

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Ústavní konformita legislativního procesu v kontextu nálezů Ústavního soudu

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2013

VI. ročník

Autor: Veronika Fuksová

Konzultant: doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Poděkování

Touto cestou bych ráda poděkovala doc. Janu Kyselovi za jeho vstřícnost a pomoc v průběhu zpracování předkládané práce.

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VI. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracovala samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze dne 15. 4. 2013

.....
Veronika Fuksová

Obsah:

1. Úvod.....	5
2. Legislativní proces.....	6
2. 1 Obecné otázky.....	6
2. 2 Role Ústavního soudu v legislativním procesu	6
3. Konkrétní otázky týkající se procedurální stránky legislativního procesu	9
3. 1 Nesouvisející pozměňovací návrhy	9
3. 1. 1 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01, č. 95/2002 Sb.....	9
3. 1. 2 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb.....	10
3. 1. 3 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/12, č. 39/2013 Sb.....	12
3. 2 Komplexní pozměňovací návrh.....	13
3. 2. 1 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 39/08, č. 294/2010 Sb.....	13
3. 3 Práva opozice	15
3. 3. 1 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb.....	15
3. 3. 2 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb.....	15
3. 3. 3 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/07, č. 88/2008 Sb.....	18
3. 4 Senát v legislativním procesu	19
3. 4. 1 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01, č. 95/2002 Sb.....	20
3. 4. 2 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb.....	21
4. Závěr.....	23
Použité zdroje:	24

1. Úvod

„Jen v procesně bezchybném procesu lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku.“¹

Uvedenou tezi dovedl Ústavní soud z dosavadní rozhodovací praxe. Je z ní možné vyčíst apel na zákonodárce, kteří mají při přijímání právních předpisů postupovat pouze způsobem, jež odpovídá povaze České republiky jako právního a ústavního státu.² Důraz na procesní stránku přijímání právních předpisů je neméně důležitý prvek vedle nároků na obsah normy. Ačkoli upravovaná materie a její formulace může být problémem, a to zejména v souvislosti s pozdější interpretací, v této práci mám v úmyslu zaměřit se na otázky procesní. Obě složky legislativního procesu jsou tak pro správné fungování právního státu od sebe neoddělitelné, tudíž i v této práci dojde k jejich prolínání.

Zabývat se otázkou legislativního procesu je nutné z důvodu jeho funkce, kdy Parlament ukládá nová práva a povinnosti občanům České republiky. Proto je důležité, aby byly právní normy přijímány ústavně konformní legislativní procedurou. Ta z důvodu své závažnosti nemá zavdávat ani minimální pochybnosti o správnosti.

Cílem této práce není postihnout všechny aspekty, ke kterým ve svých rozhodnutích směřuje Ústavní soud, ale naopak vybrat takové otázky, jež jsou schopny ovlivnit proces normotvorby a výrazným způsobem zasáhnout do procesu přijímání zákonů. Mým úkolem bude na následujících stranách vybrané nálezy Ústavního soudu zhodnotit nejen z hlediska jejich závažnosti, ale také z hlediska konkrétních zásahů do legislativního procesu. Hlavním cílem mé práce je poté dojít k závěru, jakou úlohu hraje Ústavní soud v ústavním systému České republiky a nakolik je schopen ovlivňovat procesy na úrovni Parlamentu. Stejně tak je vhodné zamyslet se i nad otázkou důsledků vybraných nálezů.

V průběhu celé práce budu jako primární zdroje využívat vybrané nálezy Ústavního soudu, které podrobím analýze. Jako sekundární zdroje poté poslouží literatura, která komentuje konkrétní nálezy nebo se vyjadřuje k jednotlivým ústavněprávním otázkám, a také relevantní právní předpisy.

¹ nález Pl. ÚS 5/02, V.

² ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, čl. 1 odst. 1

2. Legislativní proces

2. 1 Obecné otázky

Legislativní proces zajišťuje přijímání právních norem. Jde o nejdůležitější funkci Parlamentu České republiky³, a proto je upravena i na ústavní úrovni.⁴ Subjekty, které se angažují v legislativním procesu, jsou obě komory Parlamentu, tedy Poslanecká sněmovna a Senát, dále vláda i Ústavní soud.⁵

Konkrétní úpravu legislativního procesu nalezneme v Ústavě, zejména v její hlavě II., v Listině základních práv a svobod a v ústavním zákonu o bezpečnosti ČR, co se týče úpravy na ústavní úrovni. Vedle ní je legislativní proces upraven v jednacím řádu Poslanecké sněmovny i Senátu.

Rozlišujeme tři druhy legislativního procesu: standardní legislativní proces, legislativní proces s rovnoprávným postavením komor a legislativní proces v jedné komoře.⁶ Ve své práci se budu primárně zabývat běžným legislativním procesem, ale zmíním se i o legislativním procesu v jediné komoře.

2. 2 Role Ústavního soudu v legislativním procesu

Ústavní soud není řádným subjektem legislativního procesu, ale má možnost do něj zasahovat. Existuje i výrazný rozdíl mezi působením Ústavního soudu a soudů obecných. Oba typy soudů mají upozorňovat na nedostatky v legislativě, ale u obecných soudů jsou tyto možnosti výrazně omezené. Naopak Ústavní soud je někdy kriticky nazýván jako tzv. třetí komora Parlamentu.⁷ Je to dáno tím, že Ústavní soud při své činnosti posuzuje nejenom obsahovou stránku věci, ale i zda byl zákon nebo jiný právní předpis přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a zda byl přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem.⁸ Tato trojice ústavní konformity obsahu, kompetence a procedury je základem, ze kterého

³ Syllová, J.: Parlament České republiky *in* Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, str. 756

⁴ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, čl. 15 (1): *Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu.*

⁵ Gerloch, A.: Ke koncepci legislativní činnosti *in* Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, str. 15

⁶ Syllová, J.: Zákonodárný proces *in* Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, str. 768

⁷ Filip, J.: Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR *in* Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, str. 205

⁸ zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, čl. 68 odst. 2

Ústavní soud vychází. V průběhu rozhodování dospěl Ústavní soud k oblastem, ke kterým se chce vyjádřit. Jsou jimi například tzv. přílepký, dodržení ochrany nabytých práv nebo retroaktivita právního předpisu.⁹ Tento široký záběr činnosti přispívá k pocitu existence instituce, jež má zabraňovat excesům ze strany zákonodárné moci. Ústavní soud je tak označován za „*garanta ústavnosti České republiky*“ mající pravomoci, které „*zasahují do zákonodárné pravomoci Parlamentu*.“¹⁰

Dle názoru Ústavního soudu jsou pojistky ústavně konformního výkonu legislativního procesu předseda Poslanecké sněmovny, Senát, prezident republiky a také Ústavní soud.¹¹ Zatímco první tři jmenovaní mají pravomoc zasáhnout do legislativního procesu ještě před jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů, Ústavní soud je institucí, která je povolávána až ex post. Zaprvé je třeba zdůraznit, že sám Ústavní soud nemůže do procesu přijímání zákonů ingerovat, nýbrž osoba k tomu oprávněná musí podat návrh v konkrétní věci.¹² Ačkoli Ústavní soud nemá tu povinnost, často se v odůvodněných nálezech vyjadřuje k otázkám legislativní procedury a dává tak najevo svůj postoj k nim. Situace, kdy Ústavní soud konkrétní normu nebo její část zruší, je považována za „*přímý zásah do zákonodárné činnosti Parlamentu*.“¹³ Přestože je Ústavní soud nadán takovou mocí, sám vytvořil „*doktrínu vlastní zdrženlivosti a minimálních zásahů do právního řádu*.“¹⁴ Ta zajišťuje, že nejsme svědky výrazného aktivismu v oblasti rušení právních norem. Naproti tomu se využívá interpretační pravidlo, které upřednostňuje ústavně konformní výklad, je-li možný, oproti výkladu, který by takový požadavek nesplňoval.¹⁵

Ústavní soud vystupuje v souvislosti s legislativním procesem jako tzv. negativní zákonodárce.¹⁶ Může tedy zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení rušit, ale nepřísluší mu určovat, jaké zákony má Parlament schvalovat. V takovém případě by se jednalo o překročení pravomocí, jelikož zákonodárná moc patří výlučně Parlamentu.

Vliv Ústavního soudu na zákonodárnou činnost vyjadřují i Legislativní pravidla vlády. Ač nejsou právně závazným dokumentem, je na ně kladena velká pozornost při tvorbě vládních návrhů zákonů. Stanoví, že „*je třeba dbát, aby byl právní předpis v souladu mj.*

⁹ Filip, J.: Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR in Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, str. 206

¹⁰ Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky, str. 266

¹¹ náleží Pl. ÚS 77/06, bod 57

¹² zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, čl. 64

¹³ Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky, str. 267

¹⁴ tamtéž

¹⁵ tamtéž, str. 267-268

¹⁶ Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, str. 760

*s právními předpisy vyšší právní síly a s nálezy Ústavního soudu.*¹⁷ Navrhovatel právního předpisu tak musí vzít do úvahy relevantní nálezy Ústavního soudu.

¹⁷ Legislativní pravidla vlády, čl. 2 odst. 2 písm. a)

3. Konkrétní otázky týkající se procedurální stránky legislativního procesu

3. 1 Nesouvisející pozměňovací návrhy

Legislativní proces v Poslanecké sněmovně zahrnuje tři čtení, přičemž nejdůležitější z pohledu tzv. přílepků je projednávání návrhu zákona ve výborech a ve čtení druhém. Právě v nich je možné pozměňovací návrhy podat, a to i z iniciativy jediného poslance. Tímto ustanovením je evokována individualistická úprava jednacího řádu Poslanecké sněmovny.¹⁸ Poslanci mají rozsáhlou možnost, jak změnit původní návrh zákona a také jí hojně využívají, zvláště u nových zákonů. Počet pozměňovacích návrhů tak může dosáhnout desítek i stovek.¹⁹ Z toho vyplývá „úzus vysokého aktivismu poslance v legislativní činnosti.“²⁰ Je dobré si uvědomit, že pozměňovací návrhy reagující na rozsáhlé diskuse, jsou jistě pro zákon užitečné. Pokud ale pozměňovací návrh upravuje obsahově nesouvisející otázku, je třeba podívat se na tuto problematiku podrobněji, což je předmětem následujících stran.

K otázce přílepků se aktuálně vyjadřuje i iniciativa Rekonstrukce státu, která se snaží o zamezení této praxe. Konkrétními návrhy na opatření je například prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením návrhu zákona či zveřejnění zápisů z jednání výborů Poslanecké sněmovny a Senátu, ze kterých bude zřejmé, kdo je předkladatelem pozměňovacího návrhu.²¹

3. 1. 1 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01, č. 95/2002 Sb.

V uvedeném nálezu byla zmíněna negativní praxe nesouvisejících pozměňovacích návrhů. Meritorně se jednalo o návrh na zrušení zákona č. 217/2000 Sb., jeho částí nebo jím provedených změn v zákoně č. 1/1992 Sb. a č. 143/1992 Sb., který podalo 24 senátorů. Návrh byl Ústavním soudem zamítnut, ale i přesto je pro nás uvedený nález cenný co do obsahu jeho odůvodnění. V něm se setkáváme s několika otázkami, které jsou pro legislativní proces podstatné. Otázku vztahu Senátu k projednávání zákona o státním rozpočtu podrobněji zmíním v kapitole 3.4 Senát v legislativním procesu.

Dále byla v návrhu skupiny senátorů namítána novelizace, kdy součástí zákona projednávaného běžnou procedurou byl právě i zákon o státním rozpočtu. V té souvislosti

¹⁸ Gerloch, A. a kol.: Teorie a praxe tvorby práva, str. 187-188

¹⁹ Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky, str. 116, 395 – Graf 31 – státní rozpočet na rok 2004 obsahoval 354 podaných pozměňovacích návrhů

²⁰ tamtéž, str. 116

²¹ <http://www.rekonstrukcestatu.cz/cs/pruhledny-legislativni-proces>

Ústavní soud vyjádřil, že „*praxe takových novelizací, kdy je jedním zákonem současně novelizováno několik různých zákonů, je v legislativní praxi častá a ústavně konformní je pouze, pokud spolu novelizované zákony vzájemně meritorně souvisí.*“²² Co se týče tzv. přílepků, nalezneme v nálezu označení za „*nežádoucí jev takovou situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, a to začasté formou podaných pozměňovacích návrhů.*“²³ Ústavní soud zde dal najevo svůj postoj k praxi tzv. přílepků, což může být chápáno jako apel na zákonodárce, aby k takové praxi nepřistupovali, neboť není ústavně konformní. Jak ale uvidíme dále, tato výzva vyslyšena nebyla.

3. 1. 2 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb.

V roce 2007 se Ústavní soud k problematice nesouvisejících pozměňovacích návrhů vyjádřil znovu a zásadním způsobem. Jednalo se o pozměňovací návrh poslance M. Doktora k zákonu měnícím zákon č. 178/2005 Sb., o zrušení Fondu národního majetku. Tím byla do tohoto zákona vložena změna jiného zákona č. 319/2001 Sb., o bankách. Takový postup byl napaden u Ústavního soudu skupinou 23 senátorů pro rozpor s ústavním pořádkem České republiky, čemuž Ústavní soud vyhověl. Vedle obsahových pochybení byla namítána i retroaktivita napadených ustanovení, porušení zásady řádnosti a jasnosti právních předpisů a porušení zákazu svévole při legislativní proceduře. Ústavní soud v tomto případě shledal jako derogační dokonce čtyři důvody.²⁴

V odůvodnění tohoto nálezu Ústavní soud odkazuje na dřívější nález Pl. ÚS 21/01, jež dal základ pro posuzování tzv. přílepků. Zmiňuje zejména základní principy právního státu. Mezi ně patří například zásada předvídatelnosti zákona, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti.²⁵ Ke svým dřívějším závěrům v nálezu z roku 2007 Ústavní soud dodává, že „*zákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva.*“²⁶ Materiální právní stát, jak je vyvozen z ustanovení Ústavy a Listiny základních práv a svobod, nedovoluje, aby se v něm vyskytovaly prvky ztěžující

²² nález Pl. ÚS 21/01, VI. bod 4

²³ tamtéž

²⁴ Wintr, J.: Česká parlamentní kultura, str. 35

²⁵ nález Pl. ÚS 77/06, bod 36

²⁶ tamtéž, bod 70

orientaci v právním řádu, nebo jí dokonce činily nemožnou. V takovém státě je naopak nutné, aby byl zákon chápán jako konzistentní pramen práva, který nebude zneužíván k politickým hrám a tím měněn takovým způsobem, aby již nevyjadřoval svůj původní účel.

Domnívám se, že dnes již nepanuje taková úcta k institutu zákona, aby to zákonodárce odradilo od jeho pozměňování pro určité partikulární zájmy. Možná je to z důvodu velkého objemu zákonů, které jsou každoročně přijaty. Na tento problém upozorňují i zástupci akademické obce.²⁷

Rozdíl oproti předchozímu nálezu spatřuji i v tom, že nyní byl zákon Ústavním soudem derogován, kdežto v minulém případě šlo pouze o výstrahu pro zákonodárce. Ústavní soud sdělil, jakým způsobem bude rozhodovat a že nebude tzv. přílepky tolerovat. Avšak zákonodárci i nadále zneužívali institut pozměňovacích návrhů tak, že v předmětném návrhu došlo ke zrušení napadených ustanovení.²⁸

Nově je zde zmíněna teoretická argumentace vztahující se k negativní praxi nesouvisejících pozměňovacích návrhů. Je zde uveden příklad USA, kde funguje rozlišení na tzv. legislativní jezdce („legislative riders“) a na tzv. divoké jezdce („wild riders“). První případ zahrnuje „*vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům překročením intenzity daného návrhu.*“²⁹ Naopak druhý případ se týká „*povahy extenzivního překročení předmětu vymezeného návrhem zákona.*“³⁰ Jejich odlišení v praxi spočívá v tom, že tzv. legislativní jezdci jsou ústavně konformním typem pozměňovacích návrhů i přesto, že jsou považovány za nežádoucí. Naopak tzv. divocí jezdci již nelze považovat za ústavně konformní, protože překračují kritéria pravidla úzkého vztahu („tzv. germaneness rule“).³¹ Toto pravidlo je používáno americkým Kongresem a zahrnuje posouzení pěti základních kritérií zahrnující například předmět či účel pozměňovacího návrhu ve vztahu k zákonu. Výsledkem takového posouzení je konstatování, zda se jedná o řádný pozměňovací návrh, nebo protiústavní pozměňovací návrh – tzv. přílepek.

Tímto nálezem tak bylo převzato pravidlo úzkého vztahu. Proto v rámci přezkumu ústavnosti pozměňovacího návrhu bylo toto pravidlo uplatněno. Na jeho základě Ústavní soud konstatoval, že jak předmět, tak i účel pozměňovacího návrhu i původního návrhu zákona se zásadně liší. Obsahem původního návrhu zákona byl záměr získat finanční prostředky pro

²⁷ Gerloch, A.: Ke koncepci legislativní činnosti in *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, str. 11

²⁸ náleží Pl. ÚS 77/06, bod 75

²⁹ tamtéž, bod 50

³⁰ tamtéž, bod 50

³¹ tamtéž, body 51, 52

výstavbu domů pro seniory, zatímco pozměňovací návrh se týkal náhrad za vklady z prostředků Fondu pojištění vkladů.³²

Zákonodárcům není doporučováno přijímat takové nesouvisející pozměňovací návrhy zákonů právě z důvodu jejich možné derogace. Ale dle obecné právní zásady „kde není žalobce, není ani soudce“ je nutné, aby existoval někdo, kdo bude na takové chyby v legislativním procesu upozorňovat, ať už se jedná o parlamentní opozici³³, či o adresáty takových norem.

3. 1. 3 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/12, č. 39/2013 Sb.

Pro dokreslení představy o nesouvisejících pozměňovacích návrzích vybírám aktuální nález Pl. ÚS 6/12 z ledna 2013. Nemám v úmyslu rozebírat napadená ustanovení předmětného zákona, ale upozorním na zajímavý moment v teorii týkající se tzv. přílepků.

Skutečnost, která mne v tomto nálezu zaujala, je rozlišování mezi přílepem pravým a nepravým, které činí senátor Kubera na podporu svého pozměňovacího návrhu. Zatímco přílepek pravý je rozpoznatelný na základě rozdílného významu stejných slov, což je prezentováno na příkladu sázení stromů a sázení loterie, přílepek nepravý alespoň vzdáleně souvisí s obsahem navrhovaného zákona, a proto je ústavně konformní. V tomto případě se dle senátora Kubery jedná o přílepek nepravý, kdy zákon o sportu je doplněn pozměňovacím návrhem o loteriích. Jeho navrhovatel argumentuje i tím, že je dána souvislost mezi těmito dvěma otázkami, jelikož obojí je spravováno obcí, která může prostředky z loterií použít na financování sportu.³⁴

Rozlišování tzv. přílepků na pravé a nepravé však vnímám jako nepovedený pokus, jak přesvědčit zákonodárce o možnosti použití takového přílepku. Sám navrhovatel přiznává, že pozměňovací návrh je přijímán tímto způsobem kvůli nedostatku času. Je nutné si položit otázku, zda má takové rozlišování nějakou relevanci, protože už při jeho přednesu vyvolat příklad pravého přílepku spíše pobavení.³⁵

Jelikož v tomto případě nebyl dle pravidla úzkého vztahu učiněn závěr o odlišnosti obsahu a účelu pozměňovacího návrh s původním zákonem, konstatoval Ústavní soud zamítnutí návrhu na zrušení předmětných ustanovení.

³² tamtéž, bod 67

³³ nález Pl. ÚS 55/10, bod 73

³⁴ nález Pl. ÚS 6/12, body 13, 14

³⁵ <http://psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/079schuz/s079014.htm>

3. 2 Komplexní pozměňovací návrh

Aktuální otázka úzce souvisí s tématem předchozím. Stejně jako tzv. přílepky je komplexní pozměňovací návrh formou podání, které je vznášeno subjekty se zákonodárnou iniciativou, ale liší se svým obsahem. Materie, kterou má upravovat, je souhrnná a komplexní ve vztahu k běžnému pozměňovacímu návrhu. K jeho použití se přistupuje v tom případě, kdy není možné vytvořit zamýšlený text zákona pomocí běžných pozměňovacích návrhů. Jedná se prakticky o přepsání celého zákona, které se většinou aplikuje u zcela nových zákonů.³⁶ Následující náleze se zabývá touto problematikou a formuluje závěry o její ústavnosti.

3. 2. 1 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 39/08, č. 294/2010 Sb.

Nález Ústavního soudu je reakcí na návrh podaný skupinou senátorů na zrušení vybraných ustanovení zákona č. 6/2002 Sb. a jiných. Senátoři vypracovali obsáhlý petit, který měl za cíl zrušit různá obsahová ustanovení týkající se organizace soudnictví. Mimo to ale namítali způsob legislativní procedury, ve které shledávali rozpor s ústavním pořádkem České republiky, konkrétně s čl. 1 odst. 1, čl. 41 a 44 Ústavy.

Navrhovatelé protiústavnost spatřovali v tzv. komplexním pozměňovacím návrhu, který vnímají jako institut příbuzný přílepkům, a proto také odkazují na dřívější nález Pl. ÚS 77/06. Komplexní pozměňovací návrh dle navrhovatelů spočívá v praxi, kdy „*podstatou je nahrazení celého textu předloženého návrhu zákona kompletním textem novým.*“³⁷

Vyvstává otázka práva vlády vyjádřit se k navrženému zákonu ve lhůtě 30 dnů, které je zde údajně obcházeno.³⁸ Stejně jako zástupce akademické obce se domnívám, že vládě by takové právo nemělo být upíráno.³⁹ V předmětném případě se však jednalo o vládní návrh zákona, tudíž námitka je čistě teoretická. Tato problematika může být předmětem budoucího zákonného zakotvení. Poté by ale mohl nastat problém, jak posuzovat, zda se v konkrétním případě už jedná o pozměňovací návrh komplexní, či nikoli. Definice tohoto pojmu totiž nikde není zákonně uvedena, jelikož se jedná o pojem vzniklý praxí legislativního procesu. Stejně tak povinnost odůvodňovat pozměňovací návrhy je možným příkladem de lege

³⁶ Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky, str. 235-236

³⁷ nález Pl. ÚS 39/08, bod 8

³⁸ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, čl. 44

³⁹ nález Pl. ÚS 39/08, bod 39

ferenda, ale dle platného práva není nikde zakotvena. Tudíž komplexní pozměňovací návrh odůvodnění nevyžaduje, a proto ani tato námitka senátorů není relevantní.

Hlavní argumentace Ústavního soudu, kterým byla uznána praxe komplexních pozměňovacích návrhů za ústavně souladnou, je následující. „*Komplexní pozměňovací návrh neznamená, že subjekt s právem zákonodárné iniciativy přestává být „pánem návrhu“, neboť se jedná stále o jeho zákonodárnou iniciativu.*“⁴⁰ Může totiž vzít návrh zpět do ukončení obecné rozpravy ve druhém čtení a se souhlasem Poslanecké sněmovny ještě ve třetím čtení.⁴¹ Tím je myšleno, že pokud navrhovatel v průběhu legislativního procesu dojde k závěru, že jeho návrh doznal takových změn, které již nejsou v souladu s jeho intencí, může tento návrh vzít zpět. Argumentace však spočívala i v příkladech, kdy byly použity komplexní pozměňovací návrhy a protiústavnost tím vyvolána nebyla. Jednalo se konkrétně přímo o dva základní ústavní zákony naší země – Ústava a Listina základních práv a svobod.⁴² Z těchto důvodů tedy Ústavní soud zamítl návrh na zrušení předmětných částí zákona. Pro úplnost doplním, že napadená ustanovení týkající se obsahu zákona, byly v určitých případech zrušeny, tudíž částečně navrhovateli vyhověno bylo.

I přes závěr Ústavního soudu o souladnosti komplexního pozměňovacího návrhu s ústavním pořádkem, nalezneme protichůdné hlasy. Že je komplexní pozměňovací návrh problémem si myslí i dr. Syllová. Jako jednu z navrhovaných technických reforem legislativního procesu navrhuje zrušení možnosti podávat komplexní pozměňovací návrhy, a to z důvodu, že „*navrhovatel zcela ztrácí moc nad zněním zákona, který nakonec vychází z jiného legislativního záměru a volí se odlišné řešení, než původně zvolil navrhovatel. Znění zákona neprochází připomínkovým řízením ani Legislativní radou vlády, čímž se zvyšuje možnost chyb a neprovázaností.*“⁴³

Nutné doplnit, že i přes konstatování o ústavní konformnosti komplexního pozměňovacího návrhu, nesmíme zapomenout na jeho obsahovou stránku. I když je tento institut sám o sobě považován za povolený, stále existuje možnost prohlášení jeho protiústavnosti v případě obsahové nesouvztažnosti s původním návrhem zákona ve smyslu nálezu o tzv. přílepcích.

⁴⁰ tamtéž, bod 40

⁴¹ Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky, str. 223-224

⁴² náleží Pl. ÚS 39/08, body 40, 41

⁴³ Syllová, J.: Hlavní úskalí parlamentního projednávání zákonů *in* Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, str. 145

3. 3 Práva opozice

Opozice je přirozenou součástí vládnutí a i přesto, že hraje v aktuálním volebním období podružnou roli, je nutné, aby měla zajištěna svá práva. Odkaz na práva opozice nalezneme i v nálezu Pl. ÚS 39/08, který zmiňuje názor navrhovatelů o možném ohrožení práv parlamentní menšiny v souvislosti s praxí komplexního pozměňovacího návrhu.⁴⁴

3. 3. 1 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb.

Uvedení do tématu opozičních práv nacházíme v tomto nálezu Ústavního soudu. Kromě témat již vzpomínaných se zde Ústavní soud vyjadřuje i k problematice opozice při projednávání návrhu zákona. Říká, že „v parlamentu se také odráží idea pluralismu, která je základem a znakem každé svobodné společnosti.“⁴⁵ Pluralismus je nutné v kontextu nálezu vykládat právě jako opoziční strany v Parlamentu. V protikladu ke stranám vládním mají tyto výrazně omezené možnosti, jak prosazovat vlastní politiku. Pokud o daném tématu nepanuje shoda napříč politickým spektrem, je velmi nepravděpodobné, že by opoziční strany mohly prosadit své zájmy. Napříč těmito praktickým konsekvencím je však nutné, aby i opozice měla zaručená práva.

Důležitou úlohou opozice je dle nálezu fakt, že „realizuje kontrolu, kterou lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu.“⁴⁶ Opozice tak zabraňuje svévolnému naplňování práva vládními stranami, k čemuž dochází na základě jejich silnější pozice. Příkladem může být relativně aktuální problematika zneužití institutu legislativní nouze.⁴⁷ Opozice jako menšinová složka v Parlamentu tak kontroluje, aby nebyla krácena její práva, a tím přispívá k ústavně konformnímu legislativnímu procesu.

3. 3. 2 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb.

Návrh skupiny poslanců mířil na zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. Dle nich došlo k porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona, což

⁴⁴ Pl. ÚS 39/08, bod 8 – komplexní pozměňovací návrh „může ukrátit práva parlamentní menšiny“

⁴⁵ nález Pl. ÚS 77/06, bod 56

⁴⁶ tamtéž

⁴⁷ nález Pl. ÚS 55/10

je možné vyjádřit pomocí čtyř hlavních tezí. Jednalo se o „zneužití legislativní nouze, nepředvídatelné svolání mimořádné schůze Poslanecké sněmovny, neodůvodněné vypuštění obecné rozpravy a odeprání práva hlasovat zvoleným senátorům.“⁴⁸

V daném případě šlo o snahu vládní většiny přijmout zmíněný zákon tak, aby jeho účinnost připadla na začátek roku 2011 a tím se Česká republika vyhnula hospodářským škodám. Zákon však obsahoval pro parlamentní opozici tak závažná témata, která dle jejich názoru měla být široce diskutována. Pokud by k takové diskusi došlo, je možné, že by vláda nebyla schopna docílit zamýšlené účinnosti zákona. Nehledě na vládou předestřené následky se opozice uchýlila k tzv. obstrukcím, jimiž chtěla pozdržet projití návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou. Tím konkrétně bylo znemožněno projednat návrh zákona již v prvním čtení. Taková procedura je však považována za vhodnou pouze u zákonů, „které nemají kontroverzní charakter.“⁴⁹ V reakci na opoziční obstrukci vládní většina přijala návrh na vyhlášení legislativní nouze pro projednání zmíněného návrhu zákona, která výrazně zkracuje legislativní proces. Právě legislativní nouze a její zneužití je jednou z námitek, jež poslanci vznesli.

Institut legislativní nouze upravuje jednací řád Poslanecké sněmovny. Podmínky, za kterých má být vyhlášen, jsou stanoveny následovně. „*Za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, vyhlásí předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze na určitou dobu.*“⁵⁰ Je zřejmé, že se musí jednat o okolnost mimořádnou, která má potenciál, aby způsobila uvedená ohrožení. V tomto případě vláda argumentovala značnými hospodářskými škodami. Navrhovatelé se však domnívají, že institut legislativní nouze byl zneužit pro účely vládní většiny a její politické cíle s tím, že byla dotčena práva parlamentní menšiny, tedy opozice.

Hodnoty, na které Ústavní soud při posuzování dané otázky upozorňuje, vycházejí z ústavního zakotvení České republiky jako demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a státu, kde ani Parlament nesmí postupovat libovolně (čl. 2 odst. 3 Ústavy), i z dosavadní judikatury Ústavního soudu, kde deklaruje princip pluralismu.⁵¹ Ačkoli je ústavně zakotven princip většinového rozhodování, musí být parlamentní menšině zajištěna ochrana jejich práv.⁵² Práva opozice sice nejsou nikde taxativně stanovena, avšak je možné je dovodit

⁴⁸ tamtéž, bod 2

⁴⁹ Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky, str. 239

⁵⁰ zákon č. 90/1995, Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §99 odst. 1

⁵¹ nález Pl. ÚS 77/06, bod 56

⁵² ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, čl. 6, nález Pl. ÚS 55/10, bod 72

z mezinárodních dokumentů, jako je rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1601 (2008), Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod či Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.⁵³ Právě na jejich základě i na základě ústavní garance v České republice dovozujeme následující práva opozice: „*právo účastnit se na parlamentních procedurách, právo výkonu dozoru a kontroly vládnoucí většiny i vlády samotné, práva oddalovat či blokovat rozhodnutí přijímaná většinou, práva domáhat se ústavního přezkumu přijatých rozhodnutí a práva chránit parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvlít ze strany většiny.*“⁵⁴ Z uvedeného vyplývá, že opozice má na tzv. obstrukce právo, a proto není možné použít takovou záminku pro vyhlášení stavu legislativní nouze tak, jak se tomu stalo v tomto případě.⁵⁵ Tento závěr Ústavní soud opírá o požadavek na ochranu opozice, který vyplývá i z interpretace zákonného zakotvení legislativní nouze. Návrhu skupiny poslanců bylo tedy vyhověno, čímž byl zrušen předmětný zákon, ovšem s odkladem vykonatelnosti k 31. prosinci 2011. Tím byl zachován stav právní jistoty a Parlamentu byla dána možnost schválit zákon tentokrát ústavně konformní procedurou, k čemuž došlo.

Osobně jako zajímavý moment v tomto případě vnímám i proces vyhlášení přijatého zákona ve Sbírce zákonů. Ačkoli v průběhu legislativního procesu byl kladem velký důraz na rychlost schválení návrhu zákona a nutnost jeho včasné účinnosti, proces jeho vyhlášení byl naopak pomalejší, než je obvyklé. Dle názoru navrhovatelů je možné z této praxe vyčíst snahu pozdního začlenění zákona do Sbírky z toho důvodu, aby se legisvakanční doba zkrátila na nutné minimum a také aby nebylo v té době možno napadnout přijatý zákon u Ústavního soudu.⁵⁶

S uvedenou domněnkou se ztotožňuji, protože z celého legislativního procesu vnímám nezastřenou snahu vládní většiny prosadit návrh zákona takřka za každou cenu. Proto i zdržování jeho vyhlášení a tím i zdržení možnosti jeho napadení je podle mého názoru jasným pokračováním takové snahy. Nemyslím si však, že k takové praxi by mělo docházet, zvláště pokud jde o zákon, který má celospolečenský dopad. Takový postup vládní většiny jistě přispívá k znevážení politické kultury v České republice a dává negativní příklad do budoucnosti.

⁵³ náleží Pl. ÚS 55/10, body 72, 74

⁵⁴ tamtéž, bod 73

⁵⁵ tamtéž, bod 92

⁵⁶ tamtéž, bod 33

3. 3. 3 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/07, č. 88/2008 Sb.

Návrh směřující proti zákonu č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů a proti zákonu č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů byl podán ze strany poslanců i senátorů. Ústavní soud jej však zamítl.

Navrhovatelé namítali protiústavnost přijetí zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, kterou spatřovali dokonce ve dvanácti dílčích otázkách. Z nich je pro účely mé práce důležitá otázka porušení práv opozice v Senátu, když bylo přijato usnesení nezabývat se návrhem zákona. Konkrétně navrhovatelé vyjadřují, že „*tím, že Senát Parlamentu České republiky, který je ovládán toutéž politickou většinou jako Poslanecká sněmovna, vyjádřil vůli nezabývat se návrhem zákona, znemožnil rozpravu v plénu Senátu, opoziční názory pak nemohly účinně zazní ani v Poslanecké sněmovně ani v Senátu.*“⁵⁷ Jelikož má být Senát pojistkou ústavně konformního legislativního procesu⁵⁸, není dle navrhovatelů přípustné, aby docházelo k takovému svévolnému zneužití institutu nezabývání se ve prospěch parlamentní většiny.

Legislativní proces v Senátu proběhl následovně. Po doručení návrhu zákona z Poslanecké sněmovny byl přikázán k projednání třem výborům, které doporučily návrh zákona schválit. Na plénu ještě před hlasováním o návrhu nezabývat se návrhem zákona si vyžádali funkcionáři Senátu a předsedové klubů přednostní udělení slova. Načež byl schválen návrh nezabývat se a zákon byl postoupen prezidentu republiky.

Problémem, který nastal v souvislosti se schválením návrhu nezabývat se návrhem zákona, bylo odepření rozpravy o tomto tématu. Sice se k němu vyjádřili ti, kteří mají přednostní právo, ale pro běžné senátory nebylo možné o návrhu zákona jakkoli diskutovat, což považovali za negativní stav, který vzrušeně diskutovali. Tak například senátorka Gajdušková se vyjádřila, že „*návrh považujeme za směřování k autoritářským procesům.*“⁵⁹ Místopředseda Senátu Jan Rakušan se nechal slyšet, že „*nezabývat se znamená v tomto případě konec svobody slova.*“⁶⁰ Naopak senátoři vládnoucí většiny upozorňovali, že příležitostí vyjádřit se a vést diskusi k předmětnému návrhu zákona bylo hodně. Vhodné je zde zmínit empirické závěry o nekonání rozpravy v Senátu. V jeho třetím volebním období se tak stalo u 30,5% všech postoupených návrhů zákonů a ve čtvrtém volebním období u 20,5% všech postoupených návrhů zákonů.⁶¹ Z toho je zřejmé, že Senát v podstatné části návrhů

⁵⁷ nález Pl. ÚS 24/07, III/a

⁵⁸ nález Pl. ÚS 77/06, bod 57

⁵⁹ nález Pl. ÚS 24/07, X/b

⁶⁰ tamtéž

⁶¹ Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky, str. 249

zákonů netrvá na konání rozpravy. Důvodem může být jednak objem jemu postupovaných návrhů zákonů, ale i snaha vyjadřovat se podrobně pouze k některým z nich – k těm, které jsou dle názoru Senátu důležité, což je zjevně i tento případ.

Vzhledem k tomu, že Senát je konstruován jiným způsobem než Poslanecká sněmovna, je zřejmé, že záměrem ústavodárce bylo, aby v Senátu zasedalo jiné politické složení než v komoře dolní. To se však v konkrétním období nepodařilo. Za těchto okolností je nasnadě, že je potřeba chránit opozici a její práva. Avšak vzhledem k okolnostem, jakými bylo projednání návrhu zákona ve třech výborech Senátu, rozprava k návrhu nezabývání se návrhem zákona a také vzhledem k faktu, že tento postup byl v senátní praxi ojedinělým, došel Ústavní soud k závěru o zamítnutí návrhu na zrušení předmětného zákona. Konstatoval také, že se jedná spíše o zásah do parlamentní kultury.⁶²

V argumentaci nalezneme i vyjádření, že nešlo o opakovaný postup. Proto můžeme vyvodit závěr, že pokud by taková praxe v Senátu byla častá, je možné, že by Ústavní soud své stanovisko přehodnotil a „*založil by tak derogační důvod pro porušení ústavních kautel přijímání zákonů.*“⁶³

K této otázce se vyjadřují ve svých odlišných stanoviscích jednotliví soudci. V odlišném stanovisku soudců Jana Musila a Pavla Rychetského se dočteme, že by bylo vhodné de lege ferenda upravit otázku využívání institutu nezabývat se návrhem zákona podrobněji. Konkrétně směřují k zakotvení případů, kdy by bylo možné tento institut použít tak, aby nemohlo docházet k jeho zneužití parlamentní většinou. Jako hledisko, dle kterého by se mělo postupovat, je obsahová významnost zákona, která je dle jejich názoru nesporná.⁶⁴ Podobně negativně se k této problematice staví i soudkyně Wagnerová, která v rozporu s většinovým názorem Ústavního soudu konstatuje, že v tomto případě nejde pouze o kulturu, ale o popření materiálního parlamentarismu, který se vyznačuje širokou diskusí s cílem nalézt kompromis.⁶⁵

3. 4 Senát v legislativním procesu

Výhradním zákonodárcem je v České republice Parlament skládající se ze dvou komor – Poslanecké sněmovny a Senátu. Vztah těchto komor není rovnoprávný, což se projevuje

⁶² nález Pl. ÚS 24/07, X/b

⁶³ Wintr, J.: Česká parlamentní kultura, str. 35

⁶⁴ nález Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudců Jana Musila a Pavla Rychetského

⁶⁵ tamtéž, odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové

v otázce legislativního procesu přinášející situace, ve kterých je Senát upozadeň. Přestože byl Senát ustaven až v roce 1996 a o své postavení musel bojovat i u Ústavního soudu⁶⁶, lze konstatovat, že „u běžných zákonů význam Senátu prozatím v podstatě kontinuálně stoupá“⁶⁷ a že můžeme pozorovat „vyšší důraz Senátu na politicky podstatnější návrhy zákonů.“⁶⁸

Jak jsem zmínila, legislativní proces lze rozdělit do třech skupin. Jednou z variant je situace, kdy je návrh zákona projednáván pouze v jedné komoře Parlamentu. Zde se jedná o návrh zákona o státním rozpočtu, který projednává a usnází se o nich pouze Poslanecká sněmovna.⁶⁹ Právě tento případ bude předmětem následujícího nálezu Ústavního soudu.

3. 4. 1 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01, č. 95/2002 Sb.

Senátoři, kteří návrh podali, namítali jako důvod pro zrušení předmětného zákona mj. jeho přijetí formálně nesprávným postupem. Porušení ústavnosti spatřují v tom, že „*Senátu byla odňata možnost návrh zákona řádně projednat a usnést se k němu.*“⁷⁰ Jednalo se zde o problém spojení běžných návrhů zákona s novelou zákona o státním rozpočtu, což je však s rozporu s Ústavou i jednacím řádem Poslanecké sněmovny.⁷¹ Senát se tak dostal do situace, kdy měl několik možností. Buď se mohl takovým zákonem vůbec nezabývat, čímž by se ale sám připravil o svou pravomoc projednávat běžné zákony, což by mohlo být chápáno jako pro bikamerální systém nebezpečný precedens do budoucna.⁷² Nebo mohl Senát vyjádřit vůli nezabývat se tímto návrhem zákona. Ovšem i tato procedura zahrnuje podrobnou rozpravu ve výboru, která předchází hlasování. Konečně poslední možností je dle navrhovatelů posuzovat zákon formálně a oddělit tak tu část návrhu zákona, která nemůže být Senátem projednána. Senát nakonec tento návrh zákona projednal a vrátil ho Poslanecké sněmovně spolu s pozměňovacími návrhy.⁷³

Ze závěrů, ke kterým Ústavní soud došel, vyplývá, že tři novely ze čtyř se nedotýkají bezprostředně zákona o státním rozpočtu, a proto „*není možné důvodně tvrdit, že Senát o nich*

⁶⁶ příkladem nálezy Pl. ÚS 21/01, Pl. ÚS 13/05

⁶⁷ Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky, str. 229

⁶⁸ tamtéž, str. 252

⁶⁹ ústavní zákon č. 1/1993, Ústava ČR, čl. 42

⁷⁰ nález Pl. ÚS 21/01, I. A)

⁷¹ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, čl. 42 (1): *Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda. (2) Tyto návrhy projednává na veřejné schůzi a usnází se o nich jen Poslanecká sněmovna.*, zákon č. 90/1995 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, §101 odst. 3: *Součástí zákona o státním rozpočtu nemohou být změny, doplnění nebo zrušení jiných zákonů.*

⁷² nález Pl. ÚS 21/01, I. A

⁷³ tamtéž

nebyl oprávněn spolurozhodovat.“⁷⁴ Pokud by nebyl Senát k takovému projednání oprávněn, neodpovídalo by to smyslu §42 odst. 2 Ústavy ani podstatě bikameralismu.⁷⁵ Z těchto důvodů Ústavní soud konstatuje, že „zákon je přijat již schválením v Poslanecké sněmovně, tzn. zcela nezávisle na jeho případném dalším projednávání a schvalování v Senátu.“⁷⁶ Zákon o státním rozpočtu musíme vnímat toliko ve smyslu materiálním, jelikož zásadní je zde právě materie, kterou zákon upravuje a ne jeho označení. Z toho důvodu, že Senát je v tomto ohledu již nevýznamným subjektem, je možné, aby zákon o státním rozpočtu jako součást novely procházel Senátem, i přesto, že již je přijat.

3. 4. 2 Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb.

Otázku postavení Senátu v legislativním procesu je možné ilustrovat i na nálezu Pl. ÚS 55/10. Ve vztahu k aktuálnímu tématu jsem vybrala dílčí otázku - právo hlasování o návrhu zákona nově zvolených senátorů.

Nejprve je vhodné si uvědomit, že Senát je od svého založení v roce 1996 komorou stále činnou a nerozpustitelnou.⁷⁷ Kvůli takové konstrukci vzniká prostor pro nejasnosti související s volbou nových senátorů a doběhnutím mandátu těch služebně starších. Volby se totiž „konají ve lhůtě počínající třicátým dnem před uplynutím volebního období a končící dnem jeho uplynutí.“⁷⁸ Z tohoto důvodu není možné, aby volby probíhaly v takovém termínu, který by jednoznačně navazoval na uplynulé volební období.

Stejně tak tomu bylo i v tomto případě. Navrhovatelé, skupina poslanců, se domnívali, že bylo odepřeno právo hlasovat nově zvoleným senátorům. Dle jejich názoru totiž existoval politický zájem schválit návrh zákona v Senátu ještě před uplynutím volebního období dosavadních senátorů. Ti totiž zajišťovali, že vláda měla většinu i v této komoře Parlamentu a bylo důvodné předpokládat, že po volbách se tato situace změní. Proto bylo vládou navrženo zkrácené jednání mající za cíl projednání návrhu zákona ještě před zánikem mandátu stávajících senátorů. Navrhovatelé argumentují tím, že mandát senátora vzniká dle Ústavy zvolením a že v podmínkách kumulace takových okolností vykazuje uvedený postup rysy svévole.⁷⁹

⁷⁴ nález Pl. ÚS 21/01, V. bod 3

⁷⁵ tamtéž

⁷⁶ tamtéž, VII. bod 3

⁷⁷ citace viz pozn. 3, str. 723

⁷⁸ ústavní zákon č. 1/1993, Ústava ČR, čl. 17 odst. 1

⁷⁹ nález Pl. ÚS 55/10, body 18, 19

Jelikož Ústavní soud v tomto případě přiznal neústavnost už vyhlášení stavu legislativní nouze, nezabýval se touto dílčí otázkou. Avšak v odůvodnění nálezu nalezneme vyjádření Senátu k této otázce. Jeho předseda Milan Štěch říká, že nemohlo být umožněno právo hlasovat nově zvoleným senátorům, protože „*v té době nebylo potvrzeno, že jejich mandát skutečně vznikl.*“⁸⁰ Součástí vzniku mandátu je totiž jeho ověření mandátovým a imunitním výborem, zda vznikl platně, a to na první schůzi Senátu, které se tito senátoři účastní. Dále je třeba vydání osvědčení o zvolení Státní volební komisi a složení slibu.⁸¹ Bez těchto náležitostí není možné vykonávat svůj mandát. Názor, že je třeba důsledně rozlišovat mezi mandátem a výkonem mandátu, zastávají i zástupci akademické sféry.⁸² S takovým závěrem se však nechtěli smířit dva nově zvolení senátoři – senátorka Dernerová a senátor Doubrava, kteří v předmětné věci podali ústavní stížnost. Ta byla však Ústavním soudem odmítnuta, protože návrh byl podán zjevně neoprávněnou osobou a Ústavnímu soudu ani nepřísluší o takové věci rozhodovat.⁸³

⁸⁰ tamtéž, bod 38

⁸¹ Syllová, J. a kol.: Parlament České republiky, str. 117

⁸² Kysela, J.: „*Musíme však rozlišovat mezi mandátem a výkonem mandátu.*“ in Obrali nás o právo hlasovat, stěžují si noví senátoři. Zákony dali k soudu [online], publikováno 10.11.2010, [cit. 5.4.2013], http://zpravy.idnes.cz/obrali-nas-o-pravo-hlasovat-stezuji-si-novi-senatori-zakony-dali-k-soudu-140-domaci.aspx?c=A101110_120440_domaci_taj

⁸³ ÚS odmítl stížnost senátorů Dernerové a Doubravy [online], publikováno 3.3.2011, [cit. 5.4.2013], <http://www.dernerova.info/2011/03/us-odmitl-stiznost/>

4. Závěr

Na základě provedené analýzy uvedených nálezů Ústavního soudu a souvisejících zdrojů je třeba konstatovat, že se v průběhu uplynulých zhruba deseti let Ústavní soud vyjádřil ke kontroverzním otázkám a vystupoval jako instituce reagující flexibilně na aktuální problémy v souvislosti s přijímáním obecně závazných právních norem. Nelze opomenout, že Ústavnímu soudu musel sice být vždy dán podnět k rozhodnutí v dané otázce, ale odůvodnění daných nálezů jsou velmi obsírná a důkladná.

Ústavní soud, ačkoli je orgánem moci soudní, zasahuje svou činností i moc zákonodárnou a jeho hlavní subjekt – Parlament. Vliv, který na něj má, lze shledat ve dvou aspektech. Zaprvé, Ústavní soud působí silou morální autority, která dohlíží nad řádným průběhem legislativního procesu. Už fakt, že existuje taková autorita, má vliv na zákonodárce, kteří tak jsou ve svém rozhodování omezováni předem, jak je zřejmé z nálezů Pl. ÚS 21/01. Druhý aspekt se týká konkrétních zásahů, ke kterým je Ústavní soud zmocněn přímo z Ústavy.⁸⁴ Ač není primárním cílem zákony nebo jejich ustanovení derogovat, Ústavní soud k takové možnosti přesto přistupuje a ruší tak výsledky zákonodárcovy práce. Derogaci jsem v této práci prokázala v nálezech Pl. ÚS 77/06 či Pl. ÚS 55/10 s odkladem vykonatelnosti.

Uvedené dvě možnosti ovlivňování legislativního procesu Ústavním soudem jsou komplementární a je třeba je uvažovat dohromady. Ústavní soud je takovou institucí, která má výraznou moc dohlížet nad Parlamentem v rámci jeho legislativní činnosti. Otázka, která poněkud narušuje tuto konstrukci Ústavního soudu jako orgánu nezávislého, je jeho kreace, kdy jsou soudci odsouhlaseni Senátem Parlamentu.⁸⁵ Nelze tak pracovat s absolutní neprovázaností a tím i nezávislostí Ústavního soudu.

Co se týče důsledků, které měly vybrané nálezy Ústavního soudu na samotný legislativní proces, mohu konstatovat následující závěry. Řešení problematiky nesouvisejících pozměňovacích návrhů stejně jako komplexního pozměňovacího návrhu jistě není u svého konce. Dá se předpokládat, že tyto otázky budou předmětem budoucích zákonných úprav tak, aby zajišťovaly ústavně konformní legislativní proces. Naopak otázka zajištění postavení subjektů, jako je opozice či Senát v legislativním procesu, doznala v důsledku těchto nálezů Ústavního soudu výrazného pokroku. Došlo k autoritativnímu potvrzení jejich práv coby slabších subjektů, což je nepochybně podstatné jak pro samotný legislativní proces, tak i obecně pro kultivaci právního prostředí v České republice.

⁸⁴ ústavní zákon č. 1/1993, Ústava ČR, čl. 87 odst. 1

⁸⁵ tamtéž, čl. 84 odst. 2

Použité zdroje:

Knižní zdroje:

Gerloch, A. a kol.: Teorie a praxe tvorby práva, Praha: ASPI, 2008, 424 s., ISBN 978-80-7357-362-1

Jirásková, V. a Suchánek, R.: Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu, Praha: Linde, 2007, 528 s., ISBN 978-80-7201-663-1

Kolektiv autorů: Legislativní proces: teorie a praxe, Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, 547 str., ISBN 978-80-7312-074-0

Kolektiv autorů: Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie, Praha: ASPI, a.s., 2007, 388 str., ISBN 978-80-7357-287-7

Syllová, J./Kolář, P./Kysela, J./Georgiev, J./Pecháček, Š.: Parlament České republiky, 2. podstatně přepracované vydání, Praha: Linde, 2008, 480 s., ISBN 80-7201-697-6

Pavlíček, V. a Hřebejk, J.: Ústava a ústavní řád České republiky, Komentář 1. díl Ústavní systém, 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání, Praha: Linde, 1998, 774 s., ISBN 80-7201-110-3

Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, 1. úplné vydání, Praha: Leges, 2011, 1120 s., ISBN 978-80-87212-90-5

Wintr, J.: Česká parlamentní kultura, 1. vydání, Praha: Auditorium, 2010, 432 s., ISBN 978-80-87284-13-1

Judikatura:

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/01, č. 95/2002 Sb.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/02, č. 476/2002 Sb.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/07, č. 88/2008 Sb.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 39/08, č. 294/2010 Sb.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 6/12, č. 39/2013 Sb.

Právní předpisy:

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

zákon č. 97/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu

zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv

Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 ve znění pozdějších usnesení vlády

Webové zdroje:

www.psp.cz

www.dernerova.cz

www.idnes.cz

www.rekonstrukcestatu.cz