

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **skupiny senátorů**, za kterou jedná senátor David Smoljak, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, 251 67 Pyšely, na zrušení zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky** a **Senátu Parlamentu České republiky**, jako účastníků řízení a **vlády**, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Předmět řízení a argumentace navrhovatelky

1. Ústavnímu soudu byl dne 14. 1. 2021 doručen návrh skupiny 19 senátorů (dále jen „navrhovatelka“), na zrušení zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (dále jen „napadený zákon“), a to pro rozpor s čl. 1, čl. 50 odst. 2, čl. 51 a čl. 52 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Navrhovatelka současně požádala o přednostní projednání návrhu.

2. Z hlediska svého obsahu napadený zákon, označovaný také jako „daňový balíček“, zejména ruší tzv. superhrubou mzdu a místo ní zavádí zdanění příjmů fyzických osob sazbami 15 a 23 procent. Dále napadený zákon zvyšuje základní slevu na poplatníka na 27 840 Kč v roce 2021 a na 30 840 Kč v roce 2022, upravuje také tzv. stravenkový paušál jako alternativní zaměstnanecký benefit a zavádí zrychlené odpisy hmotného majetku.

3. Navrhovatelka požaduje zrušení napadeného zákona jako celku z důvodu rozporu zákonodárského procesu s ústavním pořádkem. Podle navrhovatelky byl napadený zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů, aniž by byl vydán ústavně předepsaným způsobem podle pravidel legislativního procesu. Námitky navrhovatelky nemíří k vlastnímu obsahu napadeného zákona. Vady legislativního procesu spatřuje navrhovatelka v tom, že napadený zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů i přesto, že nebyl podepsán prezidentem republiky (dále jen „prezident“), ale byl vrácen Poslanecké sněmovně k novému hlasování, a navíc nebyl podepsán ani předsedou Poslanecké sněmovny, ale pouze jejím místopředsedou.

4. K absenci podpisu napadeného zákona prezidentem navrhovatelka konkrétně namítá, že prezident nemůže zákon nepodepsat, když jej nevrátil Poslanecké sněmovně. Absence podpisu prezidenta u přijatého zákona je podle navrhovatelky z ústavního hlediska možná pouze vrátil-li jej prezident zpět Poslanecké sněmovně a poukazuje přitom na čl. 51 a čl. 52 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Navrhovatelka současně upozorňuje na to, že podpis prezidenta u přijatého zákona je jeho podstatnou formální náležitostí.

5. Návazně na shora uvedené navrhovatelka dále namítá, že podpis prezidenta u napadeného zákona absentuje z důvodu, že byl vrácen Poslanecké sněmovně. Navrhovatelka přitom poukazuje na přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 č. j. KPR: 5479/2020, který byl zaslán předsedovi Poslanecké sněmovny (dále také jen „přípis ze dne 28. 12. 2020“). Přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 je podle navrhovatelky ústavním aktem obsahujícím projev vůle prezidenta vrátit přijatý zákon ve smyslu čl. 50 odst. 1 Ústavy – tzv. suspenzivní veto. Navrhovatelka vychází z toho, že tento ústavní akt je projevem vůle prezidenta, která se má posuzovat podle svého obsahu (§ 555 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů), přičemž v případě ústavních aktů má zásadní význam zaznamenání jednání, v tomto případě vyjádřené slovy, které je nutno interpretovat podle úmyslu jednajícího (§ 556 odst. 1 občanského zákoníku). Úmysl prezidenta je podle navrhovatelky z přípisu zjevný – prezident sděluje zásadní výhrady k napadenému zákonu, které jej vedly nepřipojit svůj podpis pod něj a vrátit jej předsedovi Poslanecké sněmovny k přijetí dalších opatření. K tomu navrhovatelka dodává, že platí-li, že se má za to, že každá svéprávná osoba má rozum průměrného člověka i schopnost užívat jej s běžnou péčí a opatrností a že to každý od ní může v právním styku důvodně očekávat (§ 4 odst. 1 občanského zákoníku), tím spíše musíme uvedené předpokládat v případě ústavního aktu prezidenta. Na uvedeném nemůže podle navrhovatelky nic změnit ani to, že prezident se ve svém přípisu ze dne 28. 12. 2020 nedovolává čl. 50 Ústavy, který jeho oprávnění suspenzivního veta zakotvuje. Takový požadavek totiž není na ústavní ani zákonné úrovni upraven. Navrhovatelka k tomu shrnuje, že jestliže byl napadený zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů, aniž by o něm hlasovala Poslanecká sněmovna znovu (čl. 50 odst. 2 Ústavy), došlo k zjevnému porušení formálních náležitostí, které Ústava spojuje s procesem přijímání zákonů.

6. Na uvedeném podle navrhovatelky nic nemění ani to, že prezident zaslal dne 31. 12. 2020 přípis č. j. KPR 5479/2020 (dále jen „přípis ze dne 31. 12. 2020“) předsedovi Poslanecké sněmovny, ve kterém jej informuje o tom, jaký úmysl vyjádřil ve svém přípisu ze dne 28. 12. 2020. Navrhovatelka zdůrazňuje, že aktu vyhlášení zákona musí předcházet formálně bezvadný proces, a proto následné dovětky po publikaci právního předpisu jen stěží mohou zhojit zásadní vady při jeho přijímání. Nadto právní úprava legislativního procesu ani nepředpokládá, že by písemné vyjádření vůle prezidenta vrátit zákon bylo možné změnit nebo odvolat.

7. V souvislosti s námitkou absence podpisu napadeného zákona předsedou Poslanecké sněmovny navrhovatelka zpochybňuje, že v tomto případě mohl být napadený zákon podepsán místopředsedou Poslanecké sněmovny. Předmětné zastoupení je totiž možné pouze v případě závažných důvodů a je otázkou, zda takto závažné důvody vůbec mohly nastat, když pro média se k věci předseda Poslanecké sněmovny vyjadřoval až do konce roku 2020 a ve věci také patrně provedl některé úkony. Podle navrhovatelky nelze přijmout závěr, že se předseda Poslanecké sněmovny může nechat u ústavního aktu

podpisu přijatého zákona zastoupit zcela podle své vůle svým místopředsedou, když v podpisu nebrání nějaká z legitimních mimořádných překážek. Navrhovatelce není známo, že by předsedovi Poslanecké sněmovny bránila v tomto úkonu nějaká z legitimních překážek. Podle přesvědčení navrhovatelky vláda „tlačila“ na vyhlášení napadeného zákona a podpis místopředsedy Poslanecké sněmovny byl zřejmě jednodušeji opatřitelný.

8. Závěrem svého návrhu stěžovatelka shrnuje, že schází-li na napadeném zákonu podpis jak předsedy Poslanecké sněmovny, tak podpis prezidenta, který ještě nadto přijatý zákon vrátil Poslanecké sněmovně, je neudržitelné, že došlo k vyhlášení napadeného zákona.

II.

Vyjádření účastníků řízení, vedlejších účastníků řízení a prezidenta

9. Ústavní soud za účelem posouzení věci vyzval účastníky řízení, vedlejší účastníky řízení a prezidenta k vyjádření se k návrhu na zrušení napadeného zákona

II./1.

Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu

10. Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého předsedy ve svém vyjádření k návrhu nejprve stručně zrekapitulovala průběh legislativního procesu, který vedl k přijetí napadeného zákona. Konkrétně Poslanecká sněmovna uvedla, že napadený zákon byl v Poslanecké sněmovně projednán v tomto volebním období jako tisk č. 910 (vládní návrh) v prvním čtení dne 7. 7. 2020 a byl přikázán k projednání rozpočtovému výboru jako garančnímu výboru. Rozpočtový výbor návrh zákona projednal dne 9. 9. 2020 (usnesení tisk č. 910/1). Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 27. 10. 2020 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 910/2. Garanční rozpočtový výbor projednal pozměňovací návrhy po druhém čtení dne 4. 11. 2020 a vydal usnesení tisk č. 910/3. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 19. 11. 2020, návrh byl Poslaneckou sněmovnou schválen. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu, který jej vrátil s pozměňovacími návrhy. O návrhu zákona vráceném Senátem bylo v Poslanecké sněmovně hlasováno dne 22. 12. 2020. Poslanecká sněmovna návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu přijala.

11. Dále pak k námitce podpisu napadeného zákona místopředsedou Poslanecké sněmovny uvádí ve vyjádření Poslanecké sněmovny její předseda, že podle § 30 odst. 1 a 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny“), místopředsedové Poslanecké sněmovny zastupují jejího předsedu na jeho pokyn nebo v určeném pořadí. Při zastupování předsedy Poslanecké sněmovny mají její místopředsedové práva a povinnosti předsedy. V této souvislosti předseda Poslanecké sněmovny sděluje, že svým rozhodnutím na začátku současného volebního období Poslanecké sněmovny určil pořadí, ve kterém jej místopředsedové zastupují. Jako prvního zastupujícího místopředsedu určil Vojtěcha Filipa, který je rovněž oprávněn podepisovat při jeho delší nepřítomnosti zákony v jeho zastoupení. K námitce navrhovatelky, že nebyl dán relevantní důvod k podpisu napadeného zákona jmenovaným místopředsedou Poslanecké sněmovny, její předseda ve vyjádření uvádí, že ve druhé polovině prosince roku 2020 nebyl z vážných osobních

důvodů přítomen v Poslanecké sněmovně a zákon podepsal na základě uvedeného pokynu místopředseda Vojtěch Filip.

12. Senát jako účastník řízení ve svém vyjádření uvedl, že návrh napadeného zákona projednával ve 13. funkčním období, v senátní evidenci mu bylo přiřazeno číslo tisku 11. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, kterému byl tisk přikázán k projednání jako garančnímu, doporučil usnesením ze dne 9. 12. 2020 vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Téhož dne byl návrh zákona projednán ústavně-právním výborem a výborem pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Ty též doporučily Senátu vrátit jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Senát zařadil tisk na svou 3. schůzi a projednal jej dne 10. 12. 2020. V průběhu dlouhé rozpravy zazněla celá řada argumentů v neprospěch i na podporu navrhovaných změn. Senátoři přijali převážnou většinu výborových pozměňovacích návrhů. Ty se týkaly především úpravy daňové slevy na poplatníka a změny rozpočtového určení daní ve prospěch krajů a obcí. V závěrečném hlasování Senát svým 267. usnesením rozhodl, že vrací návrh napadeného zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, když v hlasování pořadové č. 28 z přítomných 77 senátorek a senátorů bylo pro návrh 46, proti bylo 17. Poslanecká sněmovna následně vyslovila souhlas s návrhem zákona ve znění schváleném Senátem. Senát závěrem konstatuje, že při projednání návrhu napadeného zákona postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

II./2.

Vyjádření vlády a Veřejného ochránce práv

13. V souladu s ustanovením § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu zaslal Ústavní soud návrh na zahájení řízení vládě a Veřejnému ochránci práv s uvedením zákonné lhůty, v jaké mohou do řízení vstoupit jako vedlejší účastníci a případně se též k návrhu vyjádřit.

14. Dne 24. 2. 2021 obdržel Ústavní soud sdělení ministryně spravedlnosti Marie Benešové, že vláda na svém zasedání dne 22. 2. 2021 projednala návrh na svůj vstup do řízení vedeného před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 6/21 a přijala k němu usnesení č. 176, kterým schválila svůj vstup do uvedeného řízení, navrhla odmítnutí, případně zamítnutí předmětného návrhu skupiny senátorů a zmocnila ministryni spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministryní financí vypracovala podrobné vyjádření vlády k návrhu, které následně dne 25. 2. 2021 Ústavnímu soudu předložila.

15. Vláda na úvod svého vyjádření k dané věci uvedla, že návrh by měl být Ústavním soudem odmítnut, a to pro nepříslušnost ve smyslu § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, resp. ve smyslu § 43 odst. 2 písm. b) téhož zákona, a to z důvodu navrhovatelkou nevhodně zvoleného typu řízení. Předmětem posouzení totiž fakticky nemá být otázka dodržení ústavně zakotvených esenciálních pravidel zákonodárné procedury, ale stanovení rozsahu kompetence prezidenta [založené v čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy], který v daném případě podepisuje již přijatý zákon, a nikoliv jeho návrh. Ústavní soud nemůže v řízení o abstraktní kontrole právních předpisů přezkoumávat právní akt, který není právním předpisem – podpis prezidenta republiky. V této souvislosti vláda poukazuje na to, že z hlediska principu subsidiarity by měly být nejdříve využity jiné procesní prostředky, kterými může navrhovatelka dosáhnout nápravy, domnívá-li se, že prezident republiky vykonává své oprávnění v rozporu s Ústavou.

Tímto procesním prostředkem je návrh podle čl. 65 odst. 2 Ústavy, nebo ústavní stížnost proti zásahu orgánu veřejné moci nerušeně vykonávat mandát ve smyslu čl. 26 Ústavy, popřípadě řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy. Další důvod pro odmítnutí návrhu vláda spatřuje v tom, že akt podepsání přijatého zákona je sice součástí zákonodárného procesu v širším smyslu, nelze jej však považovat za součást té fáze ústavně předepsané legislativní procedury, která je zdrojem legitimacy zákona, a může být proto předmětem přezkumu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. V tomto ohledu byl napadený zákon podle vlády přijat při dodržení všech pravidel zákonodárné procedury.

16. Vláda dále nesouhlasí s názorem navrhovatelky, že přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 je třeba interpretovat jako ústavní akt obsahující projev vůle prezidenta vrátit přijatý zákon ve smyslu čl. 50 odst. 1 Ústavy. Z textu přípisu prezidenta ze dne 28. 12. 2020, ve spojení s ústavní zvyklostí spojenou s procesem vrácení přijatého zákona, je podle vlády naopak zcela jasně seznatelná vůle prezidenta napadený zákon nevetovat, nevyužít lhůtu 15 dnů k uplatnění práva veta, nevyužít své oprávnění zákon podepsat a umožnit jeho vyhlášení. Vláda zdůrazňuje, že aplikaci oprávnění prezidenta vrátit přijatý návrh vždy doprovází z jeho strany dlouhodobě praktikovaný formální postup (ústavní zvyklost), jehož (ne)užití umožňuje adresátovi přípisu jednoznačně seznat, jaká je vůle prezidenta, zda se rozhodl využít svého práva suspenzivního veta, či nikoliv. Uvedená ústavní zvyklost spočívá v dlouhodobě užívaném striktním dodržování formalizované podoby vyjádření vůle prezidenta vetovat přijatý zákon. Konkrétně jde o užití některého z tvarů slovesa „vrátit“ ve spojení s výslovným uvedením odkazu na čl. 50 odst. 1 Ústavy. Navíc k tomu, aby bylo možné považovat přípis za veto, absentuje také Ústavou stanovená povinná náležitost, kterou je odůvodnění takového postupu.

17. Pokud jde o formulaci obsaženou v přípisu prezidenta: „*uvedený zákon vracím, vážený pane předsedo, k dalšímu opatření.*“, je podle názoru vlády nesporné, že tím prezident především deklaroval, že nevyužije lhůtu, kterou mu k uplatnění jeho práva veta poskytuje čl. 50 odst. 1 Ústavy, a zároveň tím umožnil postoupení přijatého zákona předsedovi vlády, jak vyplývá z dikce čl. 51 Ústavy. Vláda je též přesvědčena, že prezident prostřednictvím výše citované části svého přípisu naplnil formální účel čl. 51 Ústavy, neboť vlastnoručně podepsaným dokumentem osvědčil, že mu bylo umožněno uplatnit ústavně zaručené právo veta – tedy že nebyl zkrácen na svém právu zasáhnout do jádra legislativního procesu. Uvedené pak prezident potvrdil ve svém přípisu ze dne 31. 12. 2020, jehož prostřednictvím se vyjádřil i k motivům, které ho vedly k rozhodnutí napadený zákon nevetovat a zároveň nepodepsat. Tento přípis prezidenta ze dne 31. 12. 2020 nemá ale podle vlády žádnou právní relevanci a toliko potvrzuje projev vůle obsažený v prvním přípisu prezidenta, a proto i argumenty navrhovatelky spojené s tímto přípisem je třeba považovat za irelevantní a mimoběžné.

18. Stran okruhu námitek navrhovatelky, týkajících se absence podpisu prezidenta pod napadeným zákonem, vláda předesílá, že na oprávnění prezidenta podepisovat přijaté zákony [čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy] je nutno nahlížet jako na oprávnění vykonávané po skončení, tedy mimo rámec materiálního jádra ústavně předepsaného legislativního procesu, jehož ústavnost je posuzována v řízení o abstraktní kontrole norem. Vláda zastává názor, že formální smysl a účel čl. 51 Ústavy spočívá „toliko“ ve vytvoření prostoru pro to, aby dotčení ústavní činitelé mohli, po ukončení (jádra) zákonodárného procesu osvědčit a stvrdit, že práva jimi reprezentovaných ústavních orgánů nebyla v dosavadním (stěžejním) průběhu zákonodárného procesu zkrácena, a dále ve stanovení pořadí, ve kterém je toto, třemi ústavními činiteli sdílené, oprávnění naplňováno. Vláda

má však za to, že po novelizaci Ústavy ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. vystoupil, ve vztahu k prezidentovi republiky, do popředí, též jeho smysl materiální – tedy vytvořit prostor, v jehož rámci by mohla přímo volená hlava státu formálně vyjádřit svůj politický názor na přijatý zákon, neboť to je mu v průběhu legislativního procesu (jeho jádra) zapovězeno [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

19. Vláda zastává názor, že záměrem ústavodárce bylo konstituovat oprávnění prezidenta dle čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy jako osobní privilegované právo, nikoliv jako povinnost. Výkon oprávnění prezidenta založeného v čl. 62 písm. i) a čl. 51 formou omisivního jednání (nepodepsání zákona, který nevetoval) proto nemůže být považován za protiústavní, neboť není způsobilý narušit princip demokratické právní státnosti, ani princip dělby moci, ani ústavní pravidlo, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Takovým jednáním prezidenta nemohly být (a nebyly) dotčeny principy právní jistoty a předvídatelnosti práva (jako komponenty právního státu), ani jím nedošlo k porušení práv žádného z orgánů zákonodárského procesu (jimi přijatý zákon byl vyhlášen a nabyt platnosti). Opačný výklad by ale naopak v situaci, kdy prezident nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad, vedl k jednoznačně protiústavním závěrům. V uvedené situaci by totiž absence podpisu prezidenta pod přijatým zákonem vedla k faktickému zablokování zákonodárského procesu. Stejně tak by k uvedenému výsledku, tj. k ochromení zákonodárského procesu, mohla vést i pouhá nečinnost prezidenta, což v demokratickém právním státě rovněž nelze připustit.

20. K tomu vláda konstatuje, že výše uvedenému výkladu odpovídá i dlouhodobá praxe uplatňování uvedeného oprávnění (právo nepodepsat) všemi dosavadními prezidenty od vzniku samostatné České republiky. Nepodepsání nevetovaného zákona prezidentem tedy není ojedinělým excesem, jak naznačuje navrhovatelka. Naopak jej lze označit za dlouhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídá hodnotovému a institucionálnímu konsensu všech dosavadních prezidentů ve vztahu k interpretaci ustanovení čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy ve smyslu privilegovaného práva. Prezident Václav Havel takto postupoval např. v případě zákona č. 59/2003 Sb. Stejně postupoval prezident Václav Klaus, když nevetoval, ale ani nepodepsal např. zákon č. 292/2004 Sb., zákon č. 180/2005 Sb., zákon č. 443/2006 Sb., a další. Vláda dodává, že výše uvedené opakovaně nepřímě potvrdil i Ústavní soud, který v minulosti přezkoumával ústavnost několika zákonů, resp. jejich jednotlivých ustanovení, které prezident nevetoval a nepodepsal (výše citovaný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 77/06, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/12, nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/13), neboť v žádném z takových nálezů neshledal, coby derogací důvod, protiústavnost procedury jejich přijetí z důvodu absence podpisu prezidenta.

21. Na závěr svého vyjádření vláda namítá, že případná derogace napadeného zákona by měla závažné dopady na soukromé osoby z hlediska principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva, a byla proto v rozporu s požadavky principu materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti. Vláda v této souvislosti upozorňuje, že důvodem derogace by nebyla ochrana orgánů zákonodárského procesu, které by se cítily dotčeny postupem porušujícím pravidla zákonodárského procesu, ale ochrana objektivních hodnot plynoucích z principu právního státu, jejichž porušení vadný legislativní proces představuje. Důsledky derogace by však byly, právě z hlediska principů právního státu, nepoměrně závažnější (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/14, bod 162.). Ve svém

vyjádření se vláda podrobněji věnuje také dalším důsledkům případného zrušení napadeného zákona Ústavním soudem.

22. Veřejný ochránce práv vyrozuměl Ústavní soud o tom, že do řízení nevstupuje.

II./3.

Vyjádření prezidenta

23. O vyjádření podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu požádal Ústavní soud i prezidenta. Prezident ve vyjádření uvedl, že pokud se rozhodne postupovat podle čl. 50 Ústavy, odkazuje na čl. 50 Ústavy s tím, že „*vrací zákon Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání*“; v tom postupuje obdobně jako jeho předchůdci, když se rozhodli zákon vetovat. V posuzovaném případě však v přípisu ze dne 28. 12. 2020 předsedovi Poslanecké sněmovny pouze sdělil, že se rozhodl svůj podpis pod napadený zákon nepřipojit a vrátit jej předsedovi Poslanecké sněmovny k dalšímu opatření. Protože se tento přípis stal předmětem mylné interpretace, nikoliv ovšem ze strany předsedy Poslanecké sněmovny, ale ve veřejném prostoru, považoval za nutné na to reagovat přípisem ze dne 31. 12. 2020, v němž jednoznačně vyjádřil, že nevyužil svého práva ve smyslu čl. 50 odst. 1 Ústavy a že další opatření, která měl předseda Poslanecké sněmovny učinit, spočívají v tom, že napadený zákon předloží k podpisu předsedovi vlády a poté k vyhlášení ve Sbírce zákonů.

24. Prezident dále uvádí, že v posuzovaném případě lhůta pro eventuální vrácení zákona Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání uplynula až 6. 1. 2021. Z přípisu ze dne 28. 12. 2020 pak vyplývá, že se tohoto práva i pro zbývající část této lhůty vzdal. Napadený zákon byl vyhlášen dne 31. 12. 2020, tj. v týž den, v němž prezident svým přípisem vyvrátil dezinformace, týkající se jeho postupu. Pokud navrhovatelka namítá, že reakce prezidenta přípisem ze dne 31. 12. 2020 byla opožděná, jde proto o námitku irelevantní, nemající ke skutkovému stavu žádný vztah.

25. Dále prezident poukazuje na to, že případy, kdy se hlava státu rozhodla nepřipojit svůj podpis pod zákon, aniž jej ve smyslu čl. 50 Ústavy vrátila Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání, nejsou po dobu existence samostatné České republiky zcela ojedinělé. K tomu prezident konkrétně uvádí, že jeho předchůdce nevetoval ani nepodepsal zákon č. 330/2010 Sb. (novela zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), zákon č. 92/2011 Sb. (novela zákona o České národní bance), zákon č. 221/2011 Sb. (novela zákona o ochraně ovzduší), zákon č. 428/2012 Sb. (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi) a řadu dalších. Všechny tyto zákony byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů a nabyly účinnosti. V případě zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi došlo i na jeho přezkum před Ústavním soudem, přičemž v nálezu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (bod 90.) se Ústavní soud ke skutečnosti, že prezident se rozhodl zákon nevetovat, ani nepodepsat, postavil neutrálně a zjevně jej vzal pouze na vědomí. Podle prezidenta je běžné, že pokud se hlava státu rozhodne nevrátit zákon Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání, ale pod tento zákon svůj podpis nepřipojit, pak absenci svého podpisu odůvodní. Prezident konstatuje, že takto to učinil on sám v přípisu ze dne 28. 12. 2020 a je nepřipadné vydávat takové odůvodnění za výhrady nasvědčující záměru vrátit zákon Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání.

26. Závěrem svého vyjádření prezident shrnuje, že napadený zákon ve smyslu čl. 50 Ústavy nevetoval, resp. nevrátil Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání a absence jeho podpisu pod napadeným zákonem není důvodem, pro který by napadený zákon nemohl být vyhlášen ve Sbírce zákonů a nabýt účinnosti. Prezident proto navrhuje, aby Ústavní soud návrh navrhovatelky odmítl, nebo jej zamítl.

II./4.

Replika navrhovatelky

27. Shora uvedená vyjádření zaslal Ústavní soud navrhovatelce na vědomí a k případné replice. Navrhovatelka ve své replice nejprve reaguje na vyjádření Poslanecká sněmovny, resp. jejího předsedy, které pokládá za problematické. Chtěla-li se Poslanecká sněmovna zastat bezvadnosti legislativního procesu, měl být takový návrh stanoviska posouzen jejím plénem a hlasováním s ním vysloven většinou souhlas. Předseda Poslanecké sněmovny ale podal stanovisko za celou Poslaneckou sněmovnu, a to ve své vlastní věci. V této souvislosti činí navrhovatelka procesní návrh, jímž žádá, aby Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu, aby vyjádření svého předsedy aprobovala svým usnesením. V opačném případě vyjádření nemá být pokládáno za vyjádření účastníka řízení, ale předsedy Poslanecké sněmovny jako svědka. V návaznosti na uvedené žádá navrhovatelka, aby byl opatřen výslech předsedy Poslanecké sněmovny ohledně závažných důvodů, které mu měly bránit ve výkonu funkce v rozhodné době. Z těchto důvodů navrhovatelka navrhuje, aby bylo ve věci nařízeno ústní jednání.

28. Dále navrhovatelka konstatuje, že plně setrvává na svém hodnocení protiústavnosti postupu, kdy nebylo o napadeném zákonu Poslaneckou sněmovnou znovu hlasováno. Pokud jde o část vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny – týkající se námítky, že napadený zákon byl podepsán v zastoupení místopředsedou Poslanecké sněmovny, a poukázání předsedy Poslanecké sněmovny na § 30 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který by měl pro takový postup poskytovat dostatečný základ – navrhovatelka namítá, že pro takový postup chybí běžnému zákonu ústavněprávní zmocnění a dodává, že je nepřijatelné, aby v daném případě mohly dva ze tří předepsaných podpisů absentovat, resp. být nahrazeny podpisem jiných osob, k tomu Ústavou nepovoláných. K tvrzení předsedy Poslanecké sněmovny, že k postupu podle § 30 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny došlo z vážných osobních důvodů, navrhovatelka konstatuje, že byl-li předseda Poslanecké sněmovny schopen v danou dobu podávat vyjádření pro média, měl by být schopen plnit i své ústavní povinnosti.

29. K vyjádření prezidenta navrhovatelka konstatuje, že je z pohledu ústavního pořádku zcela nerozhodné, zda se v ústavním úkonu prezident výslovně dovolává konkrétního ustanovení, neboť takovýto požadavek ústavní pořádek neobsahuje. Ke sdělení prezidenta ze dne 31. 12. 2020, ve kterém udává, že jeho tři dny starý úkon vetem ve smyslu čl. 50 Ústavy není, navrhovatelka zdůrazňuje, že v případě takto závažných ústavních aktů není prostor pro „druhou šanci“ a od prezidenta se očekává, že svoji vůli vyjádří seznatelným a srozumitelným způsobem hned na první pokus. I kdyby Ústavní soud dospěl k závěru, že o vrácení zákona nešlo, ústavně přípustné není podle navrhovatelky vyhlášení prezidentem nepodepsaného, leč ani nevráceného zákona.

30. Dále navrhovatelka reaguje na vyjádření vlády, a to nejprve na tu jeho část, která vytýká navrhovatelce zvolenou proceduru. Navrhovatelka k tomu zdůrazňuje, že

v posuzované věci jde o to, zda je napadený zákon platně přijat a jde tedy o abstraktní kontrolu jeho ústavnosti. K argumentaci vlády, podle které by přípis ze dne 28. 12. 2020 bylo možné považovat za vrácení zákona, pokud by bylo přítomno odůvodnění daného postupu, navrhovatelka konstatuje, že z materiálního hlediska prezidentův přípis odůvodnění obsahuje. Dovožuje-li vláda, že oprávnění prezidenta podle čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy je osobním privilegovaným právem prezidenta, nikoliv jeho povinností, navrhovatelka namítá, že je-li smyslem uvedených ustanovení osvědčit tak zásadní skutečnost, zda hlava státu byla či nebyla zkrácena na svých právech, pak je nutné je považovat za povinnost. Pokud jde o varování vlády, že by absence podpisu prezidenta mohla vést k faktickému zablokování zákonodárského procesu, navrhovatelka pro takový případ doporučuje, aby v případě, že prezident nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad, bylo aplikován čl. 66 Ústavy a nedocházelo místo toho k vyprazdňování smyslu čl. 51 Ústavy.

31. Závěrem své repliky navrhovatelka zdůrazňuje, že napadený zákon představuje razantní dopady na stabilitu veřejných rozpočtů a setrvává na svém návrhu, tzn. aby byl napadený zákon Ústavním soudem zrušen z důvodu zásadních vad ústavnosti legislativního procesu jeho přijetí.

32. Dne 31. 5. 2021 navrhovatelka doplnila svoji repliku. Uvedla, že posuzovaný případ nemá v rozhodování Ústavního soudu srovnání a předmětný postup prezidenta není ústavní zvyklostí. Podle navrhovatelky by mělo být Ústavním soudem do budoucna postaveno jednoznačně na jisto, jaké možnosti postupu z Ústavy pro prezidenta v rámci účasti na legislativním procesu vyplývají a zda je absence podpisu prezidenta u nevráceného zákona nadále přípustná. Navrhovatelka dále připomíná, že v době První Československé republiky bylo povinností prezidenta podepsat i ty zákony, které neúspěšně vetoval. Závěrem navrhovatelka zdůrazňuje, že se prezident nemůže práva na vrácení zákona ústavně relevantně vzdát a může jen nechat marně uplynout 15denní lhůtu. Proto i pokud by Ústavní soud seznal, že prezident zákon nevetoval, nicméně jej nepodepsal, nemohl zákon nabýt účinnosti již dne 1. ledna 2021. Tento závěr by se měl podle navrhovatelky z důvodu ochrany právní jistoty a důvěry v právní řád promítnout do výroku nálezu Ústavního soudu. S ohledem na uvedené navrhovatelka v případě nevyhovění námitkám stran ústavní konformity legislativního procesu alternativně navrhuje, aby Ústavní soud ve výroku nálezu konstatoval, že napadený zákon nabyl účinnosti dne 13. 1. 2021.

III.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

33. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Návrh v tomto případě podala skupina 19 senátorů; v souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelka splňuje.

34. Napadený zákon je zákonem novelizačním, přičemž navrhovatelka nenapadá jednotlivá ustanovení zákona, která byla napadeným zákonem novelizována. Ústavní soud se tedy dále zabýval tím, je-li možné samostatně napadnout novelu zákona jako celek nebo je nutné brojit přímo proti novelizovaným ustanovením v zákoně. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře opakovaně dospěl k závěru, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizované normy

[např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96 (N 98/6 SbNU 203), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 (U 27/19 SbNU 271), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97), sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215)], a jako taková je posuzována i její ústavnost. Jsou-li v řízení o kontrole norem derogačními důvody absence normotvorné kompetence nebo porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, je posuzována i ústavnost samotné novely [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165)]. Navrhovatelka výslovně napadá novelu zákona jako celek s argumentací, směřující proti neústavnosti legislativního procesu, což je s ohledem na uvedené přípustné.

35. Ústavní soud s ohledem na výše uvedené konstatuje, že návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona o Ústavním soudu a současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle ustanovení § 67 téhož zákona. Ústavní soud tedy návrh meritorně posoudil; rozhodl o něm bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 věty první zákona o Ústavním soudu (k tomu viz níže bod 59.) a od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

36. Navrhovatelka požádala o přednostní projednání návrhu, což odůvodnila tím, že rozhodnutí Ústavního soudu bude mít mimo vlastní posouzení věci také výrazný judikaturní význam do budoucna. Ústavní soud shledal takové odůvodnění žádosti o přednostní projednání obecným. Nicméně ačkoli o této žádosti nebylo rozhodnuto formálně, bylo jí učiněno zadost *via facti*, když plénum o věci rozhodlo v době necelých pěti měsíců ode dne, kdy byl návrh Ústavnímu soudu doručen.

IV.

Průběh legislativního procesu a posouzení jeho ústavní konformity

37. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

38. Ústavní soud v rámci přezkumu novely zákona hodnotí pouze to, zda byl dodržen ústavní rámec zákonodárského procesu (v Ústavou stanovené kompetenci a přijetí ústavně předepsaným způsobem), který vyústil v přijetí novely. Tomu odpovídá i argumentace navrhovatelky, která směřuje toliko proti neústavnosti legislativního procesu, resp. vyhlášení napadeného zákona.

39. Z vyjádření obou komor Parlamentu, připojených příloh a příslušných stenografických záznamů (dostupných na www.psp.cz) se podává, že návrh napadeného zákona předložila Poslanecké sněmovně vláda (jako sněmovní tisk č. 910). Návrh prošel třemi čteními v Poslanecké sněmovně (první čtení dne 7. 7. 2020, druhé čtení dne 27. 10. 2020 a třetí čtení dne 19. 11. 2020), která s ním vyslovila souhlas, když z přítomných 102 poslankyň a poslanců pro návrh hlasovalo 68, proti bylo 28 a 6 se zdrželo.

40. Návrh napadeného zákona byl postoupen Senátu (senátní tisk č. 11), který jej dne 10. 12. 2020 projednal a vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, když ze 77 přítomných senátorek a senátorů hlasovalo 46 pro, proti bylo 17. O návrhu zákona ve

znění schváleném Senátem bylo v Poslanecké sněmovně hlasováno dne 22. 12. 2020 s tím výsledkem, že z přítomných 104 poslankyň a poslanců hlasovalo pro 70, proti bylo 22 a 12 se zdrželo.

41. Prezident, kterému byl napadený zákon doručen k podpisu dne 22. 12. 2020, jej nepodepsal a bylo postupováno tak, že nedošlo ani k jeho vrácení zpět Poslanecké sněmovně k novému hlasování. Napadený zákon byl odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů dne 28. 12. 2020. Napadený zákon byl vyhlášen dne 31. 12. 2020 ve Sbírce zákonů.

42. K posouzení kompetence vydávajícího orgánu Ústavní soud konstatuje, že kompetence Parlamentu České republiky, jenž napadený zákon přijal, plyne jasně z čl. 15 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud tedy shledává, že napadený zákon byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence, a ani navrhovatelka žádnou námitku tímto směrem nevznesla.

43. Ústavní vady zákonodárského procesu, které navrhovatelka výslovně formuluje, lze shrnout následovně:

- 1) Došlo k vyhlášení napadeného zákona ve Sbírce zákonů, ačkoliv prezident projevil vůli jej vrátit Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovně k novému hlasování (suspenzivní veto),
- 2) absence podpisu prezidenta pod napadeným zákonem,
- 3) napadený zákon nepodepsal předseda Poslanecké sněmovny, ale její místopředseda.

44. K tvrzeným vadám legislativního procesu Ústavní soud nejprve uvádí, že kritérii ústavnosti zákonodárského procesu se zabýval v řadě svých nálezů, v nichž formuloval východiska zcela uplatnitelná i v nyní posuzované věci. V nálezu ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) Ústavní soud zdůraznil – a odkazuje na to sama navrhovatelka – že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem. Z toho plyne, že „*ne (...) každá vůle parlamentního orgánu, ale toliko taková, která zákon, ať již zákon ústavní nebo prostý (o jejím jednacím řádu), respektuje a z jeho mezí vychází, se může stát zákonem.*“ Na druhou stranu v nálezu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) Ústavní soud zdůraznil, že formální vady v legislativním procesu nemohou bez dalšího vést k derogaci jím posuzovaného právního předpisu, neboť takovýto případný zásah ze strany Ústavního soudu je třeba vždy poměřovat ve vazbě na princip oprávněné důvěry občanů v právo, princip právní jistoty a ochrany nabytých práv. V nálezu ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) pak Ústavní soud vyslovil, že k derogaci právního předpisu pro procedurální vady jeho normotvorného procesu přistupuje – v kontextu naznačené zdrženlivosti – tehdy, došlo-li v legislativním procesu přímo k porušení Ústavy či jiné části ústavního pořádku nebo k porušení některého z ustanovení tzv. podústavního práva (například jednacím řádu Poslanecké sněmovny), vždy však jen v případě, že takové porušení nabývá ústavněprávního významu. Důvodem k zásahu Ústavního soudu je v takových případech zejména ochrana volné soutěže politických stran a ochrana menšin, zejména pak parlamentní opozice (srov. zejména čl. 5 a čl. 6 Ústavy a čl. 22 Listiny).

45. Jinými slovy, Ústavní soud se drží zásady zdrženlivosti a ruší právní úpravu výjimečně, nebyla-li v rámci zákonodárského procesu dodržena jeho esenciální pravidla a pochybení dosahuje ústavněprávních rozměrů. K takovému závěru Ústavní soud v předmětné věci nedospěl, jak je následně vysvětleno.

IV./1.

Posouzení vůle prezidenta

46. Podle čl. 50 odst. 1 Ústavy má prezident právo vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Podle čl. 50 odst. 2 Ústavy o vráceném zákonu hlasuje Poslanecká sněmovna znovu. Pozměňovací návrhy nejsou přípustné. Jestliže Poslanecká sněmovna setrvá na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců, zákon se vyhlásí. Jinak platí, že zákon nebyl přijat.

47. Právo prezidenta vrátit přijatý zákon je ve výčtu prezidentských pravomocí a oprávnění zařazeno mezi ty, k jejichž platnosti není třeba spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády [čl. 62 písm. h) Ústavy]. Jde o oprávnění prezidenta v legislativním procesu, jehož uplatněním prezident autonomně a významně zasahuje do činnosti zákonodárce.

48. Kdyby prezident napadený zákon posuzovaným postupem vrátil Poslanecké sněmovně k opětovnému projednání podle čl. 50 odst. 1 Ústavy, jak namítá navrhovatelka, a přesto byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů bez toho, že by o jeho přijetí Poslanecká sněmovna opětovně hlasovala, došlo by k porušení čl. 50 odst. 2 Ústavy. S ohledem na výše uvedená hlediska (body 43. a 44.) by takové přímé porušení ústavního pořádku mohlo vést k tomu, že by byl takto vyhlášený zákon Ústavním soudem derogován, pokud by současně ochrana ústavnosti legislativního procesu v daném případě převážila nad ochranou oprávněné důvěry občanů v právo, princip právní jistoty a ochranou nabytých práv. Ústavní soud proto dále posoudil, zda prezident svým přípisem ze dne 28. 12. 2020 suspenzivní veto uplatnil.

49. Znění přípisu prezidenta ze dne 28. 12. 2020 je následující:

„Vážený pane předsedo,

dne 22. prosince 2020 jste mi předložil k podpisu zákon, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

Sděluji, že jsem se rozhodl svůj podpis pod tento zákon nepřipojit. Důvodem je skutečnost, že součástí zákona je novela zákona o daních z příjmů, která při snížení základu daně z příjmů ze závislé činnosti o povinné pojistné a současném ponechání sazby 15 % a zároveň zvýšením základní slevy na daní z příjmů fyzických osob nejdříve pro r. 2021 a poté pro následující zdaňovací období, je způsobilá, při odhadovaném dopadu až 90 mld. Kč, výrazným způsobem prohloubit nepříznivý vývoj veřejných financí, zejména státního rozpočtu. Uvedené změny zákona o daních z příjmů, spočívající ve snížení zdanění nejen v jedné, ale rovnou ve dvou úrovních, považuji za současné finanční situace státu za projev snížené míry odpovědnosti.

Uvedený zákon vracím, vážený pane předsedo, k dalšímu opatření.“

50. Ústava neupravuje formu projevu vůle prezidenta vrátit zákona podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. V tomto směru stanoví toliko povinnost tak učinit s odůvodněním a ve stanovené lhůtě. Za vrácení zákona lze proto považovat takový projev prezidenta, který směřuje k Poslanecké sněmovně a z jehož obsahu je zřejmé, že prezident uplatňuje právo vrátit přijatý zákon k novému hlasování a odůvodňuje, proč tak činí.

51. Vzhledem k tomu, že jde o projev vůle představitele výkonné moci – ústavního orgánu, který tímto postupem uplatňuje svoje oprávnění, kterým významným způsobem vstupuje do činnosti moci zákonodárné (viz výše bod 46.), musí být projev vůle prezidenta k uplatnění tohoto jeho oprávnění jednoznačný do té míry, že prakticky neskýtá prostor pro jiný výklad než ten, že je jím vyjádřena vůle uplatnit suspenzivní veto. Jinak řečeno, z projevu vůle musí bez relevantních pochybností vyplývat, že prezident uplatňuje oprávnění vrátit přijatý zákon k novému hlasování, jinak nejde o vrácení zákona podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Je na samotném prezidentovi, aby v případě, kdy chce uplatnit svoje oprávnění vrátit zákon k novému hlasování, tak učinil jasným, jednoznačným, a tedy nezaměnitelným způsobem. Posouzení jen úkonů uplatněných tímto způsobem jako veta je zajištěním právní jistoty v zákonodárství.

52. S ohledem na uvedené Ústavní soud dodává, že nepřisvědčil té části argumentace navrhovatelky, podle které má být předmětný projev vůle prezidenta posuzován stejně, jako v případě výkladu právních jednání podle občanského zákoníku (§ 555 a násl.), neboť v posuzovaném případě nejde o výklad projevu vůle v oblasti soukromého práva, nýbrž projevu vůle k uplatnění ústavního oprávnění státního orgánu.

53. Z uvedených hledisek posoudil Ústavní soud přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 a dospěl k závěru, že nejde o uplatnění suspenzivního veta, neboť jde o takový projev vůle prezidenta, který reálně umožňuje jiný výklad než ten, že šlo o vrácení napadeného zákona k novému hlasování, a to výklad, kterého se dovolává prezident sám.

54. Podle vyjádření Poslanecké sněmovny, vlády, ale také především prezidenta, došlo přípisem ze dne 28. 12. 2020 k projevu vůle prezidenta napadený zákon nepodepsat a současně jej ani nevrátit k novému hlasování v Poslanecké sněmovně, nýbrž jej postoupit předsedovi Poslanecké sněmovny za účelem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

55. Jde-li o rozhodnutí prezidenta svůj podpis pod napadený zákon nepřipojit, Ústavní soud především zdůrazňuje, že v historii samostatné České republiky, tedy za doby účinnosti nynější Ústavy, byl postup, kdy prezident zákon nepodepsal, ani nevrátil k novému hlasování, v několika případech uplatněn, jak upozorňují vláda i prezident ve svých vyjádřeních (takto bylo postupováno v případech zákonů č. 292/2004 Sb., č. 180/2005 Sb., č. 443/2006 Sb., č. 239/2008 Sb., č. 162/2009 Sb., č. 330/2010 Sb., č. 92/2011 Sb., č. 220/2011 Sb., č. 221/2011 Sb., č. 426/2011 Sb., č. 427/2011 Sb., č. 428/2011 Sb. a č. 428/2012 Sb.). V žádném z těchto případů nebylo takové opomenutí jeho povinnosti podepsat zákon vykládáno jako uplatnění práva vrátit přijatý zákon podle čl. 50 odst. 1 Ústavy Poslanecké sněmovně. V některých takových případech zákonů došlo i k jejich přezkumu před Ústavním soudem v řízení o abstraktní kontrole norem [nález ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), nález ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.) a nález ze

dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)), přičemž v žádném z nich Ústavní soud neshledal protiústavnost procedury přijetí zákona z důvodu jeho nepodepsání prezidentem. Z uvedené ústavní praxe i judikatury Ústavního soudu, od které nemá Ústavní soud důvod se nyní odchylovat, vyplývá, že podpis prezidenta není podmínkou vyhlášení zákona, přestože prezident je k podpisu přijatého návrhu zákona ústavně povinen.

56. Je totiž třeba rozlišovat dva aspekty dané věci, tj. vlastní postup prezidenta republiky a vliv jeho (ne)jednání na dokončení legislativního procesu. Samotný podpis prezidenta není *conditio sine qua non* platnosti zákona. Nicméně je třeba konstatovat – i s přihlédnutím ke (zcela převažujícím) názorům nauky (srov. např. KYSELA, J. Čl. 51. In: KLÍMA, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 422 an., SUCHÁNEK, R. Čl. 51. In: BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZSKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 625 an., HERC, T. Čl. 51. In: RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 504 an., SLÁDEČEK, V. Čl. 51. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C.H. Beck, 2016, s. 520) – že napadený postup prezidenta republiky není v souladu s Ústavou. Je jeho povinností přijatý zákon podepsat nebo uplatnit veto – *tertium non datur*. Na druhé straně však samotné nepřipojení podpisu prezidenta k přijatému zákonu nedosahuje dostatečné intenzity, aby to mělo vliv na (řádné) ukončení legislativního procesu, tedy nebrání vyhlášení a tím nabytí platnosti a účinnosti přijatého zákona.

57. Ústavní soud se dále zaměřil na to, že prezident vedle toho, že napadený zákon nepodepsal, jej současně „vrátil“ předsedovi Poslanecké sněmovny „*k dalšímu opatření*“. Ústavní soud dospěl k závěru, že ani s přihlédnutím k uvedenému nelze přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 považovat za takový projev prezidenta, z jehož obsahu by bylo dostatečně zřejmé (viz výše body 49. a 50.), že uplatňuje právo vrátit přijatý zákon k novému hlasování. V souvislosti s oprávněním prezidenta vracet zákony podle čl. 50 odst. 1 Ústavy nabývá podpis přijatého zákona prezidentem významu i v tom směru, že prezident svým podpisem osvědčuje mimo jiné skutečnost, že měl možnost využít své právo jej vrátit, resp. že se tohoto práva ještě před uplynutím k tomu stanovené lhůty vzdává (Herc, T. Čl. 51 [Podepisování zákonů]. In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 499 a s. 501). Význam podpisu zákona prezidentem tedy spočívá také v tom, že jde o krok urychlující postup vedoucí k vyhlášení zákona. Proto v případě, kdy se prezident rozhodl nepodepsat napadený zákon, lze jeho „vrácení“ předsedovi Poslanecké sněmovny „*k dalšímu opatření*“ interpretovat tak, že jde o krok urychlující postup vedoucí k vyhlášení prezidentem nepodepsaného zákona, a to ještě před uplynutím lhůty pro uplatnění suspenzivního veta. Takto ostatně vysvětluje svůj postup i sám prezident.

58. Konečně ani skutečnost, že přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 obsahuje odůvodnění uplatněného postupu, nic na výše uvedeném nemění. Z povinnosti, že suspenzivní veto musí prezident podle čl. 50 odst. 1 Ústavy odůvodnit, nelze v tomto směru dovozovat nic víc, než že neuvede-li prezident své důvody pro uplatnění suspenzivního veta, postupuje v rozporu s ústavním pořádkem. Přítomnost odůvodnění v přípise prezidenta ze dne 28. 12. 2020 by proto byla v tomto směru relevantní až v případě, kdyby šlo o projev, kterým

prezident uplatňuje oprávnění podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Ostatně v případech, kdy prezident nepodepíše ani nevrátí zákon k novému hlasování Poslanecké sněmovně, je dosavadní praxí, že tento svůj postup prezident odůvodňuje, jak Ústavní soud shledal ze sněmovních tisků dostupných na adrese <http://www.psp.cz> (srov. např. přípis prezidenta ze dne 22. listopadu 2012, sněmovní dokument č. 4603).

59. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud uzavírá, že přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 nelze považovat za uplatnění oprávnění prezidenta podle čl. 50 odst. 1 Ústavy, neboť nejde o projev vůle prezidenta, ze kterého by nezaměnitelným způsobem vyplývalo, že má být napadený zákon vrácen Poslanecké sněmovně k novému hlasování. Tento projev vůle lze naopak interpretovat tak, jak činí sám prezident a jak učinily následně postupující ústavní orgány, tzn. že napadený zákon prezident nepodepsal, neuplatnil k němu právo suspenzivního veta a postoupil jej k vyhlášení ve Sbírce zákonů. Nad rámec uvedeného Ústavní soud dodává, že ze sněmovních tisků vyplývá, že dlouhodobě praktikovaným postupem při uplatňování oprávnění prezidenta vrátit přijatý zákon k novému hlasování Poslanecké sněmovně, je takový projev prezidenta, ve kterém výslovně a jednoznačně konstatuje, že jde o postup podle čl. 50 odst. 1 Ústavy, na který je přímo v textu odkazováno (např. přípis prezidenta ze dne 10. března 2017, č. j. KPR 1462/2017).

60. K námitce navrhovatelky obsažené až v doplnění její repliky, že se prezident nemohl práva na vrácení napadeného zákona vzdát, a proto napadený zákon nemohl nabýt účinnosti dříve, než marně uplynula 15denní lhůta k uplatnění práva veta podle čl. 50 odst. 1 Ústavy, Ústavní soud předně opět připomíná, že k zásahu Ústavního soudu do legislativní sféry z důvodu vad legislativního procesu může dojít pouze nebyla-li v rámci zákonodárného procesu dodržena jeho esenciální pravidla a pochybení dosahuje ústavněprávních rozměrů. Takovou vadou by v souvislosti s předmětnou námitkou navrhovatelky mohl být případ, pokud by byl v důsledku neposkytnutí celé 15denní lhůty – ještě před vyhlášením zákona – prezident na svém právu uplatnit veto zkrácen. V nyní posuzované věci však o takový případ nešlo.

IV./2.

Absence podpisu prezidenta a předsedy Poslanecké sněmovny

61. V souvislosti s námitkami navrhovatelky – že napadený zákon nebyl podepsán ani předsedou Poslanecké sněmovny, ale pouze zastupujícím místopředsedou Poslanecké sněmovny a předsedou vlády – Ústavní soud připomíná svou předchozí judikaturu, ze které vyplývá, že z ústavního hlediska lze akceptovat ústavní praxi, která s odkazem na čl. 29 odst. 1 Ústavy a § 29 odst. 1 písm. g) a § 30 odst. 1 a 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny připouští zastoupení předsedy Poslanecké sněmovny některým z jeho místopředsedů i při podepisování zákonů, ač k tomu sama Ústava mlčí [nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.)].

62. Na základě výše uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že navrhovatelkou tvrzená formální vada legislativního procesu, předcházející publikaci napadeného zákona a spočívající v absenci podpisu prezidenta a předsedy Poslanecké sněmovny, není – s ohledem na výše uvedenou zdrženlivost Ústavního soudu (body 43. a 44.) a za situace, kdy vyhlášený zákon odpovídá svým zněním zákonu, jenž byl přijat – způsobila v posuzované věci představovat derogační důvod vedoucí ke zrušení napadeného zákona. S ohledem na uvedené by byl výslech předsedy Poslanecké sněmovny jako svědka

k okolnostem podepsání napadeného zákona místopředsedou Poslanecké sněmovny, jak navrhovatelka žádá (viz výše bod 27.), nadbytečný.

V.
Závěr

63. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný, proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno. Osud ústavní stížnosti sdílejí i všechny procesní návrhy, které navrhovatelka učinila (viz výše bod 27.). Ústavní soud o nich proto nerozhodoval samostatným výrokem.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 22. června 2021

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu