

Otázky a odpovědi

k nálezu Ústavního soudu o legislativních přílepcích

(nález sp. zn. Pl. ÚS 41/23 ze dne 4. prosince 2024)

1. Kdo je navrhovatelka a proč se obrátila na Ústavní soud?

Navrhovatelkou je skupina 70 poslanců, za které jedná poslankyně Alena Schillerová.

Na Ústavní soud se obrátila s návrhem, v němž zpochybňovala proces přijetí novely – zákona č. 253/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Podle navrhovatelky původní vládní návrh této novely pouze měnil organizační strukturu a řízení Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí (Úřad).

Pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka však do novely vložil zpřísnění úpravy zákona o střetu zájmů, které zakazuje politikům vlastnit média a přijímat dotace a investiční pobídky, a totéž promítl do dvou dalších zákonů. Tento pozměňovací návrh podle navrhovatelky představuje neústavní přílepek.

Podle navrhovatelky také došlo k neústavnímu zkrácení parlamentní debaty. Rozprava ve třetím čtení návrhu zákona byla ukončena, ačkoliv do ní ještě byli přihlášení řečníci.

2. Jak Ústavní soud rozhodl?

Klíčovou otázkou bylo, zda pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka představuje neústavní přílepek.

Plénium Ústavního soudu návrhu vyhovělo a zrušilo novelu v rozsahu ustanovení, která jsou výsledkem neústavního přílepku.

Derogace bude mít za následek obživení původní právní úpravy. Ve výjimečných případech je totiž Ústavní soud oprávněn stanovit, že jeho derogační (zrušující) nález bude mít za následek obživení předchozí úpravy, a tyto výjimečné okolnosti shledal i v posuzované věci.

Ústavní soud nicméně nevyhověl námitce, že při projednávání zákona došlo k neústavnímu omezení debaty ve třetím čtení. V dané situaci se opozice již dopouštěla nepřiměřených obstrukcí, které bylo možné v souladu s ústavním pořádkem ukončit, přestože byli do diskuse přihlášení ještě další řečníci.

3. Co je to přílepek a jak jej Ústavní soud posuzuje?

Přílepek je pozměňovací návrh, který nemá úzký vztah ani k účelu, ani k předmětu (obsahu) původního návrhu zákona a jehož přijetí není podepřeno ani širokým konsenzem v Poslanecké sněmovně.

U takového přílepku je třeba posoudit intenzitu, v níž zasahuje ústavní pravidla a principy, což se bude u různých přílepků lišit.

V návaznosti na to je třeba zvážit, zda nad porušenými ústavními pravidly a principy nepřevažují jiné, protichůdné ústavní hodnoty, pro které je namísto nerušení úpravy, která je výsledkem přílepku.

4. Kde najdu původní vládní návrh zákona a pozměňovací návrh – neústavní přílepek?

Údaje k projednávání sněmovního tisku 312 (Poslanecká sněmovna, 9. volební období, od 2021) jsou veřejně dostupné.

Původní návrh zákona je veden pod sněmovním tiskem 312/0.

Pozměňovací návrh poslance Jakuba Michálka je veden pod sněmovním tiskem 312/3, a to v části D.

5. Proč byl pozměňovací návrh k tzv. Lex Babiš II neústavním přílepkem?

Ústavní soud kritéria vymezená v otázce 3 aplikoval na konkrétní případ.

Pozměňovací návrh neměl úzký vztah ani k účelu, ani k obsahu původního návrhu zákona, a současně v Poslanecké sněmovně nebylo dosaženo širokého konsenzu ve prospěch jeho přijetí. Šlo tedy o přílepek.

Tento přílepek porušoval požadavky na transparentnost, jednoznačnost a racionalitu legislativního procesu plynoucí z principů demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Představoval také zneužití práva podávat pozměňovací návrhy. Cílem pozměňovacího návrhu totiž bylo vložit do vládního návrhu zákona úpravu, která měla být samostatným návrhem zákona (a v dané době dokonce skutečně byla předložena Poslanecké sněmovně i jako samostatný návrh zákona sněmovním tiskem 110). Pozměňovací návrh tak představoval zastřenou zákonodárnou iniciativu a obcházel čl. 41 odst. 2 Ústavy.

Z ústního jednání před Ústavním soudem vyplynulo, že předkládající poslanec pozměňovací návrh využil s úmyslem překvapit opozici a omezit její schopnosti reagovat.

Ústavní soud současně neshledal, že by protichůdné ústavní normy (principy) v daném případě převážily nad ústavními principy a normami, které byly porušeny:

- Přes obtíže, které mohou obstrukce politické menšiny vyvolávat ve fungování Poslanecké sněmovny, není využití přílepků legitimním nástrojem, jak se s nimi vypořádat. Zajistit, že činnost Poslanecké sněmovny nebude blokována, lze totiž i jinak a v souladu s ústavním pořádkem.
- Nad důvody pro zásah Ústavního soudu nemohla převážit ani ochrana právní jistoty. Novela totiž byla napadena u Ústavního soudu nedlouho (necelý měsíc) po svém vyhlášení.
- Zrušení dané právní úpravy není v rozporu s hodnotami materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (čl. 1 odst. 1, čl. 83 Ústavy).

Vláda u ústního jednání uznala, že legislativní proces v části týkající se přílepku byl zatížen vadou. Ústavní soud shledal, že šlo o vadu způsobující neústavnost novely v částech, které jsou výsledkem přílepku.

6. Jaká je technika derogace Ústavním soudem z důvodu neústavního přílepku?

Co se techniky derogace týče, Ústavní soud řešil dvě relativně samostatné otázky: zda má Ústavní soud z důvodu přílepku zrušit zákona celý (včetně přílepkiem nedotčené části), nebo nikoliv, a zda má předchozí úprava, účinná před *lex Babiš II*, „obživnout“.

Ústavní soud zrušil novelu pouze v rozsahu ustanovení, která jsou výsledkem neústavního přílepku.

Pro neústavnost přílepku Ústavní soud neruší zákon celý. To odráží zásady zdrženlivosti a sebeomezení Ústavního soudu. I když se vady legislativního procesu většinou týkají zákona jako celku, představují přílepky výjimku z tohoto pravidla. Přílepek sám o sobě nekontaminuje legislativní proces týkající se zbývajících částí zákona.

Předchozí právní úprava, účinná před napadenou novelou, nyní „obživne“.

K obživnutí předchozí právní úpravy v důsledku derogace novely může dojít pouze ve výjimečných případech, pokud takový důsledek se svým rozhodnutím Ústavní soud výslovně spojí.

Derogace bez obživnutí předchozí právní úpravy by v nynějším případě vyvolala právní nejistotu adresátů důležitých právních předpisů, které byly předmětem novelizace, a ohrozila by aplikovatelnost norem důležitých pro řádné fungování demokratického právního státu.

Derogace bez obživnutí předchozí úpravy by znamenala např. to, že:

- Z § 4a odst. 1 zákona o střetu zájmů by byl bez náhrady odstraněn zákaz veřejných funkcionářů být „skutečným majitelem“ právnické osoby, která je provozovatelem rozhlasového nebo televizního vysílání nebo vydavatelem periodického tisku; přitom by se neobnovil dřívější zákaz být „ovládající osobou“ takové právnické osoby.
- Bez náhrady by byla zrušena konkretizace dané povinnosti všech veřejných funkcionářů v § 4a odst. 2 zákona o střetu zájmů, což by vyvolalo stav značné právní nejistoty u každého veřejného funkcionáře, který je povinen povinnosti podle tohoto zákona plnit.

Aby nedošlo vlivem derogačního nálezu k nežádoucímu a neústavnímu stavu, Ústavní soud výjimečně spojil derogaci novelizujících ustanovení s účinkem v podobě obživnutí původní právní úpravy.

7. Jsou přílepky legitimní, pokud k nim politická většina přistupuje, aby se bránila bezbřehým obstrukcím a prosadila své ústavní právo vládnout (čl. 6 Ústavy)?

Přílepky nelze ospravedlnit jako reakci na různé obstrukční aktivity opozice. Většina v Poslanecké sněmovně má legitimní nástroje k tomu, jak bezbřehé obstrukce ústavně souladným způsobem ukončit.

Obstrukce ze strany opozice nemají vést k paralýze legislativní činnosti Poslanecké sněmovny, takovým obstrukcím Ústavní soud neposkytuje ochranu. V opačném případě by totiž politická většina – v rozporu s čl. 6 věty první Ústavy – nebyla schopna prosadit svou vůli svobodným hlasováním.

Podle obecného principu vyjádřeného v rozhodovací praxi Ústavního soudu lze obstrukce ústavně souladným způsobem ukončit v jakékoliv fázi legislativního procesu, pokud již dochází k zablokování činnosti Poslanecké sněmovny.

Paralyzující obstrukce jsou zneužitím ustanovení jednacího řádu o možnosti vystoupit či jinak participovat na jednání sněmovny. Zneužití práva přitom nepoživá právní (ani ústavněprávní) ochrany, aniž by to musel jednací řád výslovně stanovit. Výslovná úprava podmínek pro takový zásah v jednacím řádu by ovšem mohla být vhodnější.

8. Má rozhodnutí Ústavního soudu nějaký význam či přesah do budoucna?

Nálezy Ústavního soudu jsou závazné pro všechny orgány i osoby. Mají tedy svůj přesah do budoucna, do rozhodování o dalších kauzách.

Ústavní soud se v návaznosti na dosavadní rozhodovací praxi věnoval tomu, jaké pozměňovací návrhy mají povahu přílepku. Upřesnil, za jakých podmínek je nutné zrušit zákonná ustanovení, která jsou výsledkem přílepku, z důvodu jejich neústavnosti.

Přezkum legislativní procedury je především v mezinárodním akademickém prostředí považován za užitečnou pojistku demokratického právního státu proti neliberálním vývojem.

Rozhodnutí Ústavního soudu v této věci chrání nejen práva současné opozice, ale i všech případných budoucích opozičních politických stran a hnutí.

9. Jak o přílepcích rozhodoval Ústavní soud v minulosti?

Ústavní soud se problematikou přílepků zabýval mnohokrát. Stěžejním rozhodnutím vždy byl plenární náleží sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (soudkyně zpravodajka Eliška Wagnerová), v němž se Ústavní soud zabýval přílepkem poprvé.

Nález Pl. ÚS 77/06 identifikoval čtyři základní důvody, pro které využívání přílepků narušuje ústavní principy a pravidla:

- Omezení parlamentní a veřejné debaty o návrhu zákona
- Obcházení zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy
- Porušování práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy
- Porušování principů demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy)

Následně se Ústavní soud věnoval problematice přílepků v různém kontextu, v pozdějších případech však již neshledal, že by bylo třeba zrušit napadenou zákonnou úpravu jako neústavní přílepek. Zákonodárce reagoval na „přílepkovou judikaturu“ novelizací jednacího řádu Poslanecké sněmovny, tedy zákona, který upravuje postupy v Poslanecké sněmovně, která některé negativní dopady přílepků částečně zmírnila.

10. Uplatnil někdo ze soudců nesouhlas s rozhodnutím formou odlišného stanoviska?

Je právem (ne povinností) soudce, který hlasoval proti výroku rozhodnutí nebo nesouhlasil s odůvodněním, vyjádřit svůj nesouhlas. Odlišná stanoviska jsou tradičně připojena za publikovanými nálezy.

Forma nesouhlasu s rozhodnutím nabývá dvou základních podob. Soudce může nesouhlasit s výrokiem rozhodnutí, nebo i jen s odůvodněním rozhodnutí.

K rozhodnutí ve věci přílepku uplatnili společné disentanční stanovisko (nesouhlas s výrokiem a odůvodněním) soudkyně a soudci Wintr, Hulmák, Křesťanová, Langášek, Ronovská a Zemanová.