

JUDr. **Stanislav Polčák**

advokát

ČAK: 11590
tel: 734 588 408
email: polcak@email.cz
ID dat.schr.: **z84fstx**

sídlo AK:

Řehenice - Malešín 10
251 67 p. Pyšely

pobočka:

Fügnerovo nám. 1808/3
120 00 Praha 2

V Praze dne 14.1.2021

zn.: --- **nepředchází**

dat.schr.: **z2tadw5**

Ústavní soud ČR

Joštova 625/8
660 83 **Brno-střed**

Ústavní soud ČR

Navrhovatel: **skupina senátorů,**

za něž jedná senátor **David S m o l j a k**, jenž udělil plnou moc k zastupování
před Ústavním soudem

JUDr. Stanislavu Polčákovi, advokátovi
AK Řehenice 10, 251 67 Pyšely, dat. schr.: **z84fstx**

Účastník řízení: **1) Poslanecká sněmovna PČR**

2) Senát PČR

N Á V R H

podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR

**na zrušení zákona č. 609/2020 Sb.,
kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony
(tzv. daňový balíček)**

spolu s návrhem na přednostní projednání
(§ 39 zákona o Ústavním soudu)

Trojmo

Přílohy:

Podpisová listina senátorů

Plná moc

Dopis prezidenta republiky předsedovi PSP ČR ze dne 28.12.2020

Dopis prezidenta republiky předsedovi PSP ČR ze dne 31.12.2020

I. Předmět návrhu

1. Navrhovatel – skupina senátorů – (dále jen „**navrhovatelé**“) je podle Ústavy ČR a zákona o Ústavním soudu oprávněn Ústavnímu soudu ČR předložit k posouzení otázku protiústavnosti právního předpisu. Toto své oprávnění navrhovatelé využívají, když namítají, že zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (dále jen „**napadený zákon**“, příp. tzv. daňový balíček) byl vyhlášen, aniž by byl **vydán ústavně předepsaným způsobem** podle pravidel **legislativního procesu, který přijetí a vydání zákona předcházelo (naplnění formální náležitosti Ústavy) pro vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů**.
2. Navrhovatelé jsou aktivně legitimováni k navrhování abstraktního přezkumu právních předpisů na základě § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**ZÚS**“), podle něhož je skupina nejméně 17 senátorů oprávněná podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy. Návrh je ve smyslu § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu podepsán požadovaným počtem senátorů, což dokládáme podpisovou listinou v příloze. Navrhovatelé jsou proto přesvědčeni, že podmínky pro meritorní přezkum ústavnosti zákona Ústavním soudem jsou naplněny.
3. Na tomto místě navrhovatelé uvádějí, že při řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, je Ústavnímu soudu uloženo kromě posouzení obsahu zákonů z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, aby zkoumal, zda zákon byl přijat a vydán **ústavně předepsaným způsobem**. Výslovně ust. § 68 odst. 2 ZÚS uvádí, že *„při rozhodování posuzuje Ústavní soud obsah zákona nebo jiného právního předpisu z hlediska jejich souladu s ústavními zákony, a jedná-li se o jiný právní předpis, též se zákony a zjišťuje, zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.“* Námitky, které dále navrhovatelé k napadenému zákonu přednášejí, nemíří k vlastnímu obsahu zákona. V tomto řízení navrhovatelé usilují pouze o přezkoumání ústavní procedury předcházející vyhlášení zákona a zhodnocení, zda i samotný proces bezprostředně předcházející vyhlášení zákona (podepsání přijatého zákona) proběhlo způsobem, který předepisuje ústavní pořádek.

II. Meritum věci

4. Návrh zákona byl schvalován Poslaneckou sněmovnou, která dne 22.12.2020 akceptovala pozměňovací návrhy Senátu a schválila návrh zákona (tzv. daňového balíčku) ve znění úpravy Senátu. Zákon byl téhož dne doručen prezidentovi k posouzení.
5. V návaznosti na postoupení zákona dne 28.12.2020 pod č.j. KPR: 5479/2020 prezident republiky zaslal předsedovi PSP ČR přípis, v němž uvedl: **„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 dani 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 současně**

finanční situace státu za projev snížené míry odpovědnosti. Uvedený zákon vracím, vážený pane předsedo, k dalšímu opatření.“ Uvedený přípis přikládají navrhovatelé v příloze.

6. Přestože byl prezident republiky vyzván¹, aby do doby vyhlášení napadeného zákona ve Sbírce zákonů blíže rozvedl význam (smyslu) svého přípisu ze dne 28.12.2020, již k přijatému zákonu **do doby jeho vyhlášení neučinil žádné další vlastní veřejné prohlášení**. Předseda Poslanecké sněmovny bezprostředně po obdržení původního prezidentova přípisu rozhodl o jeho zaslání předsedovi vlády k podpisu a následně k vyhlášení do Sbírky zákonů, protože zákon byl pod č. 609/2020 Sb. vyhlášen jakožto přijatý.
7. Teprve následně po vyhlášení zákona prezident doplnil dalším dopisem² ze dne 31.12.2020, že nevyužil svého práva ve smyslu čl. 50 odst. 1 Ústavy, nýbrž jej pouze vracel k vyhlášení, když zdůraznil, že zákon **nevetoval**, ale pouze jej vracel před uplynutím 15 denní lhůty pro jeho posouzení.

a) ústavní aspekty podpisu prezidenta republiky u vyhlášeného zákona

8. Navrhovatelé mají za to, že akt přijetí zákona je z ústavního hlediska stěžejním ústavněprávním aktem, protože zákonem se stanovují práva a povinnosti adresátům právních norem (čl. 4 Listiny).
9. Jaký postup může prezident republiky uplatnit u přijatého zákona podle Ústavy (čl. 50)? Podle navrhovatelé má prezident republiky má toliko trojí možnost:
 - a) zákon podepsat,
 - b) zákon vrátit s odůvodněním Sněmovně ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy mu byl postoupen,
 - c) případně nechat uplynout 15 denní lhůtu a bezodkladně zákon podepsat za účelem jeho vyhlášení.

Žádnou jinou variantu Ústava nepřipouští.

10. Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že **prezident republiky nemůže zákon nepodepsat, pokud jej nevrátil Sněmovně**. Jinými slovy pouze u vrácených zákonů, u nichž Sněmovna setrvala na vráceném zákonu, je přípustné, aby takto přijaté zákony neobsahovaly podpis prezidenta republiky. O tomto závěru poměrně jednoznačně svědčí institut vyhlašování zákona podle Jednacího řádu PSP (zákon č. 90/1995 Sb.), navazující na ústavní čl. 51 a čl. 52. Ust. § 107 odst. 3 jednacího řádu PSP stanovuje: „*Podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo vrátí-li prezident republiky Sněmovně přijatý zákon a Sněmovna na vráceném zákonu setrvá, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády.*“ Jinak řečeno **absence podpisu prezidenta republiky u přijatého zákona je z ústavního hlediska možná pouze, vrátil-li jej zpět Sněmovně** (srov. čl. 51 Ústavy: „*Přijaté zákony podepisuje předseda Poslanecké sněmovny, prezident republiky a předseda vlády.*“).
11. Daný závěr plně dosvědčují uznávané komentáře k Ústavě. „*Podle § 107 odst. 3 zák. o JŘPS tak předseda Poslanecké sněmovny takovýto zákon již nezasílá k podpisu opětovně*

¹ „*Jménem skupiny senátorů, která z důvodů ochrany právní jistoty a principu důvěry v právní stát zvažuje podání ústavní stížnosti, touto cestou veřejně žádám prezidenta republiky Miloše Zemana, aby do doby vyhlášení a platnosti daňového balíčku blíže ozřejmil obsah svého dopisu adresovaný předsedovi Poslanecké sněmovny, kterým zmíněný zákon vrací k dalšímu opatření,*“ vyzval v úterý prezidenta předseda senátního klubu Starostové a nezávislí Petr Holeček. Zdroj: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/danovy-balicek-vejde-v-ucinnost-k-1-lednu-dnes-vysel-ve-sbirce-novy-dopis-zemana.A201231_072744_ekonomika_lre

² <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-zaslal-dopis-radku-vondrackovi-15749>

prezidentovi republiky, nýbrž rovnou předsedovi vlády, což znamená, že s jeho podpisem se v tomto případě dále nepočítá. Uvedená "zákonná výjimka" vychází z předpokladu, že **prezident republiky má po postoupení zákona právo si vybrat, zda zákon podepíše, nebo jej vrátí**. Komentované ustanovení ovšem předpokládá jeho podpis bez ohledu na to, zda k vrácení dojde, nebo nikoliv. **Jde o jeho povinnost za účelem osvědčení, že zákon byl přijat.**" (komentář k čl. 51 Ústavy ČR, Baroš, Jiří; Herc, Tomáš; Jäger, Petr; Langášek, Tomáš; Majerčík, Lubomír; Matoušek, Ludvík; Mlsna, Petr; Popovičová, Lenka; Pospíšil, Ivo; Rychetský, Pavel; Uhl, Pavel).

„V ústavní lhůtě k podpisu zákona má prezident možnost volby jen mezi právem veta [čl. 62 písm. h) Úst] a uplatněním pravomoci (práva i povinnosti) zákon podepsat [čl. 62 písm. i) Úst]. Rozhodne-li se nevyužít oprávnění zákon vrátit Parlamentu, zbývá mu jediný ústavně předepsaný postup - zákon podepsat. **Jiný postup platné právo nezná: nechce-li zákon podepsat, má jej vetovat - nechce-li jej vetovat, má jej podepsat.** Distance prezidenta od přijatého zákona jeho "nepodpisem - nevetem" je omisivní protiprávní chování (nedovolené opominutí), jehož následkem je porušení specifické (čl. 51) i obecné ústavní povinnosti (vykonávat státní moc zákonem stanoveným způsobem - čl. 2 odst. 3 Úst a čl. 2 odst. 2 LZPS).“ (čl. 51. Ústava ČR. Komentář. Bahýľová, Lenka; Filip, Jan; Molek, Pavel; Podhrázký, Milan; Suchánek, Radovan; Šimíček, Vojtěch; Vyhnánek, Ladislav, Linde 2010).

12. Na tomto místě nutno uvést, že podpis prezidenta republiky u přijatého zákona je jeho podstatnou formální náležitostí. Podpis hlavy státu totiž dosvědčuje, že zákon byl přijat zákonodárným sborem zvolených zástupců lidu a tento lid (občané) tak mohou mít plnou důvěru v písemný text vyhlášeného zákona. Právě přímý ústavní požadavek (čl. 51 Ústavy) tří podpisů u vyhlášeného zákona **svědčí pro výrazný důraz na formální aspekt přijetí zákona**, tj. vyhovění náležitostem přijímání zákona, jak je stanovuje zejména Ústava a jednací řády obou komor Parlamentu ČR. Z ústavního hlediska si prezident republiky nemůže vybrat, že zákon ani nepodepíše, ale ani nevrátí. Tuto - z hlediska Ústavy a pojetí právního státu - pochybnou praxi zavedl až prezident Václav Klaus a jakožto taková (sama o sobě) nebyla předmětem zásadního přezkumu Ústavním soudem (byla ovšem shodně kritizována doktrínou³).
13. Navrhovatelé však v tomto případě mají za to, že absence podpisu u napadeného zákona současným prezidentem se situace od předchozí praxe významně odlišuje.

b) posouzení projevu vůle prezidentem republiky dle jeho přípisu ze dne 28.12.2020

14. Přijetí zákona je z ústavního hlediska zcela zásadní akt. Jak řečeno shora, jen zákon může ukládat jeho adresátům práva a povinnosti. Každý, kdo této působnosti zákona podléhá, je povinen se jím řídit a zákon jej zavazuje či poskytuje mu určité dobrodiní. S ohledem na tyto zásadní důsledky každého přijatého zákona (pomiňme otázku norem imperfektních) je zásadní, aby občané a jiní adresáti práva měli důvěru v naplnění Ústavou předepsaných procedur a náležitostí, předcházející vyhlášení zákona. Česká republika je státem právním (čl. 1 Ústavy),

³ např. Schorm, V. A.: Několik slov o promulgaci aneb jsou české zákony podepisovány, promulgovány a vyhlášovány? In Novotný, O. (ed.) Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65 narozeninám. Praha: ASPI, 2002, s. 137

Sládeček, V.: Čl. 51. In Sládeček, V.; Mikule, V.; Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 384

Kysela, J.: Čl. 51. In Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 422

Suchánek, R. Čl. 51. In Bahýľová, L.; Filip, J.; Molek, P.; Podhrázký, M.; Suchánek, R.; Šimíček, V.; Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 625

jehož klíčovou hodnotou je důvěra v platné právo, princip právní jistoty, předvídatelnosti a srozumitelnosti práva.

15. Jak uvedeno shora, u vyhlášeného zákona podpis prezidenta republiky absentuje, a tak je nezbytné posoudit, proč se tomu tak stalo. V daném je instruktivní přípis prezidenta republiky ze dne 28.12.2020, č.j. KPR: 5479/2020. V něm prezident rozvádí, proč se rozhodl zákon nepodepsat a dále že jej vrací. Ústava v celém svém textu neuvádí žádný pojem „veto“, důsledně používá termín vrácení zákona. Text dopisu podle navrhovatelů svědčí proto, že se zákon rozhodl prezident vrátit se svými výhradami poslancům a ti měli o zákonu finálně hlasovat. Je nerozhodné, že prezident ve svém dopisu přímo neodkázal na konkrétní článek Ústavy. Za jediné dvě relevantní okolnosti lze považovat: a) projev vůle, směřovaný předsedovi PSP, ohledně vrácení přijatého zákona, b) důvody nesouhlasu s přijatým zákonem.

Obě okolnosti zkoumaný přípis prezidenta podle navrhovatelů bezvýhradně splňuje a je proto nepřijatelné, že předseda Poslanecké sněmovny bez upřesnění prezidenta republiky, které by obdržel do doby vyhlášení zákona, sám rozhodl, že se o postup prezidenta republiky dle čl. 50 odst. 2 Ústavy nejedná a dal pokyn k vyhlášení zákona. Zároveň však sám předseda Sněmovny zákon jakožto přijatý nepodepsal, místo něj zákon podepsal místopředseda Sněmovny (blíže viz b. 24 až b. 27).

16. Přípis prezidenta republiky ze dne 28.12.2020, č.j. KPR: 5479/2020 je bezpochyby ústavním aktem a projevem vůle hlavy státu, který se i jako jiné projevy vůle posuzuje podle svého obsahu (§ 555 občanského zákoníku). V případě aktů ústavnosti musíme trvat na zásadním významu zaznamenaného jednání, zde konkrétně vyjádřené písemně slovy, které je nutno interpretovat podle úmyslu jednajícího (§ 556 odst. 1 obč. zák.)⁴.
17. Úmysl z textu dopisu prezidenta republiky je přitom zjevný, prezident sděluje zásadní výhrady k daňovému balíčku, které jej vedly nepřipojit svůj podpis pod něj a vrátit předsedovi PSP ČR k přijetí dalších opatření. Přitom platí i pro jednání prezidenta stejně jako pro každou svéprávnou osobu, 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 obč. zák.). Tím spíše tento rozum musíme předpokládat u zásadního aktu ústavního práva, kterým prezident oficiálně sděluje svou vůli ohledně přijatého zákona, postoupeného jemu předsedou Sněmovny podle čl. 50 odst. 1 Ústavy.
18. Relevantní není tiskovým mluvčím prezidenta republiky uváděná námitka, že prezident republiky se v přípisu nedovolává čl. 50 Ústavy, které jeho pravomoc suspenzivního veta zakotvuje. Tento požadavek není na ústavní ani zákonné úrovni upraven, což platí o formálních náležitostech suspenzivního veta obecně, a komentářová literatura dokonce hovoří o přípustnosti vrácení zákona např. jeho zasláním zpět do Sněmovny s doprovodným ústním vystoupením prezidenta republiky s odůvodněním ve Sněmovně.⁵
19. Posuzujeme-li potom **důvod, pro který jediný může z hlediska Ústavy prezident republiky svůj podpis pod přijatý zákon odepřít** (*a contrario* čl. 51 Ústavy ve vztahu k § 107 odst. 3 jednacího řádu PSP), pak ve vazbě na tento posuzovaný přípis ze dne 28.12.2020, č.j. KPR: 5479/2020, je zřejmé, že **tento důvod představoval akt vrácení zákona poslancům.**
20. Jestliže napadený zákon byl dne 31.12.2020 vyhlášen ve Sbírce zákonů, aniž by o něm hlasovala Poslanecká sněmovna znovu (čl. 50 odst. 2 Ústavy), **došlo pak k zjevnému porušení formálních náležitostí, které Ústava spojuje s procesem přijímání zákonů.**

⁴ dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 27.3.2002, sp.zn. 33 Cdo 512/2000 určitost písemného projevu vůle je objektivní kategorií a takový projev vůle by neměl vzbuzovat důvodné pochybnosti o jeho obsahu ani u třetích osob (za dřívější civilistické úpravy).

⁵ Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 511

c) dodatečný přípis prezidenta republiky ze dne 31.12.2020

21. Poté, co byl zákon vyhlášen, prezident republiky zveřejnil dodatečný přípis předsedovi PSP ČR⁶, v němž jej informuje o tom, jaký úmysl vyjádřil ve svém dopisu ze dne 28.12.2020. Ať už se tímto dalším přípisem jedná o pravdivé vyjádření svého úmyslu prezidenta republiky, nebo o napravení jeho chyby v projevu vůle z původního přípisu ze dne 28.12.2020 nebo například, že se prezident rozhodl svůj předchozí přípis interpretovat opačně na naléhání vlády, jsou tyto okolnosti prakticky nerozhodné. V právním státě je totiž nutné bezpodmínečně trvat na tom, že **aktu vyhlášení zákona (čl. 52 odst. 1 Ústavy) předchází formálně bezvadný proces**, jenž sám o sobě posiluje právě princip právní jistoty a princip důvěry v platné právo. Následné dovětky po publikaci právního předpisu mohou být jistě zajímavé, ale jen stěží mohou zhojit zásadní vady při přijímání právního předpisu. Dlužno poznamenat, že prezident republiky měl dostatečný časový prostor proto, aby svůj přípis blíže ozřejmil před tím, než došlo k avizovanému vyhlášení zákona. Od zaslání prvotního přípisu do zaslání jeho doplňujícího vyjádření (které patrně spadalo v jedno s jeho zveřejněním) uběhly 3 dny (!), během kterých o věci probíhala veřejná debata, do níž se z nepochopitelných důvodů prezident republiky nezapojil.⁷ Napadený zákon však byl vyhlášen, aniž by došlo k takovému kroku do okamžiku publikace zákona ve Sbírce zákonů.
22. Nabízí se tedy i další legitimní otázka, jak mohl dát předseda Poslanecké sněmovny pokyn již 29.12.2020 k vyhlášení zákona Ministerstvu vnitra⁸, když upřesňující přípis prezidenta republiky byl zaslán předsedovi Poslanecké sněmovny až ve čtvrtek 31.12.2020 (srov. úvod zveřejněného dopisu prezidenta republiky ze dne 31.12.2020: „*Prezident republiky Miloš Zeman zaslal ve čtvrtek dne 31. prosince 2020 dopis Radku Vondráčkovi, předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.*“).
23. Spornou je dle navrhovatelů též skutečnost, jestli by i na včasné doručení přípisu, kterým by měly být odstraněny rozpor ve vyjádřeních prezidenta, resp. jeho mluvčího o nevetování daňového balíčku a písemně projeveného projevu vůle prezidenta vrátit daňový balíček, mohlo být přihlíženo. Právní úprava legislativního procesu nepředpokládá, že by písemné vyjádření vůle prezidenta vrátit zákon adresované předsedovi PSP bylo možné změnit, odvolat nebo učinit jakýkoliv jiný úkon, který by měl zvrátit předpokládaný zákonný postup, tj. opětovné projednání vráceného zákona Poslaneckou sněmovnou.

d) absence podpisu předsedy Poslanecké sněmovny PČR

24. Nutno zdůraznit, že napadený zákon je podepsán pouze místopředsdou Poslanecké sněmovně Vojtěchem Filipem (v zastoupení) a předsdou vlády A. Babišem. V této souvislosti považují navrhovatelé za sporné, zda místopředseda Poslanecké sněmovny p. Vojtěch Filip mohl v tomto případě v zastoupení předsedy Poslanecké sněmovny p. Radka Vondráčka zákon vůbec podepsat. Zastoupení (§ 30 jednacího řádu PSP) je totiž možné podle navrhovatelů pouze v případě závažných důvodů, za které respektovaný komentář k Ústavě považuje nemoc

⁶ <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-zaslal-dopis-radku-vondrackovi-15749>

⁷ Vyjádření tiskového mluvčího prezidenta republiky za takové vyjádření nelze považovat jednak z toho důvodu, že v takto závažné věci je nepřijatelné jiné než nezprostředkované vyjádření hlavy státu, jednak z toho důvodu, že v případě tiskového mluvčího je krajně obtížné rozlišit, kdy vyjadřuje vlastní stanoviska a kdy stanoviska prezidentova.

⁸ https://www.lidovky.cz/domov/danovy-balicek-zacne-platit-od-zacatku-ledna-publikovan-bude-na-konci-roku.A201229_154917_ln_domov_ceh
https://www.irozhlas.cz/ekonomika/danovy-balicek-ministerstvo-vnitra-superhruba-mzda-ekonomika-milos-zeman_2012291647_dok

či delší nepřítomnost. Je otázkou, zda takto závažné důvody vůbec mohly nastat, když pro média se k věci předseda Poslanecké sněmovny vyjadřoval až do konce roku a ve věci patrně také provedl některé úkony.⁹

25. Podle navrhovatelů absence podpisů dvou ústavních činitelů je pro vyhlášení aktu zákonodárné moci zásadní oslabení principu důvěry u vyhlášaných právních předpisů. Je totiž otázkou, zda může být u ústavního aktu dle čl. 51 Ústavy přípustné zastoupení, které konstruuje zákon pro postup podle jednacího řádu Sněmovny. Jinými slovy u ústavních aktů, jejichž výkon přímo předepisuje Ústava osobně předsedovi Sněmovny, by navrhovatelé připouštěli nahrazení jeho podpisu zastupujícím místopředsedou jen zcela zásadním legitimním důvodem (např. dlouhodobá nemoc, neobsazení postu předsedy apod.), nikoli jen proto, že se aktuálně nemůže dostavit k podpisu přijatého zákona, protože „nemá čas“. Řečeno ještě jinak, pokud by zastoupení úkonu u prezidenta republiky či premiéra připouštěla zákonná úprava, jako je tomu u předsedy Sněmovny, pak by i jejich podpisy bylo možno nahradit u ústavního aktu podpisem přijatého zákona také např. kancléřem prezidenta republiky či jiným členem vlády? To zjevně nelze připustit.
26. Navrhovatelé naopak srovnávací metodou dospívají k závěru, že pokud absence podpisu prezidenta republiky pod přijatým zákonem je přípustná, jestliže prezident využil svého práva vrátit návrh zákona Sněmovně zpět (§ 107 odst. 3 jednacího řádu PSP), a v případě předsedy vlády se nepřipouští z ústavního hlediska vůbec, nelze přijmout závěr, že předseda Sněmovny se může nechat u ústavního aktu podpisem přijatého zákona, které Ústava výslovně ukládá předsedovi Sněmovny, zastoupit zcela podle své vůle svým místopředsedou, když mu v podpisu nebrání nějaká z legitimních mimořádných překážek.
27. Nadto nutno uvést, že navrhovatelům není známo, že by předsedovi Poslanecké sněmovny bránila v tomto úkonu nějaká z legitimních překážek. Podle přesvědčení navrhovatelů vláda tlačila na vyhlášení napadeného zákona a podpis místopředsedy Poslanecké sněmovny byl v této zřejmě jednodušší opatřitelný (viz shora odkazy na mediální odkazy v b. 24). Navrhovatelé se ale s přístupem, který na oltář jednoduchosti obětuje ústavnost, nemohou smířit.

e) *závěr ohledně ústavnosti tzv. daňového balíčku*

28. Za součást právního státu a důvěry v právo nepochybně můžeme považovat vedle materiální kvality každého právního předpisu též jeho formální náležitosti. Jde zde o tzv. formální hodnoty práva, u nichž sice neposuzujeme samotný obsah právního předpisu, ale dodržování zásad srozumitelnosti, přehlednosti a jasnosti právního řádu (taktéž princip právní jistoty, demokratických principů v legislativním procesu).
29. Lze poukázat na přílehlavé závěry samotného Ústavního soudu, vyjádřené v plenárním nálezu Pl. ÚS 77/06 (b. 46). „Na důležitost dodržování parlamentních procedur ostatně upozorňuje i česká právní věda, a to tím spíše, že jejich převážná část má charakter zákonné úpravy. Východiskem je již teze V. Knappa: „Nezákonným způsobem zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže,“ přičemž jedním z příkladů nezákonnosti je porušení kogentních předpisů o tvorbě práva (Knapp, V.: *Teorie práva*. Praha, C. H. Beck 1995, s. 107). Je-li zákonodárný proces právním procesem s formálně přesně vymezenými pravidly, na jejichž dodržování je nutno s ohledem na důsledky přísně trvat, „je na pováženou, že trvání na pravidlech parlamentní procedury je zažito daleko méně než na respektování např. soudních řádů, ačkoli výsledek zákonodárného procesu (zákon) má celospolečensky daleko závažnější dopad než procesní pochybení při vydání jednotlivého rozsudku.“ (Filip, J.: *Opakované hlasování*

⁹ Sládeček, V., Mikule, V./Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 521

sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednací řád výslovně nezakazuje, Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/2001, s. 343).“

30. K základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti (Pl. ÚS 21/01). Tyto hodnoty demokratického právního státu nebyly postupem ústavních činitelů při legislativním procesu a procesu bezprostředně předcházejícímu vyhlášení napadeného zákona respektovány.
31. Schází-li na napadeném zákonu podpis jak předsedy Sněmovny, tak podpis prezidenta republiky, který ještě nadto výslovně zákona nepodepsal a svými slovy cit. vrátil Sněmovně, je pak neudržitelné, že došlo k řádnému přijetí a vyhlášení předmětného zákona. Navrhovatelé v tomto výslovně souhlasí s názorem prezentovaným prof. Janem Kyselou: „Z Ústavy jasně vyplývá, že prezident má povinnost na konci legislativního procesu přijatý zákon podepsat. Podpis není výrazem souhlasu nebo nesouhlasu, ale je v podstatě notářským ověřením zákonodárného procesu,“¹⁰. Stejný názor vyjádřil i tehdejší děkan Právnické fakulty UK prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.¹¹
32. S ohledem na shora citovaný a přílehlavý doktrinální názor prof. Viktora Knappa „*Nezákonným způsobem zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže,*“ přičemž jedním z příkladů nezákonnosti je porušení kogentních předpisů o tvorbě práva¹², ale i také s ohledem na logický závěr, že „nezákona“ žádné platné právo vzniknout nemůže, navrhovatelům nezbyvá, než požádat o zrušení napadeného zákona ihned s účinky dne vyhlášení ve Sbírce zákonů. Tím však není jakkoli dotčeno ust. § 71 odst. 4 ZÚS.

Z výše uvedeného je zřejmé, že napadené rozhodnutí prezidenta stojí v rozporu především s čl. 1 a čl. 50 odst. 2, čl. 51 a čl. 52 Ústavy, dále s čl. 62 písm. h), i) Ústavy a dále s čl. 2 odst. 2, s čl. 4 odst. 1 Listiny, protože navrhovatelům v zájmu ochrany ústavní procedury pro přijímání a vyhlášení zákonů nezbylo než vznést tento návrh.

III. Žádost o přednostní projednání

33. Navrhovatelé žádají s ohledem na naléhavost věci v souladu s § 39 zákona o Ústavním soudu **o přednostní projednání svého návrhu**. S ohledem vymezený předmět řízení - otázku, zda byly splněny formální náležitosti ústavní procedury pro přijetí a vyhlášení zákona, jsou navrhovatelé přesvědčeni, že rozhodnutí nejvyšší soudní instance v zemi bude mít mimo vlastní rozhodnutí také výrazný judikatorní význam do budoucnosti.

¹⁰ <https://advokatnidenik.cz/2020/12/29/prezident-zeman-danovy-balicek-nevetoval-vratil-jej-do-snemovny-bez-podpisu/>
Zákon může být vyhlášen i bez podpisu prezidenta. Kdyby se totiž jeho podpis vyžadoval, znamenalo by to podle profesora Gerlocha, že by měl právo zablokovat jakýkoliv zákon, s čímž Ústava parlamentní demokracie nepočítá. Také podle profesora Kysely je podpis prezidenta pod přijatým zákonem, stejně jako u předsedy Sněmovny a předsedy vlády, pouze stvrzením legislativy, kde prezident vystupuje jako státní orgán, nikoliv jako politik.

¹¹ <https://ct24.ceskatelevize.cz/archiv/1132943-jak-je-s-prezidentskym-nepodpisem>

Je to postup, který je mimoústavní. V tomto smyslu není vhodný, protože ukazuje na to, že prezident republiky nectí plně ústavu,“ zdůraznil ale Gerloch

¹² Knapp, V.: Teorie práva. Praha, C. H. Beck 1995, s. 107

IV. Závěrečný návrh

S ohledem na výše uvedené se navrhuje, aby Ústavní soud vydal tento nález:

Zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů z r u š u j e.

skupina senátorů Parlamentu ČR,

jednající **Davidem S m o l j a k e m**, senátorem

zastoupeni JUDr. Stanislavem P o l č á k e m, advokátem

Parlament České republiky kancelář předsedy Poslanecké sněmovny	
Datum:	28 -12- 2020
Číslo:	PS 20/2069
Přílohy:	

Prezident
republiky

V Praze dne 28. prosince 2020
Č.j.: KPR 5479/2020

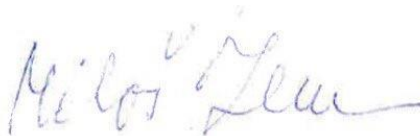
Vážený pane předsedo,

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 dani 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.

S pozdravem



Přílohy: 3

Vážený pan
Mgr. Radek Vondráček
předseda
Poslanecká sněmovna

Prezident republiky zaslal dopis Radku Vondráčkovi

31. prosince 2020

Prezident republiky Miloš Zeman zaslal ve čtvrtek dne 31. prosince 2020 dopis Radku Vondráčkovi, předsedovi Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Vážený pane předsedo,

dne 22.12.2020 jste mi předložil k podpisu zákon, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Dne 28.12.2020 jsem Vám sdělil, že jsem se rozhodl svůj podpis pod tento zákon nepřipojit a zaslal jsem Vám tento zákon zpět k dalším opatřením.

Vzhledem k tomu, že zvolená formulace mého dopisu je v současné době předmětem mylné interpretace v rámci veřejného prostoru, rozhodl jsem se jej doplnit níže uvedeným způsobem.

Především zdůrazňuji, že jsem nevyužil svého práva ve smyslu čl. 50 odst. 1 Ústavy České republiky a zákon nevetoval; v opačném případě bych to v dopise výslovně vyjádřil.

K uplatnění veta projev mé vůle nesměřoval, což je ostatně zřejmé i z mých předchozích veřejných vyjádření. Vrácení zákona k dalším opatřením, jak jsem v dopise uvedl, znamená mnou nepodepsaný a nevetovaný zákon předložit k podpisu předsedovi vlády České republiky a následně k vyhlášení ve Sbírce zákonů České republiky.

Motivem mého takto zvoleného postupu je umožnit vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů ještě v prosinci 2020 a jeho následnou účinnost již od 1.1.2021, což jistě přispěje k vyšší přehlednosti právní úpravy a umožní lepší orientaci adresátům právní normy v jejich právech a povinnostech. Nevyužil jsem tak v plné míře lhůtu 15 dnů, která je mi jinak jako prezidentovi republiky dána právě ustanovením čl. 50 odst. 1 Ústavy České republiky.

S pozdravem

Miloš Zeman

Jiří Ovčáček, ředitel Odboru tiskového a tiskový mluvčí prezidenta republiky