o podpoře sportu

49. V České republice sportuje více či méně pravidelně velká část populace (viz Statistiku sportu. Praha: Český statistický úřad, 2021, s. 20 až 25). Většina tak činí organizovaným způsobem v pozici sportovců (§ 2 odst. 3 ZPS) evidovaných ve sportovních organizacích (§ 2 odst. 2 ZPS). Pod křídly 14 763 sportovních organizací, sdružených do 75 národních sportovních federací, je v souhrnu registrováno více než 4,1 milionu sportovců (data z tzv. Rejstříku sportu, dostupná na <https://rejstrik sportu.cz/dashboard>, řada fyzických osob je samozřejmě registrována ve více sportovních organizacích).
50. Základní články struktury sportovního prostředí tvoří sportovní kluby (oddíly), právní formou jde dominantně o spolky ve smyslu § 214 odst. 1 občanského zákoníku. Místní sportovní klub (např. Spolek orientačních běžců Olomouc) je obvykle členem národní sportovní federace (např. Český svaz orientačních sportů), která má právní formu spolkového svazu spolků (§ 214 odst. 2 občanského zákoníku). Mimo to může být klub součástí pobočných spolků (§ 228 odst. 1 občanského zákoníku) národní sportovní federace (např. ČSOS Hanácká oblast – Krajský svaz orientačních sportů Olomouckého kraje). Nadto je zde možnost napojení sportovních klubů i národních sportovních federací na další spolky typu České unie sportu nebo Českého olympijského výboru. V tomto poněkud nepřehledném spletnosti nejsou práva a povinnosti sportovců vždy úplně jasně vymezeny a často ani není zřejmé, kterých úrovní spolků (s výjimkou místního) je sportovec vlastně členem. Tyto „nesrovnalosti“ však nemají na ústavněprávní přezkum větší dopad, a Ústavní soud je proto dále až na výjimky nezohledňuje.
51. Členství sportovců ve sportovních organizacích (spolcích) naplňuje sdružovací právo chráněné čl. 20 Listiny. Toto právo má rozměr individuální i kolektivní [VÝBORNÝ, Štěpán. Čl. 20 (Právo sdružovací). Listina základních práv a svobod – komentář. Praha: C. H. Beck, 2021, rubrika 5]. První z nich vyjadřuje oprávnění jedince založit s jinými určité uskupení (zde konkrétně spolek), případně se podílet na aktivitách uskupení (spolku) již založeného (srov. § 214 odst. 1 občanského zákoníku). Základním principem individuálního pojetí je dobrovolnost – vstup nebo vystoupení z určitého spolku musí být možné pouze na základě projevu vůle jedince (čl. 215 odst. 1 občanského zákoníku), kterou by měl jasně vyjádřit (např. přihláškou, naopak „samovolný“ vznik členství není obecně přípustný, viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 5. 2018 sp. zn. 29 Cdo 2721/2018). V případě výkonu sportovní činnosti je však naplnění této zásady oslabeno. Národní sportovní federace totiž mají nad organizací sportovních soutěží či závodů do jisté míry monopol, a pokud i rekreační sportovec zamýšlí organizovaně soupeřit s ostatními, může tak realisticky činit jen jako člen některého z relevantních spolků (srov. diskuzi v RŮŽIČKA, Hynek. Právní postavení profesionálních sportovců a profesionální sportovní smlouvy. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 13 až 14). Dobrovolnost členství ve spolku je ještě pochybnější u profesionálních sportovců, neboť bez účasti na soutěžích podmíněných členstvím ve spolku ztrácí příležitost výdělků (obdobně rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 2. 10. 2018 *Mutu a Pechstein proti Švýcarsku*, stížnosti č. 40575/10 a 67474/10, § 113). Judikatura Nejvyššího soudu naopak dovozuje, že členství ve spolku jako podmínka pro účast v určité (byť monopolní) sportovní soutěži princip dobrovolnosti neporušuje, neboť se nejedná o zákonný požadavek a jedinci nic nebrání zorganizovat si závody vlastní (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 12. 2021 sp. zn. 27 Cdo 3842/2020, body 35 až 37). Přes tuto neshodu je při dále provedeném přezkumu (pseudo)dobrovolnost sportovních spolků vedena v patnosti.
52. Kolektivní rozměr sdružovacího práva spočívá v právu daného uskupení (spolku) na vznik a existenci, přičemž základní zásadou jeho fungování je, s ohledem na zásadu odloučenosti spolku od státu (srov. čl. 20 odst. 4 Listiny), požadavek na členskou samosprávu (spolkovou autonomii), do níž je stát oprávněn zasahovat pouze v nezbytných případech [náleze ze dne 12. 12. 2006 sp. zn. I. ÚS 90/06 (N 223/43 SbNU 497), bod 12]. Právě porušením spolkové autonomie sportovních organizací navrhovatelka většinově odůvodňuje protiústavnost věcně napadených ustanovení ZPS. Činí tak jak ve vztahu k charakteru a pravomocím Soudu pro sport (§ 3g ZPS), tak i vybraným

pravomocím Agentury [§ 3a odst. 1 písm. f) až i) ZPS] a vznesené námitky jsou níže v tomto pořadí vypořádány.

VII.a)

Přezkum ústavnosti Národního rozhodčího soudu pro sport a jeho pravomocí (§ 3g ZPS)

53. Hlavní část návrhu se vymezuje proti ustavení Soudu pro sport v ZPS. Námitky lze rozdělit do dvou okruhů. První napadá institucionální charakter orgánu. Navrhovatelka Soud pro sport považuje za státní instituci, která má ambici být soudem, jenž ale přitom není uveden v taxativním výčtu soustavy obecných soudů v čl. 91 odst. 1 Ústavy. Jde tak o orgán vzniklý v rozporu s Ústavou. Zadruhé navrhovatelka nesouhlasí s věcnou působností Soudu pro sport založenou v § 3g odst. 2 ZPS. Okruhy jsou do určité míry provázané, mají ale samostatný základ, a kdyby bylo prvnímu z nich vyhověno, přezkum druhého by se stal bezpředmětným. Ústavní soud proto vypořádá obě linie samostatně.
54. Před samotným přezkumem považuje Ústavní soud za důležité sdělit, že Soud pro sport nevznikl na základě zmocnění v § 3g ZPS. Agenturou byl zřízen již v roce 2022, přičemž právně jeho vznik umožnily v roce 2021 novelizované čl. 8.1.1 a čl. 13.2.2 Směrnice. Minimálně ve vztahu k antidopingovým sporům tak jeho fungování nebylo podmíněno zákonným zmocněním. Ustanovení § 3g ZPS cílilo spíše na upřesnění postavení Soudu pro sport ve vztahu k ostatním částem českého právního řádu (srov. níže). Příslušná ustanovení Směrnice však Ústavní soud zrušit nemůže, neboť je navrhovatelka nenapadla. I kdyby tak ale učinila, Ústavní soud by k jejich zrušení nebyl příslušný, neboť Směrnice nepředstavuje jiný právní předpis podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy [analogicky srov. nálezy ze dne 18. 12. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 4/18 (N 201/91 SbNU 535; 30/2019 Sb.), body 70 až 72]. Antidopingový výbor jako příspěvková organizace postrádá pravomoc vydávat sekundární právní předpisy (*a contrario* čl. 79 odst. 3 Ústavy), tudíž lze Směrnici považovat toliko za interní (paraprávní) normativní akt (KNAPP, Viktor. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 52). Ústavní soud samozřejmě není schopen předpovědět a ani nehodlá spekulovat, zda, případně jakým způsobem by po zrušení § 3g ZPS Soud pro sport působil dále. Pouze upozorňuje na unikátnost situace, ve které by i vyhovující rozhodnutí Ústavního soudu formálně nepřineslo žádnou změnu dotčených právních vztahů.

VII.a.1)

Přezkum ústavnosti institucionální podoby Národního rozhodčího soudu pro sport

55. Ústavní soud předesílá, že existence Soudu pro sport vnáší do českého právního řádu novátorskou institucionální konstrukci, činící z něj mimořádně obtížně vymežitelný typ entity. *Amicus curiae* Soud pro sport považuje za orgán *sui generis*, což bere za potvrzení jeho ústavní konformity. Navrhovatelka v replice toto označení vnímá jako důkaz opaku. Kontradikce přirozeně plyne z nízké vysvětlovací schopnosti konceptu *sui generis*, který obecně „nejenže postrádá analytický rozměr, ale v zásadě analýzu daného prvku považuje za nemožnou a zbytečnou, a představuje vůči němu toliko neuspokojivé pokrčení ramen“ (HAY, Peter. *Federalism and Supranational Institutions*. Urbana: University of Illinois Press, 1966, s. 44). Ústavní soud se proto s touto kategorizací Soudu pro sport spokojit nemůže. Na druhou stranu není jeho povinností v tomto řízení určit, jaký druh orgánu Soud pro sport (pozitivně) představuje. Úkol Ústavního soudu spočívá toliko ve vypořádání námitek navrhovatelky poukazujících (zejména) na skutečnost, že Soud pro sport naplňuje (některé) znaky (obecného) soudu, aniž by jeho existenci připouštěl čl. 91 odst. 1 Ústavy.
56. V minulosti již Ústavní soud na otázku, jestli určitý subjekt odpovídá vymezení pojmu „soud“ podle příslušných článků Ústavy, několikrát odpovídal. Jednalo se například o případy Kolegia Nejvyššího státního zastupitelství (nálezy ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 11/04), kárného senátu Nejvyššího správního soudu [nálezy ze dne 29. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 33/09 (N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb.)], rozhodčích soudů [včetně stálých rozhodčích soudů, nálezy ze dne 8. 3. 2011 sp.

zn. I. ÚS 3227/07 (N 37/60 SbNU 441)] nebo zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, [nález ze dne 10. 12. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 33/18 (N 205/97 SbNU 195)]. V této judikatuře rozlišuje Ústavní soud mezi formálními a materiálními znaky soudnictví. Formální znak představuje zařazení daného tělesa do soustavy předvídané čl. 91 odst. 1 Ústavy (nález sp. zn. Pl. ÚS 33/09, bod 60). Podle Ústavního soudu je ale nutné čl. 81 (potažmo čl. 82) Ústavy pojímat širěji. Z hlediska naplnění práva na spravedlivý proces není nezbytné, aby soudem ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny byl jen subjekt výslovně jmenovaný v soustavě obecných soudů. Musí jít nicméně o orgán nezávislý, jehož členové disponují nezávislostí a nestranností při svém rozhodování. Dále musí mít nepodmiňovaný přístup ke zkoumání všech relevantních skutkových i právních aspektů věci a musí respektovat základní zásady spravedlivého procesu, přičemž vykonatelné rozhodnutí již nelze dalším mocenským aktem zvrátit (za všechny nález sp. zn. Pl. ÚS 33/18, bod 36).

57. Je nicméně důležité připomenout, že východiska přezkumu byla v nálezech odkazovaných v předchozím bodě odlišná, neboť probíhala v rámci řízení o konkrétní kontrole norem nebo o ústavních stížnostech. Posuzovaná otázka proto zněla, jestli orgán rozhodující danou konkrétní věc naplňuje formální či materiální znaky soudnictví způsobem, který odpovídá předpokladům práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. V případě negativní odpovědi Ústavní soud buď došel k závěru, že řízení vůbec pod ochranu čl. 36 odst. 1 Listiny nespadá (nález sp. zn. I. ÚS 3227/07, bod 14), nebo tam spadá, ale orgán podmínky nenaplňuje, což vyústilo ve zrušení právní úpravy (nález sp. zn. Pl. ÚS 11/04, část V). Argumentace navrhovatelky ovšem s ohledem na její ukotvení v řízení o abstraktní kontrole ústavnosti v podstatě aplikuje reverzní logiku, přičemž tuto kritiku je možné vnímat dvojím způsobem. Zaprvé navrhovatelka podle všeho tvrdí, že Soud pro sport minimálně některé důležité znaky nezávislého soudu nárokuje, aniž by byl uveden v čl. 91 odst. 1 Ústavy. Jak již ale bylo vysvětleno, tato konstrukce by se judikatuře zdejšího soudu neprotivila. Určitý subjekt obecně může naplnit požadované obsahové prvky nezávislosti, aniž by byl formálně součástí soustavy obecných soudů.
58. Nesouhlas navrhovatelky však lze vyložit též jinak. Spočívá v poukazování na použití pojmů „národní“ a „soud“ v názvu Soudu pro sport, které považuje pro adresáty za „zavádějící a klamavé“. Vzbuzuje v nich mylné zdání, že tento orgán je součástí obecného soudnictví, ačkoliv se od něj v mnoha atributech odlišuje. Napadená úprava z tohoto důvodu odporuje zásadám právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Ústavní soud souhlasí s navrhovatelkou, že pokud by Soud pro sport byl orgánem státní správy a měl rozhodovat podle správního řádu, dávalo by jeho označení vsutku pramalý smysl. Status správního úřadu návrh odvozuje od zřízení Soudu pro sport Agenturou jako orgánem ústřední státní správy. Ústavní soud se oproti tomu domnívá, že žádný rozumný druh výkladu ustanovení § 3g ZPS a ani celková logika působení Soudu pro sport (srov. další části nálezu i znění Statutu) jeho postavení správního úřadu nepotvrzují.
59. Učiněný závěr ale paradoxně argumentaci navrhovatelky spíše podporuje, neboť není-li Soud pro sport orgánem státní správy (její součástí), riziko záměny s obecnými soudy se pro adresáty může zvyšovat. Podle Ústavního soudu je nicméně i za těchto podmínek Soud pro sport s obecnými soudy obtížně zaměnitelný. Napadená zákonná ustanovení upravují pouze složení předsednictva Soudu pro sport, způsob jmenování členů předsednictva a jejich funkční období. Není zde upraveno, kdo a případně v jakém složení rozhoduje. Teprve Statut a Jednací řád Soudu pro sport (oba dokumenty přijaty měsíc před nabytím účinnosti napadené právní úpravy) upravují tyto naprosto základní otázky (nejen) soudního řízení. Případy jsou posuzovány tříčlennými senáty, sestávajícími z jednoho člena předsednictva Soudu pro sport a dvou rozhodců ze (stálého) seznamu rozhodců. Pětičlenné předsednictvo jmenuje rada Agentury (§ 3g odst. 4 ZPS), o zařazení rozhodce na seznam rozhodců rozhoduje předsednictvo Soudu pro sport (čl. 7 odst. 4 Statutu). Rozhodce pro konkrétní případ vybírají ze seznamu rozhodců oba účastníci sporu, (třetího) člena senátu z předsednictva následně určují předtím zvolení rozhodci (čl. 18 odst. 2 Jednacího řádu). I bez rozvádění dalších detailů je z podaného očividné, že složení Soudu pro sport ničím nepřipomíná obecné soudnictví (srov. také povinnou přítomnost profesionálních soudců na obecných soudech, založenou čl. 94 odst. 2 Ústavy). Jeví se jako extrémně nepravděpodobné, že by za této situace název

Soudu pro sport mohl, byť i právního laika přivést k omylu ohledně (ne) příslušnosti Soudu pro sport k obecnému soudnictví.

60. Soud pro sport svou charakteristikou sice není zaměnitelný s obecným soudem, přímo se však nabízí záměna s rozhodčím soudem upraveným zákonem č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen jako „zákon o rozhodčím řízení“). Napadené ustanovení však příslušnost k „tradičním“ rozhodčím soudům výslovně popírá, a to v § 3g odst. 6 ZPS. Zákonodárce by měl při navrhování právních předpisů respektovat všeobecně uznávaný význam slov (shodně čl. 40 odst. 3 legislativních pravidel vlády). Podle Ústavního soudu mohl zákonodárce při výběru názvu dotčeného orgánu daný požadavek naplnit lépe [rozumnost pravidla jistě nezpochybňuje ani nezávažnost legislativních pravidel vlády pro zákonodárce, k ní viz náleze ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), část VII]. Samotné nevhodné až zavádějící označení „Národního rozhodčího soudu pro sport“, který není ani (obecným) soudem, ani rozhodčím soudem podle zákona o rozhodčím řízení, však nečiní právní úpravu rozpornou s ústavním pořádkem.
61. Ačkoliv se Ústavní soud s ohledem na charakter aktuálního řízení a obsah námitek navrhovatelky vypořádával primárně s institucionální podobou Soudu pro sport, vnímá důležitost otázky účinku jeho rozhodnutí a jejich potenciálního přezkumu. Relevantní ustanovení ZPS, Statutu ani Jednacího řádu (srov. zejména jeho čl. 28 upravující právní moc a vykonatelnost rozhodnutí Soudu pro sport) v tomto směru (s výjimkou možnosti podat ve vybraných případech odvolání k CAS) neposkytují jasnou odpověď. Ze závěrů výše plyne nesrovnatelnost rozhodnutí Soudu pro sport s rozhodnutími obecných soudů. Ústavní soud nevidí důvod v abstraktní rovině pozitivně vymezovat, které konkrétní orgány jsou příslušné k přezkumu rozhodnutí Soudu pro sport a v jakém rozsahu – ostatně s ohledem na různorodost pravomocí i procesních situací u Soudu pro sport to ani není souhrnně představitelné. Zároveň je však nutné připomenout, že všechny subjekty, jejichž základní práva jsou (budou) rozhodnutími Soudu pro sport dotčena, mají na základě čl. 36 Listiny zaručené a ustanoveními ZPS ničím neomezené právo na soudní ochranu.

VII.a.2)

Přezkum ústavnosti pravomocí Národního rozhodčího soudu pro sport

62. Působnost Soudu pro sport se potenciálně dotýká milionů organizovaných sportovců v České republice. Znění § 3g odst. 2 ZPS ji limituje na dvě oblasti. Zaprvé disponuje pravomocí rozhodovat spory související s dopingem, v tomto případě se jedná o obligatorní jurisdikci. Zadruhé je oprávněn řešit spory ve věcech disciplinárních deliktů členů sportovních organizací, zde však jen tehdy, pokud je to v souladu s vnitřními předpisy těchto spolků a ty tuto pravomoc Soudu pro sport předají. Vzhledem k odlišnému obsahu obou pravomocí i rozdílu v jejich aplikaci je Ústavní soud posoudí odděleně.

Pravomoc Národního rozhodčího soudu pro sport rozhodovat spory „v souvislosti s dopingem“

63. Pravomoc zabývat se antidopingovými případy má podle navrhovatelky porušovat kolektivní rozměr sdružovacího práva, konkrétně pak spolkovou autonomii sportovních organizací. Kromě čl. 20 Listiny je sdružovací právo chráněno rovněž čl. 11 odst. 1 Úmluvy, judikatura Evropského soudu pro lidská práva se však otázce spolkové autonomie výrazně nevěnuje, tím méně ve vztahu ke sportovním spolkům (srov. Sport and the European Convention on Human Rights – Factsheet, listopad 2023, dostupné na adrese https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_sport_eng) – proto dále Ústavní soud vychází primárně ze standardů Listiny. Napadená úprava do spolkové autonomie nepochybně zasahuje, neboť rozhodování o záležitostech (dopingu) vyvádí z rozhodování samosprávných orgánů spolků (více k tomu níže). Ústavní soud proto musí posoudit, zda první část věty v § 3g odst. 2 ZPS ob stojí jako „zákonný základ“ pro omezení spolkové autonomie, předvídaný v čl. 20 odst. 3 Listiny [srov. obdobnou aplikaci tohoto postupu v nálezu ze dne 18. 7.

2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131; 313/2017 Sb.)]. Toto ustanovení podmiňuje možnost omezení sdružovacího práva splněním tří kumulativních kritérií: 1) zákonnou licenci zásahu, 2) sledováním jednoho ze jmenovaných legitimních cílů a 3) nezbytností (přiměřeností) zásahu v demokratické společnosti.

64. Naplnění první podmínky sporné není. Je pravda, že znění § 3g odst. 2 ZPS upravuje jen základ pravomoci a připouští další rozvedení detailů ve Statutu. Nicméně příslušná část ustanovení („rozhodování sporů v souvislosti s dopingem“) má dostatečně obecnou podobu, aby pokrývala veškeré varianty dopingových případů, které Statut do působnosti Soudu pro sport aktuálně svěřuje.
65. Také u druhé podmínky napadená úprava ob stojí. Různorodost a závažnost negativních důsledků používání dopingů ve sportu, zejména pak na lidské zdraví, jsou všeobecně známé a navrhovatelka je nepopírá. Ústavní soud proto tyto skutečnosti považuje za notoriety. Součástí efektivního boje proti dopingů je také účinný model řešení případů z dopingů obviněných sportovců, zajišťující jim rychlé a nezávislé řízení a uložení spravedlivé, ale zároveň dostatečně odrazující sankce v případě prokázání viny. Z legitimních cílů uvedených v čl. 20 odst. 3 Listiny se napadená úprava pozitivně propojuje s předcházením trestným činům, neboť využívání dopingů ve sportu může mít v některých případech trestněprávní důsledky (srov. § 288 trestního zákoníku – výroba a jiné nakládání s látkami s hormonálním účinkem; podrobněji HUMPOLÍKOVÁ, Klára. Trestněprávní aspekty dopingů ve sportu. Brno: Právnická fakulta MU, 2022, s. 58 až 135). Vadně vedená antidopingová řízení nebo příliš mírné tresty, zapříčiněné zneužíváním spolkové autonomie (blíže níže), mohou negativně ovlivňovat účinnost prevence. Podobně nepříznivě by rozmach dopingů vedl k poškození práv druhých osob, zejména ve vztahu ke garanci rovných podmínek pro nedopující sportující. Zajištění férovosti soutěží k tomu vykazuje nezanedbatelný společenský a ekonomický rozměr (ochrana veřejného pořádku).
66. Ústavní soud má navíc za to, že pod ochranu práv a svobod druhých podle čl. 20 odst. 3 Listiny lze zahrnout rovněž ochranu zdraví (viz také čl. 11 odst. 2 Úmluvy).
67. Konečně musí Ústavní soud posoudit, jestli napadená úprava splňuje třetí podmínku, totiž nezbytnost napadené úpravy (zásahu) v demokratické společnosti. Toto kritérium předpokládá naléhavou společenskou potřebu existence předmětného omezení základního práva a zejména vztah jeho přiměřenosti vůči sledovaným legitimním cílům. Jinými slovy, Ústavní soud se musí zaměřit na to, zda zákonodárce respektoval zásadu proporcionality a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi soupeřícími zájmy (nález sp. zn. Pl. ÚS 2/17, bod 40). K tomu lze tradičně použít test proporcionality, prováděný v třech postupných krocích [vymezen již v nálezu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.), část II/a, další aplikace zdejší soudem viz například citaci rozhodnutí v nálezu ze dne 7. 12. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 20/21 (4/2022 Sb.), bod 193]. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnit sledované legitimní cíle (kritérium vhodnosti). V druhém kroku se zkoumá, jestli byl při výběru vhodných prostředků použit takový, který je k omezenému základnímu právu nejšetrnější (kritérium potřebnosti). Nakonec v třetím kroku se ověřuje, zda nevýhody vázané na omezení základního práva nepřevyšují přínosy spojené s vytčenými legitimními cíli (kritérium přiměřenosti v užším smyslu).
68. První krok testu proporcionality: Ústavní soud již shora identifikoval, kterých legitimních cílů předvídaných čl. 20 odst. 3 Listiny a čl. 11 odst. 2 Úmluvy se napadená úprava dotýká. Navrhovatelka nepředkládá žádné důvody, proč by rozhodování antidopingových sporů před Soudem pro sport nemělo *a priori* těchto cílů dosáhnout. Soud pro sport disponuje nezbytným institucionálním substrátem i procesním rámcem, aby případy sportovců obviněných z dopingů posoudil a rozhodl.
69. Druhý krok testu proporcionality: Ke zhodnocení alternativních variant řešení dostupných zákonodárci z hlediska míry jejich zásahu do spolkové autonomie je nezbytné začít představením modelu rozhodování antidopingových sporů uplatňovaného v České republice do 31. 8. 2022. V prvním stupni byla pravomoc rozhodovat tyto spory svěřena Směrnici orgánům jednotlivých sportovních organizací, kterými v praxi byly zejména národní sportovní federace. Ty tak činily

obvykle prostřednictvím disciplinárních komisí, v menšině spory řešily rozhodčí komise spolků (§ 265 občanského zákoníku), které jediné jsou oprávněny vydat exekučně vynutitelný rozhodčí nález (srov. § 40e zákona o rozhodčím řízení, detailně ke specifikům rozhodčích komisí spolků GREPL, Jan. Rozhodčí komise spolku. Právní rozhledy, 2020, č. 22, s. 780 až 785). Tehdy platná Směrnice dále zaručovala odvolací řízení před jiným orgánem národní sportovní federace a také dovolání k Rozhodčí komisi Českého olympijského výboru, u sportovců mezinárodní úrovně pak dovolání k CAS.

70. Představené pojetí se vyznačovalo značným respektem k autonomii sportovních spolků. Další obtíže vycházely z toho, že hlavně pro menší národní sportovní federace bylo v praxi takřka nemožné rozhodování antidopingových sporů finančně a personálně zajistit, což samozřejmě mělo negativní dopad na procesní práva obviněných sportovců, potažmo zájem společnosti na efektivitě boje s dopingem (srov. argumentaci v podání *amici curiae*, dále také názory citované při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně; popis reálného případu viz ČERMÁK, Ondřej. Řízení ve věcech porušení antidopingových předpisů. Praha: Právnická fakulta UK, 2023, s. 89 až 99). Na problematičnost zavedené praxe poukázal také audit činnosti Antidopingového výboru, provedený v roce 2021 Světovou antidopingovou agenturou (audit není veřejně přístupný, k jeho výsledkům ale JANOUŠEK, Artur. „Je to velký průšvih.“ Auditři našli v práci českého antidopingového výboru 42 chyb. *iRozhlas*, 6. 5. 2022, dostupné na adrese https://www.irozhlas.cz/sport/ostatni-sporty/doping-sport-fotbal-irozhlas_zpravy_2205060500_kth). V neposlední řadě Evropský soud pro lidská práva v rozhodnutí *Ali Reza a ostatní proti Turecku* (rozsudek ze dne 28. 1. 2020, stížnosti č. 30226 a další) shledal porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy u rozhodnutí subjektu turecké fotbalové asociace, který fungoval na podobných základech jako disciplinární orgány některých českých národních sportovních federací. Konkrétně uvedl, že u rozhodčí komise měli stěžovatelé legitimní důvod pochybovat, že při nedostatku odpovídajících záruk proti vnějšímu tlaku, zejména ze strany představenstva, budou rozhodci přistupovat k jejich věci s nezbytnou nezávislostí a nestranností. Předestřené skutečnosti podle názoru Ústavního soudu přesvědčivě vyvracejí tezi navrhovatelky o funkčnosti předchozího modelu řešení antidopingových sporů. Více než napadená úprava sice šetřil autonomii sportovních spolků, nebyl však schopen zajistit prosazení jiných legitimních zájmů, o ochraně práv obviněných sportovců nemluvě.
71. Jak již bylo shora uvedeno, v odpovědi na popsáný neuspokojivý stav Antidopingový výbor novelizoval Směrnici a od 1. 9. 2022 byla agenda rozhodování o porušení antidopingových pravidel svěřena do působnosti nově vzniklého Soudu pro sport, u kterého probíhají příslušná řízení v prvním i druhém stupni (u sportovců mezinárodní úrovně je stále možné řešení před CAS). Tato změna sice byla vnímána pozitivně, nicméně Soud pro sport byl zřízen na základě „pouhého“ interního normativního aktu, detaily jeho organizace a působení upravovaly Agenturou vydaný Statut a Jednací řád. Tyto normy sice zdůrazňovaly specifický charakter Soudu pro sport, z důvodu jeho chybějícího zákonného zakotvení ale nebyly souladné s vyšší právní silou disponujícími vybranými kogentními ustanoveními občanského zákoníku a zákona o rozhodčím řízení (srov. analýzu v KOLÁŘ, Daniel. Arbitrážní řízení ve věci porušení antidopingových pravidel. Brno: Právnická fakulta MU, 2023, s. 68 až 73).
72. Přijetí § 3g ZPS vtisklo Soudu pro sport zákonný základ. Reagovalo na v předchozím bodě nálezu načrtnutý deficit, neboť § 3g odst. 6 ZPS výslovně řízení před Soudem pro sport odlišuje od rozhodčího řízení (*ad hoc*) podle zákona o rozhodčím řízení i rozhodování rozhodčí komise spolku, nejde ani o stálý rozhodčí soud ve smyslu § 13 zákona o rozhodčím řízení. Tento negativní výčet lze pojímat jako *lex specialis*, v důsledku kterého nejsou specifické prvky řízení před Soudem pro sport u antidopingových případů v rozporu s dotčenými ustanoveními odkazovaných zákonů.
73. Kritérium potřebnosti lze posoudit i pomocí srovnání dané úpravy s řešeními používanými v jiných demokratických zemích. Význam dopingů a jím zasažených chráněných hodnot se protíná s celosvětovým dosahem sportu. Nepřekvapivě se proto boj proti dopingům poměrně brzy začal řešit na mezinárodní úrovni. Jak upozorňuje navrhovatelka a poté rozsáhle rozebírá *amicus curiae*, klíčovou mezinárodní smlouvou v tomto směru je Úmluva proti dopingům a s ní propojený Kodex.

Cílem obou dokumentů je zajistit pokud možno univerzální harmonizovaný přístup v boji proti dopingům (MAISNER, Martin a kol. *Základy sportovního práva*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 118). Přes tuto ambici není procesní úprava v Kodexu týkající se vnitrostátního způsobu řešení antidopingových sporů pro státy nikterak svazující, čl. 8 odst. 1 Kodexu po revizi v roce 2021 pouze požaduje, aby každé osobě obviněné z dopingů bylo zajištěno „spravedlivé řízení v přiměřené lhůtě před spravedlivým, nestranným a operačně nezávislým rozhodovacím orgánem“, musí jí být také zaručeno právo na odvolání (čl. 13.1.1 Kodexu). Subsidiaritu způsobu implementace závazků z Úmluvy ve smyslu institucionální struktury boje proti dopingům uznává také Evropský soud pro lidská práva (rozsudek ze dne 18. 1. 2018 *FNASS a další proti Francii*, stížnosti č. 48151/11 a 77769/13, § 182). Citované ustanovení Kodexu samo o sobě nebrání, aby antidopingové spory rozhodovaly orgány (sportovních) spolků, byť u nich bude z podstaty obtížnější naplnit podmínku „operační nezávislosti“. Pohled právně komparativní dokládá, že navrhovatelkou napadené řešení, ve kterém antidopingové spory (i v prvním stupni) rozhoduje na sportovních organizacích nezávislý orgán s určitou ingerencí státu, je v Evropě aplikováno mnohem častěji než varianta vedení řízení v rámci sportovních spolků (organizací). Příkladem budiž země sousedící s Českou republikou, ve kterých jsou tyto spory v působnosti subjektů s podobnou institucionální strukturou i způsobem rozhodování, jaké vykazuje Soud pro sport (Německo: Deutschen Sportschiedsgericht, Polsko: Panel Dyscyplinary, Rakousko: Österreichische Anti-Doping Rechtskommission, Unabhängige Schiedskommission, Slovensko: Komisia pre konanie vo veci dopingů na prvom stupni, Komisia pre konanie vo veci dopingů na druhom stupni).

74. Ústavní soud po zhodnocení alternativních variant řešení rozhodování antidopingových sporů shrnuje, že rozporovaná právní úprava naplňuje také kritérium potřebnosti v rámci druhého kroku testu proporcionality.
75. Třetí krok testu proporcionality: V posledním stupni testu Ústavní soud zváží, v jaké míře je dotčené omezení sdružovacího práva proporcionální ve střetu s ochranou zdraví, ochranou práv druhých osob, ochranou veřejného pořádku a předcházením trestným činům. Právo na autonomii sportovních organizací je přenosem pravomoci rozhodovat antidopingové spory na Soud pro sport zasaženo minimálně. Dotýká se totiž extrémně úzkého výseku záležitostí, které jsou spolky obecně oprávněné autonomně regulovat. Případů souvisejících s dopingem je v České republice řešeno maximálně desítky ročně (srov. statistiky dostupné na adrese <https://www.antidoping.cz/dopingova-kontrola/statistiky>), přičemž podmínkou existence každého z nich je nutně pozitivní dopingový nálezy, obyčejně spojený s úmyslnou aplikací zakázaných látek příslušným sportovcem. Na druhou stranu nelze tvrdit, že by byl dosavadní výsledek řešení antidopingových sporů v České republice přes shora diskutované deficity natolik neuspokojivý, že by napadená úprava slibovala v praxi přinést výrazně pozitivní dopad na vymezené chráněné zájmy (legitimní cíle). Jak již ale bylo vysvětleno, minimálně dojde ke zpřehlednění systému a jeho určité harmonizaci s tím spojenými předpokládanými pozitivními dopady. Ústavní soud tak má ve výsledku napadenou úpravu i za proporcionální.
76. Ústavní soud uzavírá, že byť příslušná část § 3g odst. 2 ZPS slouží v konkrétních případech jako podklad pro omezení sdružovacího práva (spolkové autonomie) sportovních organizací, zaručeného v čl. 20 odst. 1 a 4 Listiny a čl. 11 odst. 1 Úmluvy, naplňuje zároveň všechna kritéria spojená s ústavně konformním zákonným omezením tohoto práva, předvídaná v čl. 20 odst. 3 Listiny a čl. 11 odst. 2 Úmluvy.
77. Ústavní soud nepřehlédl v replice formulovanou námitku navrhovatelky, vnímající možnost podat proti rozhodnutí Soudu pro sport odvolání k CAS jako porušení svrchovanosti České republiky. Odvolat k CAS se lze proti rozhodnutí Soudu pro sport v prvním (u sportovců mezinárodní úrovně, případně pokud se rozhodnutí váže k mezinárodní akci, viz čl. 30 odst. 4 Jednacího řádu) i druhém stupni (ve všech případech, ale právo odvolání mají jen mezinárodně ukotvené subjekty, viz čl. 30 odst. 6 Jednacího řádu). Kritizovaná ustanovení nebyla v petitu návrhu napadena, Ústavnímu soudu proto chybí k jejich přezkumu procesní prostor, a není tak nutné ani řešit, zda jde o jiné právní předpisy podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Přesto Ústavní soud považuje za vhodné

argument alespoň stručně vypořádat, neboť to dovoluje v této části nálezu analyzovanou problematiku zasadit do širšího kontextu. Jestliže v případech spadajících pod čl. 8.1.1 a čl. 13.2.2 Kodexu je organizační struktura rozhodujících orgánů vymezena jen obecně (srov. bod 73 nálezu), v situacích poukazovaných navrhovatelkou Kodex stanovuje výhradní jurisdikci CAS (viz čl. 13.2.1 a čl. 13.2.3.2). Jelikož tato ustanovení Kodexu jsou pro Českou republiku závazná, v případě jejich ignorování nebo porušení by český sportovní svět čelil na mezinárodní úrovni ostrakizaci (nemohl by pořádat soutěže zaštitěné mezinárodními sportovními federacemi a čeští sportovci by se nemohli účastnit zahraničních soutěží, viz čl. 22.10 Kodexu).

Pravomoc Národního rozhodčího soudu pro sport rozhodovat spory
„ve věcech disciplinárních deliktů sportovců anebo členů sportovních organizací,
pokud je to v souladu s jejich vnitřními předpisy a tyto sportovní organizace o to požádají“.

78. Sporná pravomoc vykazuje oproti „sporům v souvislosti s dopingem“ dva zásadní rozdíly. První z nich spočívá v nižší míře určitosti obsahu dané pravomoci, tj. je nutné zodpovědět otázku, který druh „věci“ má vlastně do působnosti Soudu pro sport spadat. Zadruhé se očividně jedná o fakultativní jurisdikci tohoto subjektu, vyžadující pozitivní souhlas předmětné sportovní organizace. Zvláště druhá odlišnost významně ovlivňuje výsledek následného přezkumu.
79. Vymezení obsahu zmíněné pravomoci znesnadňuje neurčitost termínu „disciplinární delikt“. Právní řád jej používá v § 76 odst. 1 písm. k) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, k porozumění obsahu pojmu nicméně nepřispívá, neboť zákon pojem používá v negativním pojetí (správní orgán nemusí zahajovat řízení o přestupku, pokud již věc byla předtím rozhodnuta jako disciplinární delikt). Doktrína dovozuje, že naplnění skutkové podstaty disciplinárního deliktu vyžaduje porušení disciplíny typické pro skupinu osob sdružených v určitém subjektu. Důsledky disciplinárního deliktu se projevují primárně uvnitř subjektu, jehož je osoba páchající delikt součástí (členem). Disciplinární delikty se dělí na veřejnoprávní (správnětrestní) a soukromoprávní, u druhé skupiny odpovědnost za ně vychází z předpisů daného (súkromoprávního) subjektu, nikoliv zákona (MATES, Pavel a kol. Základy správního práva trestního. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 129 až 130). Do kategorie soukromoprávních deliktů tak samozřejmě spadají též disciplinární delikty v rámci sportovních organizací, pro sport je ostatně pojem disciplíny příznačný. Stručně podáno, v případě sportovních spolků je disciplinárním deliktem jednání člena spolku, které porušuje normy (pravidla) stanovené daným spolkem.
80. Už ze samotné definice disciplinárního deliktu aplikované na situaci sportovních spolků plyne, že rozhodování o těchto deliktech (potažmo sporech s nimi spojených) se dotýká samotného jádra spolkové autonomie. Obecný zákonný rámec toto východisko plně respektuje a nenařizuje, který subjekt v rámci spolku by měl spory ve věcech disciplinárních deliktů řešit. S výjimkou povinnosti určit statutární orgán [§ 218 písm. d) občanského zákoníku] je spolku umožněno zřídit si ve stanovách fakticky jakoukoliv organizační strukturu, přičemž i přidělení pravomocí jednotlivým orgánům má dispozitivní povahu (§ 243 občanského zákoníku). Stejně ustanovení však „nabízí“ spolkům možnost ustanovit si již shora zmíněnou rozhodčí komisi. Pokud je zřízena, rozhoduje „sporné záležitosti náležející do spolkové samosprávy v rozsahu určeném stanovami“ (§ 265 občanského zákoníku), čímž by do její pravomoci měly přirozeně spadat i spory ve věcech disciplinárních deliktů. V praxi však podle dostupných statistik možnosti zřídit rozhodčí komisi využilo pouze 0,1 % ze všech spolků, třetinu z nich (56) tvoří sportovní spolky (viz ZECHOVSKÝ, Jakub. Rozhodčí komise spolku v české právní úpravě a praxi. Časopis pro právní vědu a praxi, 2018, č. 1, s. 174 až 175). V naprosté většině případů tak o disciplinárních deliktech v rámci spolků rozhodují jiné orgány, často označené jako disciplinární komise. Jejich pravomoc a působnost je upravena stanovami, podrobnosti případně mohou rozpracovávat statuty těchto orgánů, disciplinární řády nebo sazebníky trestů.
81. Přezkoumávaný návrh zákona ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou počítal s obligatorní jurisdikcí Soudu pro sport u „sporů ve věcech disciplinárních deliktů sportovců“. Toto řešení by

samozřejmě „blokově“ omezovalo spolkovou autonomii sportovních organizací a muselo by obstát ve stejném ústavněprávním přezkumu, který Ústavní soud provedl v případě pravomoci Soudu pro sport řešit antidopingové spory (body 62–76 nálezu). Vlastní posouzení si však již při projednávání návrhu zákona provedl Senát a původní obligatorní jurisdikci změnil na fakultativní, což odůvodnil následovně: „... existuje tam důvodná obava – ne u dopingů, kde je to naprosto v pořádku, že je jasná ingerence státu – u disciplinárních přestupků je opravdu důvodná obava, že by to mohlo zasahovat do samostatnosti spolků a sportovních svazů“ (senátor Zdeněk Nytra při obhajování tohoto pozměňovacího návrhu Senátu v Poslanecké sněmovně, srov. stenoprotokol ze 7. 2. 2023, dostupný na adrese <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/052schuz/s052022.htm>).

82. Jak již Ústavní soud předeslal, posun k dispozitivnosti řešení má zásadní vliv na výsledek ústavněprávního přezkumu. Za této situace úpravu nelze pojímat jako omezení spolkové autonomie, ale spíše jako další v zákoně obsaženou nepovinnou „inspiraci“, jak by mohly sportovní organizace upravit své vnitřní poměry. Spolkům tím samozřejmě nejenže není bráněno v pokračování dosavadního způsobu řešení disciplinárních deliktů, ale velký prostor pro uvážení jim napadené ustanovení ponechává, i co se týče rozsahu případného přenosu pravomoci na Soud pro sport. Podle Ústavního soudu je totiž možné dotčenou úpravu vykládat tak, že spolky mohou na Soud pro sport přenést třeba jen některé druhy sporů ve věcech disciplinárních deliktů, nejde o binární volbu „vše či nic“. Záleží pouze na vymezení delegace ve vnitřních předpisech spolku, omezené toliko obligatorními zákonnými normami (srov. jurisdikci Soudu pro sport u disciplinárních deliktů spojených s dopingem).
83. Přenos dotčené pravomoci na Soud pro sport je zajištěn naplněním dvou podmínek. Zaprvé s takovým řešením musí výslovně počítat vnitřní předpisy spolku. Zakotvení delegace ve vnitřních předpisech musí být dostatečně určité, aby mezi členy spolku nevznikaly pochyby, ve kterých sporech ve věcech disciplinárních deliktů má Soud pro sport rozhodovat. Druhým nezbytným krokem je žádost spolku směřující podle všeho k Soudu pro sport či Agentuře. Ústavní soud předpokládá, že byt' žádost bude obvykle úzce navazovat na předchozí související změnu vnitřních předpisů, i ona musí být formálně schválena příslušnými orgány spolku. V kontextu zákonné úpravy spolků je z uvedeného patrné, že napadená úprava neumožňuje delegaci pravomoci spolku na Soud pro sport bez souhlasu orgánů zastupujících kolektivní zájmy členů spolku.
84. Ústavní soud si uvědomuje, že mezi delegací pravomoci rozhodovat spory ve věcech disciplinárních deliktů (ať již jakkoliv vymezených) na Soud pro sport a na fakultativní orgány spolku (např. rozhodčí komisi) existuje rozdíl. Ve druhém případě totiž nepochybně jde o vnitřní orgány spolku, zatímco v prvním případě v tomto směru není status Soudu pro sport jasný. Ustanovení § 3g odst. 6 ZPS jen uvádí, že řízení před Soudem pro sport nemá povahu řízení před rozhodčí komisí spolku. Z toho lze odvodit, že ani vnitřními předpisy spolku nelze rozhodčí komisi substituovat za Soud pro sport (se vším s tím spojenými důsledky). Jinak ale zákonná úprava k povaze Soudu pro sport při případném řešení disciplinárních deliktů mlčí. Teoreticky tak může vystupovat ve dvou rolích. Buď jako zvláštní orgán spolku, který bude jeho vnitřními předpisy „vtažen“ do spolkového života a těmito vnitřními předpisy se bude řídit (ve srovnání s řešením antidopingových sporů by si „nasazoval jiný klobouk“). Nebo jako externí subjekt, postupující podle vlastních procesních předpisů nezávisle na spolcích, které na něj pravomoc přenesly. Volba mezi oběma modely pravděpodobně ovlivní také možnost přezkumu rozhodnutí Soudu pro sport u disciplinárních deliktů v obecném soudnictví (srov. řešení obdobného problému ve vztahu k rozhodčím komisím spolků v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2023 sp. zn. 27 Cdo 3737/2021). Odpověď by měla vyplynout z podrobností nacházejících se ve Statutu předvídaném v § 3g odst. 2 ZPS, ten nicméně v aktuálním znění tomuto subjektu pravomoc řešit jakékoliv spory ve věcech disciplinárních deliktů výslovně neposkytuje a ze Statutu nebo Jednacího řádu ji nelze odvodit ani nepřímou (oba dokumenty zjevně počítají pouze s antidopingovými spory).

85. Ústavní soud došel k mezitímnímu závěru, že příslušná část § 3g odst. 2 ZPS sama o sobě není s to omezit spolkovou autonomii sportovních organizací. Navrhovatelka pak nepředložila žádné indicie, jakým způsobem by mělo (mohlo) být napadené ustanovení k omezení autonomie sportovních organizací, byť i teoreticky, využito.
86. Dosavadní přezkum směřoval ke kolektivnímu rozměru spolkové autonomie. Nelze ovšem zastírat, že rozhodnutí kolektivních orgánů spolku měnící stanovy (vnitřní předpisy) zavazuje i ty z členů spolku, kteří se změnou nesouhlasili. Případný přesun pravomoci rozhodovat o disciplinárních deliktech na Soud pro sport by nebyl výjimkou. Tímto krokem se však spolek dotýká též individuálního sdružovacího práva člena spolku, neboť může až bránit vůli (nesouhlasícího) člena spolku se na jeho činnosti nadále podílet. Danou námitku (v trochu modifikované podobě) vyslovuje také navrhovatelka.
87. Podle přesvědčení Ústavního soudu však napadené ustanovení neporušuje ani individuální rozměr sdružovacího práva. Obecně lze s ohledem na zásadu dobrovolnosti členství ve spolku konstatovat, že kolektivní pojetí sdružovacího práva má přednost před individuálním (VÝBORNÝ, *c. d.*, rubrika 22). Ústavní soud ale připomíná, že vzhledem ke vzpomínanému (pseudo)monopolnímu postavení řady sportovních organizací není argument o dobrovolnosti členství u řady sportovců zcela přesvědčivý. Právní řád nicméně poskytuje dostatečně účinnou ochranu i jednotlivým členům spolku. Každý z nich se může u obecného soudu domáhat vyslovení neplatnosti rozhodnutí orgánu spolku (§ 258 až 261 občanského zákoníku). Tímto právem by členové spolku samozřejmě disponovali rovněž v případě změny vnitřních předpisů zakotvujících přenos v této části diskutované pravomoci na Soud pro sport, přičemž by podle názoru Ústavního soudu šlo o změnu s významnými právními následky, a tedy reálně soudně přezkoumatelnou [obdobně srov. náleze ze dne 23. 4. 2009 sp. zn. III. ÚS 2542/07 (N 97/53 SbNU 233)]. Obecné soudy v následném v řízení na základě všech dostupných skutečností (podoba vnitřních předpisů spolku, Statutu atd.) disponují pravomocí přezkoumat, zda rozhodnutím orgánu spolku nedošlo k poškození základních práv nesouhlasícího člena, případně jestli rozhodnutí netrpí jinými vadami (srov. např. § 245 občanského zákoníku).

VII.b)

Ústavněprávní přezkum pravomoci Národní sportovní agentury realizovat, organizovat a kontrolovat antidopingový program a vydávat program prevence ovlivňování výsledků sportovních soutěží
[§ 3a odst. 1 písm. f) až i) ZPS]

88. Napadená ustanovení zmocňují Agenturu k vydání programu prevence ovlivňování výsledků sportovních soutěží a dalších negativních jevů ve sportu, založení příspěvkové organizace za účelem plnění závazků obsažených v Úmluvě proti dopingů a určují základní úkoly pro tuto organizaci. Navrhovatelka je opět přesvědčena o jejich rozporu se zásadou autonomie sportovních spolků. Ústavní soud pro úplnost opakuje informaci z rekapitulace, že tato ustanovení se stala součástí ZPS již v roce 2019 [jako § 3d odst. 1 písm. f) až i) ZPS, ve znění zákona č. 178/2019 Sb.] a novelou provedenou zákonem č. 49/2023 Sb. byla jen přečíslována.
89. Jak výslovně plyne z textu rozporovaného ustanovení, cílem Agenturou zřizované příspěvkové organizace je plnit mezinárodněprávní závazky České republiky. Ty jsou upraveny primárně v již mnohokrát zmíněné Úmluvě proti dopingů, která vstoupila pro Českou republiku v platnost dne 1. 6. 2007 (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 58/2007 Sb. m. s., o přístupu České republiky k Mezinárodní úmluvě proti dopingů ve sportu). Navrhovatelka se mýlí, pokud závazky členských zemí plynoucí z Úmluvy proti dopingů redukuje pouze na jakousi dobrovolnou pomoc sportovním organizacím (konzultace, metodické vedení atd.). Zaprvé, již bezprostředně vymezené závazky obsahují konkrétní požadavky a cíle (srov. čl. 7 až 12 Úmluvy proti dopingů). Například jestliže čl. 7 Úmluvy proti dopingů ukládá státům zajistit „uplatňování současné Úmluvy zejména prostřednictvím koordinace na vnitrostátní úrovni“, není zřejmé, proč by tento cíl nemohl stát naplňovat také s pomocí prostředků zakotvených v závazných právních předpisech. Zadruhé, klíčovou

roli v boji proti dopingů zastává Kodex, který stanovuje státům (vládám) celou řadu konkrétních úkolů. Ač tvoří Kodex Dodatek č. 1 k Úmluvě proti dopingů, není její integrální součástí a nepředstavuje závazné povinnosti pro státy podle mezinárodního práva (srov. čl. 4 odst. 2 Úmluvy proti dopingů). Státy nemohou ani Kodex podepsat (čl. 23.1 Kodexu). Na druhou stranu čl. 4 odst. 1 Úmluvy proti dopingů zavazuje státy dodržovat za účelem boje proti dopingů zásady Kodexu, které mají být základem pro opatření předvídaná čl. 5 Úmluvy proti dopingů. Toto ustanovení pak ukládá členským zemím obecnou povinnost přijmout příslušná opatření k dodržování závazků obsažených v Úmluvě proti dopingů. Ustanovení čl. 22 Kodexu naopak recipročně potvrzuje, že se k dodržování Kodexu vlády zavázaly přistoupením k Úmluvě proti dopingů. Ústavní soud z této, eufemisticky vyjádřeno, právně poněkud neintuitivní konstrukce odvozuje, že státy musejí závazky v Úmluvě proti dopingů implementovat s přihlédnutím k obsahu Kodexu, a oba dokumenty jsou tak do značné míry propojeny.

90. Ustanovení čl. 7 Úmluvy proti dopingů členským státům umožňuje se při plnění závazků opírat o antidopingové organizace. Kodex již ale s těmito subjekty, označovanými jím jako Národní antidopingové organizace, zřetelně počítá a podrobně vymezuje podmínky jejich struktury i odpovědnost (čl. 20.5 Kodexu). Ustanovení § 3a odst. 1 písm. f) ZPS tak zmocňuje Agenturu ke zřízení Národní antidopingové organizace, přičemž konkrétním naplněním tohoto zmocnění je Antidopingový výbor. Navrhovatelka nicméně proti tomuto ustanovení argumentačně nebrojí, nevyjadřuje se k tomu, do jaké míry Úmluva proti dopingů a Kodex (ne)umožňují členským státům zřídit Národní antidopingovou organizaci, potažmo jestli je tento mezinárodní závazek České republiky v případě své platnosti protiústavní. Návrh nerozporuje ani samotnou existenci Antidopingového výboru. Ve skutečnosti tento prvek úplně opomíjí a není na Ústavním soudu, aby argumentaci navrhovatelky ve vztahu ke zrušení § 3a odst. 1 písm. f) ZPS domýšlel (srov. usnesení ze dne 27. 8. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 11/19, bod 6).
91. Obsah návrhu se pak sice vymezuje proti činnostem předvídaným v § 3a odst. 1 písm. g) až i) ZPS, nečiní tak ale přesvědčivým způsobem. Zprv, výkon těchto pravomocí chybně přisuzuje Agentuře a přehlíží, že ta „realizaci antidopingového programu“ přenechává Antidopingovému výboru [§ 3a odst. 1 písm. g) ZPS]. *Amicus curiae* rozsáhle rozebírá vzájemné vztahy mezi Agenturou a Antidopingovým výborem a poukazuje na jejich rozdílné role v boji proti dopingů. Jak již ale bylo řečeno, návrh pozici druhého subjektu vůbec nezmiňuje, v replice navrhovatelka jen ve třech větech zpochybnila nezávislost Antidopingového výboru, aniž by ovšem vysvětlila, jak by toto tvrzení mělo dopadat na protiústavnost jím vykonávaných aktivit. Zadrhé, navrhovatelka rovněž v tomto případě opomíjí širší kontext věci. Zákonná „delegace“ na Antidopingový výbor plně odpovídá čl. 20.5.2 Kodexu, podle kterého má „přijmout a implementovat antidopingovou politiku“ Národní antidopingová organizace. Je tak legitimní otázkou, jestli předmětná ustanovení rovněž nenaplnují mezinárodněprávní závazek České republiky.
92. I bez mezinárodněprávního rozměru problematiky by ale Ústavní soud nepokládal pravomoc ukotvenou v § 3a odst. 1 písm. g) ZPS [a analogicky i v písmenu h)] za protiústavní. Termín „antidopingový program“ vykazuje tak vysokou míru obecnosti, že sám o sobě nepředstavuje omezení spolkové autonomie sportovních organizací. Teoreticky nelze vyloučit, že by „realizace antidopingového programu“ mohla sestávat pouze z vydávání informačních letáčků Antidopingovým výborem. V praxi tomu tak samozřejmě není a Ústavní soud uznává, že kromě výše citované obecné formule v čl. 20.5.2 Kodexu stanovuje Kodex Národním antidopingovým organizacím v boji s dopingem mnoho dalších konkrétních úkolů, které mohou do autonomie sportovních spolků zasahovat (v Kodexu jsou Národní antidopingové organizace jmenovány více než stokrát). Posouzení ústavní souladnosti omezení spolkové autonomie je však možné provádět právě až ve vztahu k dostatečně určitým částem politiky (opatření) boje proti dopingů, tak aby bylo možné posoudit všechny rozhodné faktory. Mezi ně patří nejen míra prostoru pro uvážení, který Národním antidopingovým výborům poskytuje u dotčeného opatření Kodex (srov. *a contrario* čl. 23.2.2 Kodexu), ale samozřejmě i naplnění kritérií obsažených v čl. 20 odst. 3 Listiny (srov. postup Ústavního soudu v bodech 62–76 nálezu). Český právní řád nabízí v tomto směru spolkům i jejich

jednotlivým členům dostatek prostředků ochrany před porušováním jejich základních práv a svobod (srov. čl. 4 Ústavy a bod 87 nálezů).

93. Zvláštní pozici mezi v této části posuzovanými ustanoveními zastává § 3a odst. 1 písm. i) ZPS, ukládající Agentuře vydání programu prevence ovlivňování výsledků sportovních soutěží a dalších negativních jevů ve sportu (např. projevy rasismu, diskriminace, doping, násilí). Specifikum klauzule spočívá jak v pouze výrazně menšinové návaznosti ustanovení na boj s dopingem, tak i v „měkkosti“ stanoveného cíle. Obdobně jako v případě § 3a odst. 1 písm. f) ZPS však Ústavní soud postrádá podklad pro přezkum napadené právní úpravy, neboť navrhovatelka problematiku zmiňuje obecným způsobem pouze v jedné větě návrhu, a to navíc s mylnou premisou, neboť předmětem úpravy není „[b]oj ... proti ovlivňování výsledků sportovních soutěží ...“.

VII.c)

Ústavněprávní přezkum pravomoci Národní sportovní agentury vydat etický kodex
(§ 3a odst. 5 ZPS)

94. Návrh namítá protiústavnost předmětného ustanovení zmocňujícího Agenturu k vydání etického kodexu, zavazujícího zaměstnance a představitele agentury ve vymezených záležitostech. Přehlíží přitom ustanovení § 77 odst. 1 písm. t) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, které ukládá státnímu zaměstnanci povinnost „dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem“. Vydání předpisů typu etických kodexů je tedy na zákonné úrovni dokonce výslovně předvídáno a v praxi běžně využíváno. Ústavní soud odkazuje například na Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 14. 12. 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců (dostupný na adrese <https://www.mvcr.cz/sluzba/soubor/sluzebni-predpis-namestka-ministra-vnitra-pro-statni-sluzbu-c-13.aspx>) či Etický kodex Úřadu vlády České republiky ze dne 13. 7. 2016 (dostupný v aktuálním znění na adrese https://vlada.gov.cz/assets/urad-vlady/Boj_s_korupci_na_Uradu/eticky-kodex/Eticky-kodex_1.pdf). Nejen tato zákonná pravomoc správních úřadů, ale ani její konkrétní aplikace nebyly nikdy ústavněprávně zpochybněny.
95. Z argumentace navrhovatelky není zřejmé, v čem spočívá nepřijatelnost napadené úpravy oproti uvedeným příkladům. Lze jistě zpochybňovat, jestli bylo nutné do ZPS ustanovení vkládat (mimoходом se tak stalo již novelou ZPS provedenou zákonem č. 178/2019 Sb.), respektive jestli by Agentuře nepostačovalo obecné zmocnění v zákoně o státní službě. Ani záporná odpověď na první otázku a kladná na druhou ale nezakládají podle Ústavního soudu protiústavnost. Pro úplnost Ústavní soud dodává, že Etický kodex Národní sportovní agentury ze dne 6. 1. 2020 (dostupný na adrese <https://nsa.gov.cz/wp-content/uploads/2020/07/Etick%C3%BD-kodex-N%C3%A1rodn%C3%AD-sportovn%C3%AD-agentury.pdf>) svým obsahem v zásadě kopíruje znění v předchozím bodě odkazovaných dokumentů.

VII.d)

Ústavněprávní přezkum institucionálního uspořádání a pravomocí rady a dozorčí komise
Národní sportovní agentury (§ 3b až 3e ZPS)

96. Napadená ustanovení výrazně proměnila institucionální strukturu Agentury. Předchozí monokratické pojetí řídicího orgánu (předseda) bylo nahrazeno pojetím kolektivním (rada), dosud (v zákoně výslovně neupravenou) kontrolní funkci nově zastává rovněž kolektivní dozorčí komise. Navrhovatelka novelizovanou úpravu považuje za protiústavní z řady důvodů (srov. rekapitulaci výše), zejména má jít o porušení zásady dělby moci a zavádění nekonzistentní, soukromému právu blízké koncepce organizace státní správy.

97. Nejdříve je potřebné upozornit, že petit vázaný na věcnou část návrhu překvapivě nenapadá zákonem č. 49/2023 Sb. nově upravený § 3 odst. 4 ZPS. Toto ustanovení přitom zakotvuje základní rámec organizační struktury Agentury, a to včetně kolektivní podoby rady i existence dozorčí komise. Napadené § 3b až 3e ZPS poté v zásadě „pouze“ rozpracovávají detaily členství v dotčených orgánech a jejich pravomoci. I po případném zrušení napadených ustanovení by nicméně obsah (nenapadeného) § 3 odst. 4 ZPS postačil k tomu, aby Agentura mohla pokračovat ve stávající, navrhovatelkou kritizované podobě.
98. Ústavní soud dále konstatuje, že většinová část argumentace navrhovatelky brojící proti § 3b až 3e ZPS nemá ústavněprávní přesah. Agentura patří k ústředním orgánům státní správy (srov. § 2 bod 16 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů), způsob jejího zřízení naplňuje požadavky čl. 79 odst. 1 Ústavy. Ani ústavní pořádek, ani judikatura zdejšího soudu nevymezují žádná specifická kritéria vnitřního uspořádání ústředních orgánů státní správy. Vzpomínaný § 3 odst. 4 ZPS jednoznačně stanovuje, že v čele Agentury stojí rada a že za Agenturu navenek jedná její předseda. Navrhovatelka nevysvětluje, proč kolektivní model orgánů považuje za soukromoprávní, když se běžně používá i ve veřejnoprávní sféře (srov. některé z ústavních orgánů). Lze uznat, že ve veřejné správě je kolektivní model řízení používán spíše pro (nezávislé) orgány regulačního typu (např. Energetický regulační úřad nebo Český telekomunikační úřad) než pro správní orgány realizující vládní politiku [k úloze Agentury srov. zejména § 3a odst. 1 písm. b) ZPS], to je ale spíše otázka možné (ne)efektivity takového řešení (v tomto směru viz jistou skepsi vyjádřenou ve stanovisku vlády k návrhu zákona, dostupném na adrese <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=215619>), nikoliv jeho ústavnosti. Tvrzení navrhovatelky o nejednoznačném zákonném zakotvení charakteru a činnosti rady v odraze znění § 3 odst. 4, § 3b a 3c ZPS nemohou obstát. Obdobně nepřesvědčivě vyznívá tvrzení, že se zákonodárce ustanovením rady zmocnil řízení Agentury na úkor výkonné moci, když všechny členy zmíněného orgánu jmenuje a odvolává vláda na návrh předsedy vlády (§ 3b odst. 2 ZPS).
99. Ústavní soud se neztotožňuje ani s námitkami navrhovatelky proti postavení a roli dozorčí komise. Není nutné rozebírat, zda, potažmo do jaké míry, by model výlučné kontroly (dozoru) správního orgánu moci zákonodárnou porušoval dělbu moci. Konstrukce navrhovatelky, že zřízením dozorčí komise byla kontrola Agentury „unesena“ od moci výkonné k moci zákonodárné, totiž neodpovídá realitě. Dozorčí komise vykonává kontrolu činnosti a hospodaření Agentury, což lze těžko vnímat jako nelegitimní v situaci, kdy na rozdíl od „tradičních“ ústředních orgánů státní správy je hlavním faktickým úkolem Agentury rozdělovat sportovním organizacím formou dotací každoročně veřejné prostředky v rozsahu miliard korun. Dozorčí komise nicméně stále nemá vůči Agentuře žádné nápravné či sankční pravomoci, může o výsledcích svých kontrol jen informovat předsedu vlády (§ 3e odst. 7 ZPS). Jakákoliv konkrétní opatření, jak se se zjištěními dozorčí komise vypořádat, jsou tedy následně odpovědností vlády, a to včetně použití ultimátního nápravného prostředku – možnosti odvolání členů rady (§ 3b odst. 2 ZPS). Krátce vyjádřeno, dozorčí komise nenahrazuje žádné dosavadní kontrolní mechanismy, ale přidává k nim další vrstvu, čímž k porušení zásady dělby moci nedochází.

VIII.

Závěr

100. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud neshledal rozpornost způsobu přijetí zákona č. 49/2023 Sb. nebo napadených ustanovení zákona o podpoře sportu s ústavním pořádkem a návrh jako nedůvodný podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl. Přes zamítnutí návrhu považuje Ústavní soud za vhodné poukázat na mimořádně nízkou formální i obsahovou úroveň posuzované právní úpravy.

101. Ústavní soud si v poslední řadě dovoluje vyslovit přání, aby sportovní aktivity podněcovaly právní spory co nejméně, a tak ani Soud pro sport nenabyl množstvím řešených věcí významu, který s jeho zřízením, zdá se, spojuje navrhovatelka. Pokud bude sport vnímán nejen optikou snahy o naplnění coubertinovského hesla „rychleji, výše, silněji“, ale především jako zdroj radosti pro sportující, diváky a nakonec i celou společnost, nejde snad o přání nesplnitelné.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Baxa v. r.

ISSN 3029-5092

Vydavatel: Ministerstvo vnitra, Nad Štolou 3, poštovní schránka 21, 170 34 Praha 7 • **Redakce Sbírky zákonů a mezinárodních smluv:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, poštovní schránka 155/SB, 140 21, Praha 4, telefon: 974 817 289, e-mail: sbirka@mvcz.cz • Sazba: Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 1159/4, poštovní schránka 10, 149 00 Praha 11-Chodov • **Právně závazná elektronická verze Sbírky zákonů a mezinárodních smluv je k dispozici na www.e-sbirka.cz** • Tištěnou verzi částky Sbírky zákonů a mezinárodních smluv lze objednat u Tiskárny Ministerstva vnitra, telefon: 974 887 312, e-mail: info@tmv.cz, www.tmv.cz • Předplatné je od 1. 1. 2024 ukončeno.