

**Univerzita Karlova v Praze**  
**Právnická fakulta**

**Odchylky od běžného legislativního procesu**

Studentská vědecká odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2011  
IV. ročník SVOČ

Autorka: Marie Pechancová  
Konzultant: JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.

## Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do IV. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracovala samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla dříve publikována, nebyla vcelku ani částečně obhájena jako práce diplomová či bakalářská a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

V Praze dne 13. 4. 2011

.....  
Marie Pechancová

### *Seznam použitých zkratk*

BGBI	Bundesgesetzblatt, německá sbírka zákonů
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBI. S. 1., Základní zákon Spolkové republiky Německo
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980, zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 17. Dezember 201, jednací řád německého Spolkového sněmu ve znění vyhlášeného 2. 7. 1980 (BGBI. I S.1237) a poslední novelizace ze 17. 12. 2010 (BGBI. I S. 2199)
jednací řád Poslanecké sněmovny	zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny
jednací řád Senátu	zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu
ústavní zákon o bezpečnosti	ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky
Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
zákon o Sbírce zákonů	zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv

# Obsah

Seznam použitých zkratk.....	- 3 -
1. Úvod .....	- 5 -
2. Odchytky od běžného zákonodárného procesu na půdě Parlamentu ČR.....	- 6 -
2.1. Nástin běžného zákonodárného procesu v ČR .....	- 6 -
2.2. Odchylné procedury přijímání zákonů v Parlamentu .....	- 7 -
2.2.1. Legislativní proces s rovnoprávným postavením obou komor.....	- 7 -
2.2.2. Legislativní proces při přijímání zákona o státním rozpočtu .....	- 9 -
2.2.3. Přijímání zákonných opatření Senátu .....	- 10 -
2.2.4. Zkrácené jednání o návrzích zákonů dle ústavního zákona o bezpečnosti.....	- 12 -
2.2.5. Schválení návrhu zákona v prvním čtení.....	- 13 -
2.2.6. Přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze .....	- 14 -
2.2.7. Legislativní proces při přijímání zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry .....	- 18 -
2.2.8. Legislativní proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti .....	- 20 -
3. Odchytky od běžného zákonodárného procesu v SRN .....	- 20 -
3.1. Nástin běžného zákonodárného procesu v SRN.....	- 20 -
3.2. Jednotlivé odchytky od běžného zákonodárného procesu.....	- 21 -
3.2.1. Legislativní proces při přijímání zákonů vyžadujících výslovný souhlas Spolkové rady.-	21 -
3.2.2. Legislativní proces při přijímání zákonů s finančním dopadem .....	- 22 -
3.2.3. Legislativní proces ve stavu legislativní nouze.....	- 24 -
3.2.4. Legislativní proces při přijímání zákonů ve stavu ozbrojeného napadení státu nebo bezprostřední hrozby napadení.....	- 25 -
3.2.5. Schválení návrhu zákona v prvním čtení.....	- 26 -
4. Shrnutí a úvahy de lege ferenda .....	- 26 -
5. Seznam použité literatury.....	- 29 -

## 1. Úvod

Parlamenty jsou v moderních demokraciích tradičními zákonodárnými tělesy.<sup>1</sup> Běžná procedura přijímání zákonů je nejčastěji upravena v ústavních, příp. organických zákonech státu. Vedle této běžné procedury však v současnosti existují i některé procedury zvláštní. Z důvodu specifčnosti úpravy bývá běžně modifikován zákonodárný proces na půdě parlamentu u ústavních zákonů (tzv. ústavodárný proces) či u zákonů majících vztah ke státnímu rozpočtu; další odchylky od běžného zákonodárného procesu mají za cíl urychlit legislativní proces, ať už ve stavu nouze či ohrožení státu nebo v případě takové úpravy, u níž se nepředpokládá konfliktní projednání. Tyto procedury jsou většinou zmiňovány v publikacích spíše okrajově. I v praxi je nejčastěji použito „běžné“ přijímání zákonů a jiných legislativních aktů. Přesto stojí odchylky od běžného zákonodárného procesu za pozornost. Aktuálnosti nabylo téma zejména po vydání nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 55/10, který velmi restriktivně vyložil pojem stavu legislativní nouze.

Z jiného úhlu pohledu můžeme rozlišit legislativní proces u zákonů, u nichž může být horní komora přehlasována, zákonů, které vyžadují pro své přijetí souhlas obou komor zákonodárného sboru, ale i zákonů, které přijímá pouze jediná komora. I toto dělení bude v práci zohledněno a blíže rozebráno.

Teoreticky i prakticky mohou být nositeli zákonodárné pravomoci i jiné subjekty. Jedná se zejména o moc výkonnou, tedy vládu či hlavu státu, které oplývaly pravomocí vydávat legislativní akty s mocí zákona zejména v minulosti. Téma delegace zákonodárné pravomoci na vládu však v této práci nebude obsaženo, dílem proto, že co do tématu dalece překračuje rozsah této práce, dílem proto, že jej velmi kvalitně zmapoval J. Kysela.<sup>2</sup> Za zákonodárce může být považován i lid jakožto nejvyšší suverén ve státě. Ovšem ani téma přímé demokracie nebude blíže rozebráno, neboť je natolik specifické a obsáhlé, že si zaslouží vlastní rozbor. V současnosti navíc v podmínkách naší republiky ani v SRN lid všeobecnou zákonodárnou pravomoc nemá.<sup>3</sup>

Tato práce se z výše zmíněných důvodů zaměří na odchylky od běžného zákonodárného procesu na půdě parlamentu a pokusí se o jejich zevrubný popis a vysvětlení. Pozornost bude zaměřena na jejich úpravu v tuzemsku, k porovnání bude nabídnuta úprava odlišných procedur ve Spolkové republice Německo na úrovni spolku.

---

<sup>1</sup> Tato koncepce parlamentu jakožto hlavního zákonodárce vychází jak z tradice, tak z dnešního pojetí demokracie. K tomu více GERLOCH, A. a kol. (2008) *Teorie a praxe tvorby práva*, s. 29 an.

<sup>2</sup> KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů*. Vydání první. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006. ISBN 80-85889-78-1

<sup>3</sup> Lid tak vykonává v ČR svou moc přímo pouze na úrovni obcí a krajů. K tomu více PECHANEC, Pavel. *Přímá demokracie v České republice*. Disertační práce, Univerzita Karlova, 2011.

## 2. Odchylky od běžného zákonodárského procesu na půdě Parlamentu ČR

### 2.1. Nástin běžného zákonodárského procesu v ČR

Vydávání zákonů musí být samo o sobě uzákoněno, je tedy nutné, aby jeho pravidla byla obsahem některého již přijatého zákona.<sup>4</sup> U nás je tato procedura obecně zakotvena v Ústavě, zejména v čl. 39 an. Další ústavní normou, která upravuje zákonodárský proces, je ústavní zákon o bezpečnosti, který upravuje zkrácené jednání o návrzích zákonů (*viz dále*). Proceduru přijímání zákonů pak rozpracovávají do podrobností jednací řád Poslanecké sněmovny a jednací řád Senátu. Tyto dokumenty primárně svěřují zákonodárskou moc do rukou Parlamentu, čímž navazují na čl. 15 Ústavy. Právě Parlament je v našich podmínkách jediným zákonodárcem *stricto sensu*.<sup>5</sup>

Základem pro vydávání právních předpisů exekutivní mocí jsou čl. 78 a 79 Ústavy. Vláda a ministerstva se při vydávání nařízení a vyhlášek řídí také Legislativními pravidly vlády, která však nejsou právním předpisem.<sup>6</sup> Mezi zákonodárce *largo sensu*<sup>7</sup> patří mimo Parlament a vládu i zastupitelstva územních samosprávných celků, tedy obcí a vyšších územně samosprávných celků (krajů). Tyto však mohou vydávat pouze normativní právní akty s omezenou místní působností, proto jim nebude věnována speciální pozornost.

Zákonodárský proces v České republice je zahajován na základě zákonodárské iniciativy, kterou Ústava svěřuje v čl. 41 odst. 2 do rukou jednotlivých poslanců, skupině poslanců, Senátu jakožto celku a vládě, která je nejčastějším navrhovatelem zákonů<sup>8</sup>, nebo zastupitelstvu vyššího územně samosprávného celku. Náležitosti návrhu upřesňuje § 86 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Návrh je nejdříve projednán Poslaneckou sněmovnou, a to ve třech čteních. Po schválení návrhu dolní komorou putuje tento do Senátu, který o něm rozhoduje v jediném čtení, a to do třiceti dnů od jeho postoupení. Senát může návrh přijmout, může také vyjádřit stanovisko nezabývat se zákonem, které má stejné účinky jako jeho přijetí. V případě, že se nevyjádří v dané lhůtě třiceti dnů, má se za to, že Senát s návrhem souhlasí. V případě, že Senát návrh zamítne, setrvává dle čl. 47 odst. 1 Poslanecká sněmovna na návrhu, přijme-li jej nadpoloviční většinou *všech* svých členů, tj. minimálně 101 hlasy. Senát může k návrhu připojit pozměňovací návrhy a s nimi jej vrátit Poslanecké sněmovně, ta o nich hlasuje. Běžné kvórum je zapotřebí k přijetí zákona

---

<sup>4</sup> K tomu více KNAPP, V. (1995) *Teorie práva*, s.107 an.

<sup>5</sup> Tamtéž.

<sup>6</sup> Jedná se o usnesení vlády č. 188 ze dne 19. 3. 1998. Ode dne vydání byla několikrát změněna, naposledy usnesením vlády č. 36 ze dne 11. 1. 2010.

<sup>7</sup> KNAPP, V. (1995) *Teorie práva*, s. 107

<sup>8</sup> Není-li vláda navrhovatelem zákona, má právo vyjádřit se ke každému návrhu zákona, který je předložen Poslanecké sněmovně jiným navrhovatelem ve lhůtě třiceti dnů dle čl. 44 odst. 1 a 2 Ústavy.

s pozměňovacími návrhy, k setrvání na původním znění je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců.

Dalším článkem běžného zákonodárného procesu je prezident republiky. Ten má právo veta, tj. nepodepsat návrh přijatý Parlamentem a vrátit jej do patnácti dnů od jeho postoupení Poslanecké sněmovně, která na něm setrvá opět souhlasem nadpoloviční většiny všech poslanců dle čl. 50 Ústavy. Je-li zákon takto přijat, prezident jej nepodepisuje. Nemá-li prezident důvody k vetování návrhu zákona, je povinen jej podepsat.<sup>9</sup> Zákon následně vstupuje v platnost jeho publikací ve Sbírce zákonů<sup>10</sup>, účinnosti nabývá datem uvedeným v textu zákona, není-li jej, uplynutím tzv. *legisvakantní* lhůty v délce patnácti dní.

## 2.2. Odchylné procedury přijímání zákonů v Parlamentu

Zvláštní procedury můžeme rozdělit do tří samostatných skupin. První z nich se odlišuje mírou účasti jednotlivých komor na přijímání zákona. Z tohoto hlediska se od běžného zákonodárného procesu liší legislativní proces s rovnoprávným postavením komor, v němž k přijetí návrhu zákona zapotřebí souhlasu jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu a použije se v případě přijímání ústavních zákonů a zákonů uvedených v čl. 40 Ústavy, a legislativní proces, který probíhá pouze v jedné komoře, a to buďto v Poslanecké sněmovně, jež jediná rozhoduje o zákoně o státním rozpočtu, nebo v Senátu při přijímání zákonných opatření.

Druhou skupinu vymezuje snaha o hospodárnost řízení buďto ve specifických situacích, kdy je možno použít zkrácené jednání o návrzích zákonů a stav tzv. legislativní nouze (*viz dále*), nebo v situaci, kdy se nepředpokládá konfliktní projednání zákona a návrh je přijat v prvním čtení dle § 90 odst. 2 an. jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

Do třetí skupiny spadají ostatní případy zvláštních procedur, jako je jednání o návrhu zákona, s nímž vláda spojila otázku své důvěry a zákonodárný proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti.

Zvláštní procedury můžeme rozlišovat také podle toho, zda jsou upraveny ústavním zákonem či zákonodárstvím běžným, jak bude rozvedeno dále.

### 2.2.1. Legislativní proces s rovnoprávným postavením obou komor

Rovnoprávné postavení obou komor, tedy nutnost výslovného přijetí zákona jak Poslaneckou sněmovnou, tak Senátem, se uplatní u ústavních zákonů a zákonů vypočtených v čl.

---

<sup>9</sup> Jiným způsobem se několikrát zachoval prezident Václav Klaus, který některé zákony ani nepodepsal, ani nevetoval. K takovým zákonům byl po uplynutí patnáctidenní lhůty vedle podpisu předsedy Poslanecké sněmovny doplněn podpis předsedy vlády, následně byly vyhlášeny a staly se součástí právního řádu ČR i bez podpisu prezidenta republiky.

<sup>10</sup> Náležitosti publikace zákonů a mezinárodních smluv upravuje z. č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv.

40 Ústavy (volební zákon<sup>11</sup>, zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákon o jednacím řádu Senátu). Zatímco pro přijetí ústavních zákonů je zapotřebí dle čl. 39 odst. 4 souhlasu třípětinové většiny *všech* poslanců a třípětinové většiny *přítomných* senátorů (v realitě minimálně 120 poslanců a alespoň 17 senátorů, je-li přítomných minimálně nutných 27 senátorů), u hlasování o zákonech uvedených v čl. 40 Ústavy se hlasuje prostou nadpoloviční většinou přítomných v obou komorách. Prostá většina se uplatní také tehdy, je-li hlasováno o dílčích návrzích spojených s návrhem ústavního zákona, jako je zamítnutí návrhu ústavního zákona, pozměňovací návrhy ústavního zákona a další.

Zároveň platí, že Senát musí o těchto návrzích hlasovat, tj. nesmí vyjádřit vůli nezabývat se zákonem, stejně jako zákon není přijat marným uplynutím lhůty třiceti dnů pro jeho projednání v Senátu.<sup>12</sup> Senát má tedy tři možnosti. V případě, že s návrhem souhlasí třípětinová (u zákonů dle čl. 40 Ústavy prostá) většina přítomných senátorů, je zákon přijat a postoupen prezidentu republiky. Jedná-li se o ústavní zákon, prezident republiky nemá právo veta a musí zákon podepsat. Zákony dle čl. 40 Ústavy může prezident Poslanecké sněmovně s odůvodněním vrátit. Na zákonu dolní komora setrvá souhlasem nadpoloviční většiny všech členů.

Senát může návrh také zamítnout, čímž legislativní proces definitivně končí. Třetí možností je, že Senát vrátí návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Tyto pozměňovací návrhy nemůže Poslanecká sněmovna přehlasovat a přijmout zákon ve znění postoupeném Senátu. Může však vyjádřit s pozměňovacími návrhy souhlas a přijmout zákon ve znění postoupeném Poslanecké sněmovně horní komorou, a to u ústavních zákonů souhlasem třípětinové většiny všech poslanců, pozměňovací návrhy zákonů dle čl. 40 jsou přijaty souhlasem dle čl. 39 odst. 2 Ústavy, tj. prostou většinou.

---

<sup>11</sup> Co se rozumí pod pojmem *volební zákon*, vymezil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05, v němž rozhodoval o zrušení zákona č. 96/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů). Součástí této novelizace totiž byla i změna zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zákona o volbách do zastupitelstev krajů. Senát tento návrh zamítl, avšak až po uplynutí třicetidenní lhůty. Poslanecká sněmovna na základě marného uplynutí lhůty předložila prezidentu zákon k podpisu, ten jej právě z důvodů pochybností nad výkladem čl. 40 Ústavy dolní komoře vrátil. Poslanecká sněmovna souhlasem nadpoloviční většiny všech svých členů toto prezidentské veto přehlasovala a zákon tak byl přijat. Ústavní soud s tímto postupem nesouhlasil a zákon zrušil z důvodu, že nebyly dodrženy podmínky řádného legislativního procesu, neboť pod vágní pojem *volební zákon*, obsažený v čl. 40 Ústavy, subsumoval veškeré volební zákonodárství, tedy vedle otázek voleb do Parlamentu i otázky týkající se voleb do zastupitelstev obcí, krajů, ba i Evropského parlamentu. Zatímco Poslanecká sněmovna argumentovala tím, že čl. 40 slouží k ochraně Senátu před jednostranným zásahem do jeho chodu a před upravováním podmínek jeho vzniku ze strany Poslanecké sněmovny, Senát odmítal toto restriktivní pojetí pojmu *volební zákon*. S jeho pohledem na věc se také Ústavní soud nakonec ztotožnil.

<sup>12</sup> Tuto praxi v podstatě zavedl Senát sám, když rozhodoval o návrzích ústavních zákonů i po 30 dnech od jejich postoupení. Takový postup Senátu posléze potvrdil i Ústavní soud ve výše zmíněném nálezu, čímž dal Senátu možnost blokovat přijetí zákona po libovolně dlouhou dobu.



## 2.2.2. Legislativní proces při přijímání zákona o státním rozpočtu

Zvláštní procedura přijímání zákona o státním rozpočtu má svůj původ v čl. 42 odst. 2 Ústavy, který stanoví, že návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu podává vláda a projednává jej vždy na veřejné schůzi pouze Poslanecká sněmovna.<sup>13</sup> Konkrétní proceduru upravuje § 101 an. jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Zde je stanoveno, že vláda předloží návrh takového zákona nejpozději tři měsíce před začátkem rozpočtového roku (tj. do konce září roku předcházejícímu roku, na nějž je rozpočet přijímán) a jakékoliv dodatky k návrhu smí předložit nejpozději patnáct dnů před schůzí Sněmovny, na níž má dojít k prvnímu čtení zákona. Návrh připravuje ministerstvo financí, přičemž se při sestavování rozpočtu řídí z. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech České republiky.

Návrhem se po jeho předložení zabývá rozpočtový výbor. Jednací řád přímo vylučuje tzv. „přílepy“ k návrhu zákona o státním rozpočtu, které by měnily, doplňovaly nebo rušily jiné zákony.

V prvním čtení jsou projednány základní údaje návrhu zákona o státním rozpočtu.<sup>14</sup> Výsledkem je buďto doporučení, aby vláda předložený návrh změnila ve stanoveném termínu<sup>15</sup>, nebo jejich schválení. Po tomto již nelze základní údaje (tj. celkové sumy) měnit. Následuje projednání v příslušných výborech, které předkládají svá usnesení o návrhu nejdříve po pěti dnech<sup>16</sup> rozpočtovému výboru, který je projedná. Příslušný výbor smí v usnesení navrhnout změny pouze té kapitoly, která mu byla přikázána k projednání. Chce-li výbor dosáhnout změny jiné kapitoly, zejména z toho důvodu, aby dosáhl na vyšší prostředky pro „svoji“ kapitolu, musí toto navrhnout příslušnému výboru, neboť již nelze měnit základní částky, které byly schváleny v prvním čtení. Pro tyto případy bývá zvykem přidávat do kapitoly Všeobecná pokladní správa podkapitolu Vládní rozpočtová rezerva. Právě její rozdělování bývá nazýváno jako „porcování medvěda“. S návrhem výboru na vyčlenění finančních prostředků z této podkapitoly na jiné konkrétní kapitoly musí souhlasit, stejně jako se všemi jinými návrhy výborů, rozpočtový výbor.<sup>17</sup> Ve druhém čtení se koná podrobná rozprava, v jejímž rámci mohou být předkládány pozměňovací a jiné návrhy.

---

<sup>13</sup> Toto je dáno zvláštním odpovědnostním vztahem vlády vůči Poslanecké sněmovně. Vláda, která je odpovědná za plnění rozpočtu, se ze své činnosti zodpovídá pouze Poslanecké sněmovně, která má právo jí nevyhlásit důvěru příp. vyslovit nedůvěru, zatímco Senát nemá efektivní nástroj ke kontrole vlády.

<sup>14</sup> Zákon mezi ně řadí výši příjmů a výdajů, saldo, způsob vypořádání salda, celkový vztah k rozpočtům vyšších územních samosprávných celků a obcí a rozsah zmocnění výkonných orgánů.

<sup>15</sup> Nový návrh nesmí být Poslanecké sněmovně předložen dříve než dvacet dnů a ne později než třicet dnů od doručení doporučení předsedovi vlády.

<sup>16</sup> Zkrácení původní třicetidenní lhůty k projednání ve výborech a lhůtu pětidenní bylo zavedeno z. č. 402/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>17</sup> PAVLÍČEK, V. (2008) Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, část 1., s. 455

Nejdříve po 48 hodinách od skončení druhého čtení následuje čtení třetí. Shodně jako v běžném legislativním procesu, i v tomto případě lze ve třetím čtení vést rozpravu pouze o návrzích na opravu legislativně technických chyb. Po této rozpravě se hlasuje nejdříve o pozměňovacích návrzích, posléze o návrhu zákona jako celku. K přijetí je zapotřebí souhlasu prosté většiny přítomných poslanců.

Stejná procedura samozřejmě platí i pro změny zákona o státním rozpočtu. Zákon o státním rozpočtu může být vetován prezidentem; v daném případě se postupuje jako při vetu „běžného“ zákona. Nepodaří-li se zákon o státním rozpočtu přijmout do konce kalendářního roku, nastává *rozpočtové provizorium*, v němž je v podstatě postupováno dle státního rozpočtu předchozího roku.<sup>18</sup>

### 2.2.3. Přijímání zákonných opatření Senátu

K přijetí jakéhokoliv zákona je zapotřebí souhlasu Poslanecké sněmovny. Poslaneckou sněmovnu je však možno dle čl. 35 Ústavy rozpustit. V období jejího rozpuštění tak není možno schvalovat zákony. Na takovou situaci zákonodárce pamatuje a řeší ji speciálním institutem *zákonných opatření*, která přijímá pouze nepřetržitě zasedající Senát. K přijetí zákonného opatření však musí být splněny podmínky stanovené v čl. 33 Ústavy. Musí se jednat o věci, které 1. nesnesou odkladu, 2. vyžadovaly by jinak přijetí zákona a 3. jejich přijetí v podobě zákonného opatření bylo navrženo vládou, která jediná může iniciovat vznik zákonného opatření. Ústava uvádí také negativní výčet předmětu zákonného opatření – Senát jej nesmí přijmout ve věcech Ústavy, státního rozpočtu a volebního zákona,<sup>19</sup> byť by nesnesly odkladu a vláda je navrhla.

Proceduru přijímání zákonných opatření detailněji rozpracovává § 120 an. jednacího řádu Senátu. Je-li zákonné opatření vládou navrženo, předseda Senátu jej neprodleně postoupí organizačnímu výboru a rozešle jej všem senátorům a senátorským klubům. Organizační výbor jej přikáže dalším výborům spolu s určením lhůty pro projednání ve výborech. Doporučí také předsedovi Senátu, aby bylo jednání o zákonném opatření zařazeno na pořad schůze do pěti dnů od jeho projednání ve výborech. Po projednání ve výborech následuje projednání na schůzi Senátu. V rámci podrobné rozpravy lze navrhnout pozměňovací návrhy. Jsou-li podány, schůze je přerušena a pokračuje po vytisknutí a rozeslání pozměňovacích návrhů nejdříve po 24 hodinách. Po tomto přerušení mohou být podány pouze pozměňovací návrhy legislativně technického charakteru. Hlasuje se nejdříve o pozměňovacích návrzích, poté o zákonném

---

<sup>18</sup> Rozpočtové provizorium je definováno v § 9 z. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

<sup>19</sup> Čl. 33 odst. 2 ve výčtu uvádí také zákaz přijmout zákonné opatření ve věcech státního závěrečného účtu, k němuž se však Senátu nevyjadřuje dle čl. 42 odst. 1 ani za běžné situace, a mezinárodních smluv podle čl. 10, k jejichž ratifikaci je však vždy zapotřebí souhlasu *obou* komor.

opatření jakožto celku. Přijaté zákonné opatření podepisuje předseda Senátu, prezident republiky, který nemá právo veta, a předseda vlády jakožto poslední signatář v řadě.

Vyhlášení probíhá stejně jako u zákonů, tj. ve Sbírce zákonů a má za následek *podmíněnou* platnost zákonného opatření; musí být posléze na první schůzi Poslanecké sněmovny *ratibabováno*. Pokud je usnesením Poslanecké sněmovny zákonné opatření schváleno, publikuje se ve Sbírce zákonů buďto toto usnesení, nebo sdělení předsedy Poslanecké sněmovny o schválení zákonného opatření Senátu dle § 2 odst. 1 písm. c) zákona o Sbírce zákonů.

Pokud by Poslanecká sněmovna neschválila zákonné opatření na své první schůzi (buďto výslovným zamítnutím nebo v případě, že by schůze byla skončena, aniž by bylo o zákonném opatření jednáno nebo aniž by bylo přijato jakékoliv věcné usnesení), zákonné opatření pozbývá platnosti *ex nunc* dle čl. 33 odst. 5 Ústavy.

Jednací řád Senátu zná i zkrácené jednání o zákonných opatřeních, které může být použito v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. V takovém případě předseda svolá neprodleně schůzi Senátu nebo doplní projednání návrhu na pořad schůze, pokud tato již probíhá. Senát má 72 hodin od okamžiku předložení návrhu vládou na to, aby se o návrhu zákonného opatření usnesl. I z tohoto důvodu se návrh neprojednává ve výborech, zkrácena je také řečnická doba, a to na 5 minut v obecné části rozpravy. Další postup je shodný s procedurou přijímání zákonných opatření v době mimo dobu ohrožení státu nebo válečného stavu.

K vydání zákonného opatření za doby platnosti současné Ústavy prozatím nedošlo, neboť za trvání existence samostatné České republiky Poslanecká sněmovna nebyla nikdy rozpuštěna. Postup, který zvolil český zákonodárce pro řešení situace, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna, nemusí být jediný správný. V sousedním Německu konstrukci obdobnou té naší neznají. Spolkový sněm může být rozpuštěn, na rozdíl od naší úpravy obsažené v čl. 35 Ústavy, pouze v jediné situaci, a sice nevysloví-li spolkovému kancléři důvěru. V daném případě jej *může* na návrh spolkového kancléře rozpustit spolkový prezident.<sup>20</sup> Pokud by k tomuto došlo, nezaniká neprodleně funkční období Spolkového sněmu, tento pracuje dále, neboť dle čl. 39 odst. 2 věty druhé končí funkční období Spolkového sněmu zahájením zasedání nově zvoleného Spolkového sněmu. Rozpuštění tak má za následek pouze to, že do šedesáti dnů od této chvíle musí být uskutečněny nové volby. Do té doby zákonodárnou pravomoc vykonává dosavadní Spolkový sněm. Němci tedy nepotřebují konstrukci „náhradního“ zákonodárce podobnou té naší. Přesto institut zákonných opatření Senátu lze hodnotit kladně. Přihlédneme-li k tomu, že k rozpuštění Sněmovny může dojít v relativně mnoha situacích, které předpokládá čl. 35 Ústavy,

---

<sup>20</sup> Toto právo spolkového prezidenta však zaniká v okamžiku, kdy Spolkový sněm zvolí nadpoloviční většinou *něch* svých členů nového spolkového kancléře.

a rozpuštěním skutečně končí zasedání dosavadní dolní komory, je namísto konstrukce bránící paralyzování zákonodárné moci. Také nutnost následné ratihabice Poslaneckou sněmovnou, jakožto komorou s významnějším postavením v běžném zákonodárném procesu, je vhodným řešením.

#### 2.2.4. Zkrácené jednání o návrzích zákonů dle ústavního zákona o bezpečnosti

Zkrácené jednání o návrzích zákonů upravuje čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti. Může být použito pouze v době stavu ohrožení státu<sup>21</sup> nebo válečného stavu<sup>22</sup>, předmětem tohoto jednání pak může být *vládní návrh zákona*, ke kterému vláda připojí žádost o projednání ve zkráceném jednání. Není možné takto projednat zákon ústavní. O návrhu se musí Poslanecká sněmovna usnést do 72 hodin od jeho podání. Projednání v dolní komoře upravuje § 100a jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny takový návrh neprodleně přikáže jednomu z výborů, který jej musí projednat v pevně stanovené a nepřekročitelné lhůtě. Výsledkem takového projednání je usnesení výboru, v němž je zahrnut návrh, zda se má konat obecná rozprava, případně které části mají být rozebrány v rozpravě podrobné. Nevydá-li výbor v této lhůtě usnesení, je návrh Sněmovnou projednán po uplynutí dané lhůty; předseda dolní komory ustanoví zpravodaje. K projednání návrhu zákona svolá předseda Sněmovny neprodleně schůzi Sněmovny; koná-li se již schůze Sněmovny, zařadí se projednávání návrhu zákona přednostně na její pořad (§ 100a odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Nepoužijí se ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny o prvním čtení, stejně jako ustanovení upravující lhůty v běžném zákonodárném procesu. Návrh lze projednat i bez obecné rozpravy ve druhém čtení, řečnické doby v rozpravách mohou být usnesením Sněmovny zkráceny až na pět minut. Druhé čtení také nelze na návrh opakovat. Nevyžaduje se časový odstup mezi druhým a třetím čtením. Počet vystoupení poslanců je ve druhém čtení omezen na dvě, ve třetím na jedno.

Je-li vládní návrh zákona Poslaneckou sněmovnou ve zkráceném jednání projednán a schválen, následuje zkrácené jednání i v Senátu, který je povinen usnést se o návrhu takového zákona do 24 hodin. Proceduru jednací řád Senátu v tomto případě podrobně nerozebírá.<sup>23</sup> Z obecných ustanovení lze usoudit, že Senát může v této lhůtě návrh schválit, může také vyjádřit

---

<sup>21</sup> Stav ohrožení státu vymezuje čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti jako situaci, kdy je „bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy.“ Vyhláší je Parlament na návrh vlády, a to usnesením, s nímž vyslovila souhlas nadpoloviční většina *všech* poslanců a nadpoloviční většina *všech* senátorů.

<sup>22</sup> Válečný stav je vymezen v čl. 43 Ústavy: „Parlament rozhoduje o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení.“ Usnesení o vyhlášení válečného stavu je dle čl. 39 Ústavy přijato nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů.

<sup>23</sup> Část patnáctá jednacího řádu Senátu sice pojednává o jednání ve věcech bezpečnosti České republiky, netýká se však zkráceného jednání ve smyslu ústavního zákona o bezpečnosti.

vůli nezabývat se zákonem, stejně jako zákon nemusí vůbec projednat. V takovém případě je schválen marným uplynutím lhůty 24 hodin. Senát také může vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, příp. jej zamítnout. V takovém případě má Poslanecká sněmovna pravomoc Senát přehlasovat, a to stejně jako u „běžných“ zákonů.

Zákon přijatý ve zkráceném jednání podepisuje prezident, nemá právo takový zákon vetovat. Není však stanovena speciální lhůta, v níž musí k podpisu dojít, což by v praxi mohlo způsobit mnohé komplikace. Lze pouze vyslovit naději, že k tomuto kroku by v tak mimořádné situaci prezident nepřistoupil.

Ani k vyhlášení stavu ohrožení státu, ani k vyhlášení válečného stavu za dob existence České republiky, natož za doby platnosti ústavního zákona o bezpečnosti nedošlo, proto tento zvláštní legislativní proces prozatím nebyl použit.<sup>24</sup> Přesto je zcela jisté na místě, že české právo tuto úpravu obsahuje. Mimořádná doba si vyžaduje mimořádné činy, proto toto nebývalé „zrychlení“ legislativního procesu je v předpokládaných situacích opodstatněné. Problém by mohl nastat, byl-li by Parlament natolik paralyzován, že se nebude schopen vůbec sejít. Nastal-li by tento problém pouze v Poslanecké sněmovně a byla-li by rozpuštěna dle čl. 35 Ústavy, bylo by využito institutu zákonného opatření, které by mohlo být přijato ve zkráceném jednání. Pokud by však byl paralyzován i Senát (což se jeví vzhledem k minimálnímu kvoru pouhých 27 senátorů jako málo pravděpodobné), nebylo by možné podle současné Ústavy vydávat žádné legislativní akty s mocí zákona. Nezbyvá než doufat, že taková situace nenastane.

#### **2.2.5. Schválení návrhu zákona v prvním čtení**

Možnost schválení zákona v prvním čtení byla do jednacím řádu Poslanecké sněmovny doplněna z. č. 47/2000 Sb. Tato novela byla navržena tehdejšími poslanci Stanislavem Grossem jako sněmovní tisk č. 361 dne 22. 9. 1999. Původní znění navrhovalo zakotvit do jednacím řádu Poslanecké sněmovny zvláštní zákonodárný proces ke sblížení práva České republiky s právem Evropských společenství. Ovšem vlivem pozměňovacích návrhů (zejména ústavněprávního výboru) byla tato specifická úprava nahrazena úpravou obecnou, kterou nyní zakotvuje § 90 odst. 2 až 7 jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Smyslem úpravy je snaha o rychlejší schvalování návrhů zákonů, nepředpokládá-li se jejich konfliktní projednání. Návrh na schválení návrhu zákona v prvním čtení podává navrhovatel současně s návrhem zákona, tento krok musí řádně odůvodnit v důvodové zprávě. Tento postup nelze použít při přijímání ústavních zákonů, zákona o státním rozpočtu, ale i mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy.

---

<sup>24</sup> SYLLOVÁ, J. a kol (2008) *Parlament České republiky*, s. 245

O tom, zda bude zákon přijat v prvním čtení, rozhoduje Sněmovna po skončení obecné rozpravy v prvním čtení. Ještě před tím mohou přijetí návrhu zákona v prvním čtení zablokovat společně nejméně dva poslanecké kluby nebo alespoň padesát poslanců, a to námitkou podanou před ukončením obecné rozpravy. Je-li však návrh na přijetí návrhu zákona v prvním čtení schválen, následuje rozprava podrobná. V této nelze podat věcné pozměňovací nebo jiné návrhy, nýbrž pouze pozměňovací návrhy legislativně technického charakteru. Po závěrečném vystoupení navrhovatele a zpravodaje následuje hlasování. Souhlasí-li nadpoloviční většina přítomných poslanců s návrhem, je tento přijat. V opačném případě či v situaci, kdy není schválen návrh na projednání návrhu zákona v prvním čtení, následuje projednání návrhu zákona ve výborech a následně druhé čtení jakožto součásti běžného legislativního procesu. Návrh může být na konci prvního čtení také vrácen navrhovateli k dopracování nebo zamítnut.

Skutečnost, že návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou přijat v prvním čtení, nemá na jednání na půdě Senátu žádný vliv. Senát tak o tomto návrhu rozhoduje běžným způsobem.

Lze konstatovat, že tato odchylka od běžného zákonodárného procesu je poměrně často využívána a šetří mnoho času. Slouží k projednání návrhů zákonů, na nichž panuje široký konsensus. Zakotvení institutu námítky proti této proceduře v tomto případě chrání Poslaneckou sněmovnu před návrhy, které by měly v úmyslu institut schvalování návrhů zákonů v prvním čtení zneužívat.

## 2.2.6. Přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze

Přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze není zakotveno v ústavním pořádku, ale upravuje jej pouze jednací řád Poslanecké sněmovny, příp. Senátu. Jeho vyhlášení navrhuje pouze vláda, a to „za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem obrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody.“<sup>25</sup> Vyhláší jej předseda Sněmovny, a to na dobu určitou; Poslanecká sněmovna jej ale svým rozhodnutím může zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen. Zda stav legislativní nouze trvá, posuzuje Sněmovna zejména před projednáním návrhu pořadu schůze. Je-li vyhlášen, může předseda Sněmovny (opět na žádost vlády) rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání. Před samotným projednáním zákona Sněmovna znovu hlasuje o tom, zda jsou splněny podmínky stavu legislativní nouze a zda je zapotřebí předmětný zákon projednat právě ve zkráceném jednání. Procedura je velmi podobná zkrácenému jednání dle ústavního zákona

---

<sup>25</sup> K tomu, co se rozumí pod pojmem značné hospodářské škody, se vyjádřil Ústavní soud v bodě 17 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10: „Rozhodnutí o tom, zda hrozí hospodářské škody, není rozhodováním o škodách v právním slova smyslu, ale vychází z úvah o širších politických konsekvencích. Rozhodnutí, zda státu hrozí značné hospodářské škody ve smyslu § 99 odst. 1 jednacího řádu, posouzení ve vazbě k tomu, do jaké míry má předložený návrh zákona vzniku hrozící značné hospodářské škody v jakési analogii k ustanovení § 417 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, zabránit či redukovat hrozící škodu, nemusí obsahovat.“

o bezpečnosti a § 100a jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Není však stanovena pevná lhůta pro jeho projednání; tuto navrhne výbor, kterému je návrh přikázán předsedou Sněmovny. Ani v tomto případě se nekoná první čtení, v druhém čtení může být upuštěno od obecné rozpravy. Omezení řečnické doby na pět minut může být použito i v tomto případě, stejně na druhé čtení může bezprostředně navázat čtení třetí.

Jedná-li se o návrh zákona, který by běžně posuzoval i Senát, může jej taktéž projednat ve zkráceném řízení dle § 118 jednacího řádu Senátu. Předpoklady pro zkrácené jednání jsou projednání návrhu ve zkráceném jednání v Poslanecké sněmovně a žádost vlády. Návrh zákona je předsedou Senátu postoupen organizačnímu výboru, který jej přikáže jednotlivým výborům, určí jim k tomuto účelu lhůtu a doporučí předsedovi Senátu zařazení projednání návrhu na začátek schůze. Ta se musí konat do deseti dnů od postoupení návrhu Senátu. Návrh je taktéž rozeslán všem senátorům a senátorským klubům. V ostatních otázkách je uplatněn obdobný postup jako při projednávání návrhů zákonů v běžném legislativním procesu.

Značnou výhodou zkráceného jednání za stavu legislativní nouze je, že při projednávání návrhu zákona mohou být podávány (na rozdíl od procedury schválení návrhu zákona v prvním čtení) pozměňovací návrhy. Na druhou stranu je tento institut snáze zneužitelný. Nedává totiž možnost menšině poslanců zablokovat toto zkrácené jednání, jak je tomu u procedury schvalování návrhu zákona v prvním čtení.

Zatímco byl stav legislativní nouze hojně využíván v prvních dvou volebních obdobích (projednány tak byly například zákony o volbách do Parlamentu, o vydání státních dluhopisů na financování opatření k odstranění povodní, o vydání státních dluhopisů na financování kosovské krize, rozpočtová pravidla atd.), ve čtvrtém volebním období Poslanecké sněmovny došlo asi k jeho vyhlášení asi pětkrát.<sup>26</sup> Mnohem častěji bylo přistoupeno ke schválení zákona v prvním čtení, neboť tento institut umožňuje ještě rychlejší schválení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.<sup>27</sup> Ovšem v posledních dvou volebních obdobích se stav legislativní nouze vládě jeví jakožto snadný nástroj k urychlení zákonodárního procesu. Situací se již několikrát zabýval Ústavní soud, nejaktuálněji a nejrozsáhleji v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10. Ten je výsledkem návrhu skupiny poslanců na zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.<sup>28</sup> Tento

---

<sup>26</sup> SYLLOVÁ, J. a kol. (2008) *Parlament České republiky*, s. 243

<sup>27</sup> Tamtéž

<sup>28</sup> Jednalo se o zákon zakotvující taková opatření, která měla vést ke snížení výdajů státu v souvislosti s řešením dopadů hospodářské krize. Tento zákon byl předložen Poslanecké sněmovně 5. 10. 2010 společně s návrhem schválit jej v prvním čtení, což bylo zamítnuto. Vláda posléze vzala tento návrh zpět a předložila jej opětovně s návrhem na vyhlášení stavu legislativní nouze, který předsedkyně Poslanecké sněmovny Miroslava Němcová vyhlásila na dobu od 1. 11. do 15. 11. 2010. Zákon byl projednán za stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání, ve druhém čtení bylo taktéž upuštěno od obecné rozpravy. Posléze byl zákon přijat.

návrh poslanci odůvodnili chybnou procedurou přijetí zákona, přičemž namítali několik aspektů porušujících základní principy řádného legislativního procesu. Ústavní soud se zabýval zejména namítaným zneužitím stavu legislativní nouze a zaměřil se především na vyložení podmínek vyhlášení stavu legislativní nouze, když usoudil, že „*překážkou případného zneužití postupu tak zůstává pouze zákonné vymezení důvodů, na jejichž základě lze stav legislativní nouze vyhlásit, které jsou nesporně legitimní, ústavně aprobatelné a přezkoumatelné*“ (bod 86 nálezu). Stanovil, že vždy musí být splněna podmínka *mimořádných okolností*<sup>29</sup>, k níž se kumulativně přidá jedna z dalších zákonem předvídaných podmínek, tj. ohrožení základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozba značné hospodářské škody.<sup>30</sup> K takovému úsudku přistoupil i z toho důvodu, že vyhlášení stavu legislativní nouze je velkým zásahem do práv opozice<sup>31</sup>, tedy menšiny.<sup>32</sup> Zároveň přihlédl k tomu, že stav legislativní nouze je upraven v běžném zákonodárství a nemá jakoukoliv oporu v ústavním pořádku, jak uvádí v bodě 80 nálezu: „*Ústavní soud musel v této souvislosti přihlédnout i k tomu, že ústavní pořádek explicitně připouští možnost projednat vládní návrh zákona ve zkráceném jednání pouze na základě čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a to v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Stanoví-li tedy ústavní pořádek takovouto možnost pouze v jediném případě, je zřejmé, že za jiných situací to obecně možné není. (...) Lze sice připustit, že na úrovni zákona (jednacího řádu) se zakotví další případy, kdy lze zákony projednat ve zkráceném řízení (legislativní nouze), avšak protože jde o úpravu praeter constitutionem a protože smyslem ústavněprávní reglementace zkráceného projednávání je ochrana práv a principů ovládajících legislativní proces v demokratickém právním státě, využití institutu legislativní nouze je možné jen za předpokladu širokého konsenzu v Parlamentu (aklamace, případně alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona) anebo (a) jen tehdy, kdy typová závažnost situací, v nichž bude legislativní nouze použita, odpovídá závažnosti situacím, s nimiž počítá ústavní pořádek pro zkrácené projednání návrhu zákona (stav ohrožení státu, válečný stav).*“ Takovému pojetí však zcela odporuje faktický stav, kdy byl a je stav legislativní

---

<sup>29</sup> Bod 84 nálezu: „*Za mimořádnou okolnost (posuzováno prizmatem ústavních principů) je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy. (...) Její typová závažnost musí být přitom srovnatelná s čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.*“

<sup>30</sup> Tato teze byla kritizována v disentaním stanovisku soudkyně Dagmar Lastovecké: „*Samostatné posuzování mimořádných okolností jako podmínky pro vyhlášení legislativní nouze považují za nesprávné z hlediska výkladu ustanovení § 99 odst. 1 JŘPS, neboť situace, kdy státu hrozí závažná hospodářská škoda, je samozřejmě mimořádnou okolností, kterou není již nutno nalézat. Nesdílím tak výklad citovaného ustanovení, dle něhož se v případě mimořádných okolností a hrozící závažné hospodářské škody jedná o dvě podmínky, které musí být naplněny kumulativně.*“

<sup>31</sup> Používání tohoto pojmu v textu nálezu kritizuje ve svém disentaním stanovisku soudce Jirí Mucha: „*Stejně tak se nemohu ztotožnit s tím, že odůvodnění pracuje s pojmem opozice (našemu právnímu řádu neznámým), jako bychom se pohybovali v podmínkách parlamentarismu westminsterského typu (...).*“

<sup>32</sup> Bod 79 nálezu: „*Vzhledem k okolnosti, že se jedná o institut zkracující proceduru přijetí vládních návrhů zákonů, nezbytně dochází nejen k omezení či zkrácení výše zmíněných práv parlamentní opozice (zejména vynecháním převo čtení a možnosti vnechat obecnou rozpravu, jakož i možnosti zkrátit řečnickou dobu až na 5 minut, resp. znemožněním činit některé procedurální návrhy ve vztahu k programu schůze i k jejímu průběhu atd.), nýbrž v konečném důsledku dochází i k narušení či relativizování výše vyložených demokratických principů ovládajících legislativní proces.*“



nouze v Parlamentu hojně využíván, ať už byla u moci strana z pravého či levého křídla politického spektra.<sup>33</sup> U předmětného zákona neshledal, že by tyto podmínky byly naplněny, a proto jej zrušil s účinností ke dni 31. 12. 2011.<sup>34</sup>

Toto rozhodnutí tedy stav legislativní nouze vyložilo natolik restriktivně, že pro příště bude použitelný jen na skutečně mimořádné okolnosti typu přírodních katastrof. Je pravdou, že vláda pod argument *brozby značných hospodářských škod* často schovávala zákony, které byly kontroverzní a bylo nutno je schválit dostatečně rychle. Přesným příkladem tohoto je zrušený zákon č. 347/2010 Sb. Nebyl to zákon, na němž by panovala široká politická shoda, neboť zaváděl přísná úsporná opatření. Proto nebylo možné přistoupit k jeho schválení v prvním čtení. Na druhou stranu je jasné, že jej vláda potřebovala přijmout v co nejkratším čase, neboť jeho nepřijetí do konce roku by mělo zásadní vliv na (ne)plnění státního rozpočtu. Jak vidno, vláda nemá nástroj k rychlému přijetí takových norem, které mohou zásadním způsobem ovlivnit podobu státního rozpočtu pro příští rok. Otázka, jestli nástroj k urychlení legislativního procesu má či nemá mít, však není otázkou jednoduchou. Souvisí s tím, jak nazíráme rozložení sil v parlamentní demokracii. Bezesporu je Parlament jakožto představitel moci zákonodárné hlavním legislativcem. Tuto pozici mu nechceme a ani nemůžeme vzhledem k textu Ústavy upírat.<sup>35</sup> Otázkou je, jak silnou má mít Parlament pozici. Soudce Stanislav Balík ve svém disentaním stanovisku k popisovanému nálezu pokládá inspirativní řečnickou otázku: „*Je nejdemokratičtější práve onen stát, v němž je oproti jiným státům pozice parlamentu nejsilnější?*“ To je otázka choulostivá, avšak nadmíru trefná. Jak vybalancovat pozici vlády a Parlamentu v legislativním procesu tak, aby vláda měla dostatečně silný nástroj prosadit svůj návrh zákona v přiměřené lhůtě, aniž by bylo fatálně zasaženo do práv legislativního sboru? Na tomto místě ponechme položené otázky bez odpovědí, vrátíme se k nim v závěru práce při hodnocení všech odchylek od běžného zákonodárného procesu. Mnohé bude naznačeno i v následujících řádcích popisujících legislativní proces při přijímání zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry.

---

<sup>33</sup> Z disentaním stanoviska soudce Stanislava Balíka: „*Předpokládám, že shodně jako já nenalezl i účastník legislativního procesu ve vztahu ke vyhlášení stavu legislativní nouze ústavněprávní normu ve znění: „mnohokrát a dost.“*“

<sup>34</sup> Tento výsledek glosoval ve svém disentaním stanovisku soudce Stanislav Balík následovně: „*Podalo se, že napadený zákon obstál a zároveň neobstál. Dvousethlavému drakovi byla utřata většina jeho hlav, tyto se však mohou odkutálet pod sprchu živé vody a do shora uvedeného data stihnout přijetí téhož zákonného textu. Pouze pokud by se to nepodařilo, vstala by možná z mrtvých již pár měsíců trouchnivějící předchozí právní úprava.*“

<sup>35</sup> Ovšem i v historii samostatné České republiky se vyskytla snaha přenést zákonodárnou pravomoc na moc výkonnou, a to v návrhu tzv. euronovely Ústavy z roku 1999, který obsahoval ustanovení zmocňující vládu vydávat nařízení s mocí zákona (sněmovní tisk 208, III. volební období). Nařízení s mocí zákona byla vláda dle návrhu oprávněna vydávat jen „*k provedení závazků ke sblížení práva vyplývajících z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé.*“ Poslanecká sněmovna se však zalekla takto široké pravomoci vlády a návrh hned v prvním čtení zamítla. Pro podrobnosti o návrhu a jeho projednávání viz KYSELA, J. (2006) *Zákonodárství bez parlamentů*, s. 106 a násl.

Závěrem dodejme, že nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 vzbudil silnou kritiku i uvnitř Ústavního soudu, když šest soudců<sup>36</sup> připojilo svá disentní stanoviska.

### 2.2.7. Legislativní proces při přijímání zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry

Dle čl. 44 odst. 3 Ústavy je vláda „oprávněna žádat, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím vláda spojí žádost o vyslovení důvěry.“ Motiv vlády k takovému kroku může být trojí. Na jedné straně jde o motiv morální, kdy vláda považuje určitý návrh zákona za tak zásadní, že v případě jeho nepřijetí by považovala svoji další existenci za nemyslitelnou; na druhé straně může být toto spojení nástrojem k urychlení zákonodárného procesu a pojistkou přijetí zákona, převládá-li v Poslanecké sněmovně snaha o udržení politické stability a zachování současné vlády u moci. Třetí použití bylo poprvé všeobecně diskutováno na počátku roku 1998, kdy tehdejší „úřednická“ vláda premiéra Tošovského spojila otázku své důvěry s projednáváním zákona o podmínkách převodu zemědělských a ledních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby. Tento postup sledoval naplnění podmínek čl. 35 odst. 1 písm. b) a chtěl tak otevřít cestu k předčasným volbám. Jak známo, nakonec byl přijat postup vydání ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, a tak vláda návrh vzala zpět před uplynutím tříměsíční lhůty.<sup>37</sup>

Je-li k návrhu zákona připojena žádost o vyslovení důvěry vládě, je Poslanecká sněmovna povinna se o takovém návrhu zákona usnést do tří měsíců od jeho předložení. Jaký bude časový postup schvalování návrhu, určí sama Poslanecká sněmovna na návrh organizačního výboru (§ 96 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny) hlasováním v prvním čtení návrhu zákona po jeho uvedení navrhovatelem, tedy vládou. To, co motivuje dolní komoru k dodržení lhůty, je čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy, tedy možnost jejího rozpuštění, neusnese-li se o vládním návrhu zákona v dané lhůtě. Je-li návrh v tříměsíční lhůtě schválen, má se za to, že je vládě současně vyslovena i důvěra.<sup>38</sup> Pokud je však návrh v dané lhůtě zamítnut, důvěra vládě tímto není vyslovena, a proto

---

<sup>36</sup> Jmenovitě se jedná o soudce Stanislava Balíka, Ivanu Janů, Vladimíra Kůrku, Dagmar Lastoveckou, Jiřího Muchu a Michaelu Židlickou.

<sup>37</sup> Více k tomu WINTR, J. (2010) *Česká parlamentní kultura*, s. 78

<sup>38</sup> K přijetí návrhu zákona postačí souhlas nadpoloviční většiny přítomných členů, stejné kvórum se vyžaduje také při hlasování o důvěře vládě, které není spojeno s návrhem vládního zákona; zatímco při hlasování o nedůvěře vládě je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny *všech* poslanců a poslankyň. Vláda může spojit otázku své důvěry také se zákony uvedenými v čl. 40 Ústavy, příp. se zákonem ústavním. Vycházejí z toho, že návrh zákona a žádost o vyslovení důvěry s ním spojená jsou návrhem jedním (srov. KLÍMA, K. a kol. (2009) *Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl*, s. 371 a SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. (2007) *Ústava České republiky. Komentář*, s. 335), lze usoudit, že by vládě byla vyslovena důvěra, pokud by pro daný ústavní zákon hlasoval minimální nutný počet pro jeho schválení, tj. tři pětiny všech poslanců. Ve sféře diskusí zůstává situace, kdy by sice pro návrh hlasovala nadpoloviční většina přítomných (běžně potřebná pro vyslovení důvěry vládě), avšak ne třípětinová většina všech členů Poslanecké sněmovny potřebná pro schválení ústavního zákona. Byla by v tomto případě vyslovena důvěra vládě, aniž by byl předmětný zákon přijat? Z praktického hlediska lze soudit, že vláda, která by nedisponovala ústavní většinou

je vláda povinna dle čl. 73 odst. 2 věty první podat prostřednictvím svého předsedy demisi do rukou prezidenta, který ji dle odst. 3 téhož článku přijme, ačkoliv toto Ústava výslovně nezmiňuje.<sup>39</sup>

Nejasný následek by měla situace, kdy by se Poslanecká sněmovna ve lhůtě tří měsíců k návrhu vůbec nevyjádřila. Riskuje tím sice vzhledem k čl. 35 odst. 1 písm. b) svoji existenci, ovšem prezident není povinen v takovém případě k rozpuštění Poslanecké sněmovny přistoupit. Zatímco R. Suchánek<sup>40</sup> se domnívá, že v této situaci vláda není povinna marným uplynutím lhůty podat demisi, J. Syllová<sup>41</sup> tvrdí, že neprojednáním návrhu zákona ve stanovené lhůtě není dnem uplynutí lhůty vyslovena vládě důvěra, a proto musí podat demisi dle čl. 73 odst. 2 Ústavy. Na úskalí této konstrukce upozorňuje J. Kysela<sup>42</sup>, když zmiňuje, že případné rozpuštění Poslanecké sněmovny, k němuž může v dané situaci prezident republiky přistoupit, by znamenalo „*souběh absence PS (rozuměj Poslanecké sněmovny, pozn. aut.) s činností vlády ve stavu demise. (...) Jednalo by se tedy o čistě prezidentský kabinet. Pokud by vládla vláda ve stavu demise, nemohla by podat demisi po první schůzi PS po volbách, jak to předpokládá Ústava, protože v té době by již ve stavu demise několik měsíců byla.*“ Za vyslovení důvěry má být tedy dle posledně jmenovaného považováno až schválení zákona, s nímž vláda spojila otázku své důvěry, za nevyslovení důvěry považuje zamítnutí daného návrhu, ne jeho pouhé neprojednání.

Projednání zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry, bylo konstruováno jako nástroj vlády k urychlení zákonodárního procesu při přijímání vládního zákona, o čemž svědčí jazykový výklad čl. 44 odst. 3 Ústavy. Nástroj je to však, přihlédneme-li k reálné situaci v naší Poslanecké sněmovně, v níž povětšinou převládala jen velmi křehká většina, velmi riskantní. Polemiku lze vést i nad lhůtou tří měsíců. Na jedné straně je to v porovnání s délkou zákonodárního procesu u zásadních zákonů poměrně krátká doba, na druhé straně ani toto zkrácení nemusí být v naléhavých situacích dostatečné. Konečně proti tomuto institutu, jak je koncipován naší Ústavou, mluví i jeho nejasný výklad a následky. Pokud by byl použit, mohl by přinést více škody než užítku, neboť jeho nejasné konsekvence mohou vést k politické nestabilitě zapříčiněné rozdílným výkladem, který čl. 44 odst. 3 Ústavy umožňuje.

---

v Poslanecké sněmovně, by k takovému kroku nepřistoupila. Ve všech případech by však na vyslovení důvěry vládě schválením návrhu zákona nemělo vliv jeho následné zamítnutí Senátu nebo vrácení návrhu s pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně či prezidentské veto. Ani Senát, ani prezident republiky totiž za žádných okolností nezasahují do hlasování o důvěře či nedůvěře vládě; není tedy důvod, proč by tak tomu mělo být v tomto případě.

<sup>39</sup> Absence jasně ustanovení si je zákonodárce vědom. Dokládá to například návrh na změnu Ústavy z roku 1999, který obsahoval mj. novelu čl. 73 odst. 2 (sněmovní tisk č. 359, III. volební období). Návrh však byl Senátem zamítnut.

<sup>40</sup> In PAVLÍČEK, V. (2008) Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, část 1., s. 563

<sup>41</sup> In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. (2007) *Ústava České republiky. Komentář*, s. 335

<sup>42</sup> In KLÍMA, K. a kol. (2009) *Komentář k Ústavě a Listině*. 1. díl., s. 371

## 2.2.8. Legislativní proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti

Jakožto členský stát Organizace spojených národů máme povinnost na základě výzvy Rady bezpečnosti OSN provádět její rozhodnutí o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti dle čl. 41 Charty OSN<sup>43</sup>. Je-li k tomuto provedení zapotřebí přijetí zákona, může vláda podle § 100 jednacího řádu Poslanecké sněmovny spolu s předložením návrhu takového zákona požádat, aby byl projednán ve zkráceném jednání. Zkrácené jednání probíhá podle úpravy zkráceného jednání o návrhu zákona ve stavu legislativní nouze.<sup>44</sup> V Senátu se posléze uplatní stejná procedura schvalování zákona ve zkráceném řízení dle § 118 jednacího řádu Senátu, požádá-li o to vláda (*viz výše*).

Tento zvláštní legislativní proces nebyl nikdy příliš využíván. Svou roli v tom hraje zejména to, že původně na základě zákona č. 98/2000 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, posléze na základě zákona č. 69/2006 Sb. se shodným názvem, jenž původní zákon nahradil, provádí mezinárodní sankce, vyplývající kromě jiného<sup>45</sup> z rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, vláda, a to formou nařízení.

## 3. Odchyly od běžného zákonodárného procesu v SRN

### 3.1. Nástin běžného zákonodárného procesu v SRN

Spolková republika Německo je federativním státem. Na spolkové úrovni je zákonodárným tělesem Spolkový sněm ve spolupráci se Spolkovou radou.<sup>46</sup> Zákonodárný proces je upraven v čl. 70 an. GG. Zde najdeme rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země, v čl. 76 an. GG konečně také samotná pravidla legislativního procesu. Podrobnosti upravuje GOBT. Zákonodárný proces je zahájen zákonodárnou iniciativou, která je přiznána spolkové

---

<sup>43</sup> „Rada bezpečnosti může rozhodnout, jakých opatření nezahrnujících užití ozbrojené síly má být použito, aby jejím rozhodnutím bylo dodáno účinnosti, a může vyzvat členy Organizace spojených národů, aby taková opatření provedli. Tato opatření mohou zahrnovat úplné nebo částečné přerušování hospodářských styků, spojení železničních, námořních, leteckých, poštovních, telegrafních, rádiových a jiných, jakož i přerušování styků diplomatických.“

<sup>44</sup> Neužije se však ustanovení odst. 1, 4 a 6 § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, neboť samotný stav legislativní nouze se při přijímání takového zákona nevyhlašuje.

<sup>45</sup> Dále se jedná o mezinárodní sankce ze společných postojů, společných akcí nebo jiných opatření přijatých na základě ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice, nebo z přímo použitelných předpisů Evropských společenství, kterými se provádí společný postoj nebo společná akce přijatá podle ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice.

<sup>46</sup> Spolkový sněm (Bundestag) a Spolková rada (Bundesrat) bývají často považovány za dvě komory téhož parlamentu. Tento pohled však z GG výslovně nevyplývá; dle něj se jedná o dva rozdílné ústavní orgány, z nichž Spolkový sněm je ztělesněním reprezentativní demokracie a je volen přímo (k tomu více PONIŠTIAK, Ondřej. *Volby do Bundestagu – protiústavní efekt a možnosti české cesty* in ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.) *Volby, demokracie, politické svobody*. Vydání první. Praha: Leges, 2010, ISBN 978-80-87212-62-2), zatímco Spolková rada vyjadřuje federativní charakter státu, neboť v ní zasedají jednotliví zástupci spolkových zemí.

vládě, Spolkové radě<sup>47</sup> a vychází „z nitra Spolkového sněmu“, čímž se rozumí jednotlivé frakce nebo alespoň 5 % členů Sněmu (§ 76 GOBT). Předložený návrh zákona je projednán plénem Spolkového sněmu ve třech čteních, jakož i jednotlivými výbory, od projednání ve výborech lze však na návrh jedné z frakcí nebo 5 % poslanců se souhlasem dvoutřetinové většiny přítomných poslanců upustit. Je-li návrh schválen nadpoloviční většinou hlasů přítomných, je předseda Spolkového sněmu (*der Präsident des Bundestages*) povinen jej neprodleně postoupit Spolkové radě. Ta je oprávněna v případě, že má k návrhu připomínky, svolat *zprostředkovatelský výbor*<sup>48</sup>, který má dosáhnout kompromisu mezi oběma orgány. Pokud tento výbor navrhne změny návrhu, hlasuje o něm Spolkový sněm opětovně. V opačném případě je Spolková rada oprávněna proti návrhu<sup>49</sup> podat námitku (*Einspruch einnehmen*) ve lhůtě dvou týdnů od ukončení jednání ve výboru, čímž návrh vrátí zpět Spolkového sněmu, který na něm setrvá souhlasem nadpoloviční většiny *všech* svých členů. Pokud je však podání námitky schváleno ve Spolkové radě alespoň dvoutřetinovou většinou všech členů, je k přehlasování námitky zapotřebí hlasů dvou třetin přítomných členů Spolkového sněmu (minimálně však nadpoloviční většiny všech). Návrh zákona je dle čl. 78 GG schválen, pokud s ním Spolková rada vysloví souhlas, nepodá-li ve stanovené lhůtě návrh na svolání zprostředkovatelského výboru, nepodá-li ve stanovené lhůtě proti návrhu námitku nebo vezme-li ji zpět, nebo pokud je tato námitka přehlasována Spolkovým sněmem. Takto přijatý zákon posléze podepisuje spolkový kancléř a/nebo příslušný spolkový ministr spolu se spolkovým prezidentem, který nemá právo zákon vetovat. Následně je zákon publikován ve sbírce zákonů (*Bundesgesetzblatt*, zkratka BGBl.) a účinnosti nabývá datem uvedeným v textu zákona nebo uplynutím čtrnácti dnů od publikace zákona.

## 3.2. Jednotlivé odchytky od běžného zákonodárného procesu

### 3.2.1. Legislativní proces při přijímání zákonů vyžadujících výslovný souhlas Spolkové rady

Podobně jako u nás existují i v Německu zákony, k jejichž přijetí je zapotřebí *výslovného* souhlasu Spolkové rady. I zde můžeme rozlišit na jedné straně zákony, kterými se mění GG, a na druhé straně ostatní zákony vyžadující souhlas Spolkové rady. GG může být měněn dle čl. 79 pouze zákonem. Tento musí být přijat dvěma třetinami *všech* členů Spolkového sněmu a dvěma

<sup>47</sup> Navrhne-li zákon vláda, je k posouzení nejdříve předložen Spolkové radě, která je oprávněna k němu ve lhůtě šesti (mimořádně devíti) týdnů přijmout stanovisko. Společně s ním jej poté vláda předloží Spolkovému sněmu. Pokud je navrhovatelem Spolková rada, předkládá návrh Spolkovému sněmu *prostřednictvím* vlády.

<sup>48</sup> V orig. *der Vermittlungsausschuss*; jedná se o orgán, do něhož vysílají po šestnácti zástupcích jak Spolkový sněm, tak Spolková rada. Není pomocným či podpůrným orgánem žádné z těchto institucí, jedná se o orgán *sui generis*, který má vlastní jednací řád (*Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses*). K tomu více SCHNEIDER, H., ZEH, W. (1989) *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, s. 1567

<sup>49</sup> Jsou vyloučeny jednotlivé pozměňovací návrhy. Spolková rada posuzuje návrh zákona vždy jako celek.

třetinami *přítomných* členů Spolkové rady (přičemž minimální kvórum představuje polovina všech členů Spolkové rady). Výslovný souhlas Spolkové rady však vyžadují také mnohé další zákony, u nichž to stanoví GG.<sup>50</sup> V zásadě se jedná zejména o zákony, které mají vliv na financování spolku a zemí nebo fungování zemí.<sup>51</sup> Případné spory o tom, který zákon spadá pod tuto množinu a který nikoliv, rozhoduje Spolkový ústavní soud.

Legislativní proces ve Spolkovém sněmu probíhá u těchto zákonů stejně jako u zákonů „běžných“. Rozdíl nastává po jejich postoupení Spolkové radě. Má-li k tomuto návrhu připomínky, je oprávněna (a spolu s ní i Spolkový sněm a spolková vláda) svolat zprostředkovatelský výbor, který postupuje obdobně jako u „běžných“ zákonů. V opačném případě putuje návrh do pléna Spolkové rady, která o něm v *přiměřené* lhůtě rozhodne. Schválí-li jej, je tímto přijat, v opačném případě legislativní proces u tohoto návrhu zákona končí. Situaci, kdy by Spolková rada odmítla vůbec hlasovat o takovémto návrhu, GG obdobně jako česká Ústava neřeší. V takovém případě je zapotřebí čekat, dokud se Spolková rada nevyjádří, do té doby zákon nemůže vzniknout.<sup>52</sup>

Lze uzavřít, že samotná procedura přijímání zákonů vyžadujících výslovný souhlas Spolkové rady se velmi podobá tuzemské proceduře při přijímání zákonů, které vyžadují výslovný souhlas Senátu. Rozdílně jsou vymezeny oblasti, které vyžadují tento souhlas (což má své opodstatnění ve spolkovém uspořádání SRN); v českém legislativním procesu také neznáme institut zprostředkovatelského výboru.

### 3.2.2. Legislativní proces při přijímání zákonů s finančním dopadem

GG rozlišuje dvě skupiny zákonů s finančním dopadem. První z nich je státní rozpočet a zákony, které jej jakkoliv pozměňují či doplňují. Stejně jako u nás má výhradní zákonodárnou iniciativu k zákonu o státním rozpočtu vláda.<sup>53</sup> Návrh putuje zároveň do Spolkové rady i Spolkového sněmu, který nesmí zahájit druhé čtení před tím, než mu Spolková rada k zákonu poskytne své stanovisko nebo než uplyne lhůta šesti týdnů k tomuto poskytnutí; v případě pozměňovacích návrhů je lhůta třítydenní (čl. 110 odst. 3 GG). Hlavní úlohu hraje ve Spolkovém sněmu rozpočtový výbor, který návrh podrobně projedná a předloží případné pozměňovací

---

<sup>50</sup> Úplný výčet dostupný na World Wide Web:

[http://de.wikipedia.org/wiki/Zustimmungsbed%C3%BCrftiges\\_Gesetz](http://de.wikipedia.org/wiki/Zustimmungsbed%C3%BCrftiges_Gesetz)

<sup>51</sup> Jsou jimi zejména zákony, kterými je měněno území spolkových zemí a zákony, které regulují organizaci a řízení před zemskými úřady, upravují platy zemským úředníkům a ručení státu, zákony, které upravují rozdělení daní, zásady rozpočtu nebo se jinak dotýkají finančních záležitostí státu. Dle GG potřebují souhlas Spolkové rady také například zákony, které řeší vypořádání majetku Říše a již zaniklých korporací, zákony o privatizaci spolkových drah a spolkové pošty a zákony přijímané v souvislosti s azylovou politikou Německa, které stanoví, že cizí stát politicky pronásleduje své občany a nelidsky je trestá. K tomu SCHNEIDER, H. (2002) *Gesetzgebung*, s. 102

<sup>52</sup> Srov. SCHNEIDER, H. (2002) *Gesetzgebung*, s. 110

<sup>53</sup> MÜNCH, I. v., KUNIG, P. (Hrsg.) (2003) *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, s. 1035

návrhy. Na konci třetího čtení se nejprve hlasuje o pozměňovacích návrzích z druhého čtení, posléze o návrhu jako celku. V zásadě se nevyžaduje výslovný souhlas Spolkové rady<sup>54</sup>, ta se tedy k návrhu může i nemusí vyjádřit, stejně tak proti němu může podat námitku jako u běžných zákonů.

Druhou skupinou jsou zákony, které mají finanční dopad a jsou vymezené v čl. 113 GG. Ten stanoví, že „*zákony, které zvyšují spolkovou vládou navržené výdaje ve státním rozpočtu nebo zakotvují nové výdaje nebo je předvídají pro budoucnost, vyžadují souhlas spolkové vlády. To samé platí pro zákony, které zakotvují snížení příjmů nebo je předvídají pro budoucnost.*“ Nesouhlas může být udělen ve třech fázích legislativního procesu. Zaprvé má vláda právo požadovat až do konce třetího čtení, aby Spolkový sněm pozastavil projednání takových zákonů, aby se mohla ve stanovené lhůtě šesti týdnů k návrhu zákona vyjádřit. Zadruhé může vláda ve lhůtě čtyř týdnů od schválení takového zákona požadovat, aby se Spolkový sněm usnesl o zákoně opětovně, prvotní usnesení se tímto okamžikem stává neúčinným. Konečně zatřetí je možné, aby vláda po konečném přijetí zákona, jak jej vymezuje čl. 78 GG, odeprěla vyjádřit svůj souhlas se zákonem, ovšem pouze za předpokladu, že již dříve zažádala o přerušování řízení nebo o opětovné usnesení Spolkového sněmu, jak je popsáno výše, avšak tato žádost nebyla vyslyšena. Marným uplynutím této lhůty se má za to, že souhlas byl udělen (čl. 113 odst. 3 věta druhá). Souhlas může být udělen také výslovně, či konkludentně.<sup>55</sup>

Toto řešení, kdy vláda má nejen zákonodárnou iniciativu k zákonu o státním rozpočtu, nýbrž se vyžaduje pro přijetí zákonů, které mají vliv na státní rozpočet i její souhlas, u nás chybí. Česká vláda je sice výlučným návrhovatelem zákona o státním rozpočtu. Návrhy na novelizaci zákona o státním rozpočtu, byl-li již jednou schválen, však může podávat kdokoliv, komu je Ústavou přiznána zákonodárná iniciativa. Potud je situace v Německu stejná. Na rozdíl od naší úpravy je však v případě, že subjekt odlišný od vlády navrhne novelizaci zákona o státním rozpočtu, vláda oprávněna vyslovit s návrhem nesouhlas, jak bylo popsáno výše. Tento institut u nás chybí, vláda fakticky po schválení zákona o státním rozpočtu ztrácí nad jeho změnami kontrolu, ač za jeho plnění nese politickou odpovědnost. Lze konstatovat, že německé řešení je zdařilejší a mohlo by být jistou inspirací pro českého zákonodárce.

---

<sup>54</sup> Z hlediska procedury se jedná o výše popsanou proceduru běžnou, ovšem pokud by takový zákon obsahoval ustanovení, která by zasahovala do práv zemí a dalších otázek, k jejichž úpravě se vyžaduje souhlas Spolkové rady, byl by nutný i pro přijetí daného zákona o státním rozpočtu. Srov. tamtéž, s.1037

<sup>55</sup> Tamtéž, s. 1061

### 3.2.3. Legislativní proces ve stavu legislativní nouze

Stav legislativní nouze (*Gesetzgebungsnotstand*) není svou povahou shodný se stavem legislativní nouze, jak jej předvídá české právo. Je konstruován pro dvě situace. První nastává, když Spolkový sněm nevysloví spolkovému kancléři důvěru, avšak prezident jej, ač na to má na návrh spolkového kancléře právo, nerozpustí (čl. 68 GG). V takovém případě vykonává až do volby nového spolkového kancléře svoji funkci dosavadní spolkový kancléř, avšak s menšinovou podporou ve Spolkovém sněmu. Právě spolkový kancléř může spolkovému prezidentu navrhnout, aby vyhlásil se souhlasem Spolkové rady stav legislativní nouze, a to pro konkrétní návrh zákona, k němuž Spolkový sněm již v minulosti odmítl udělit svůj souhlas, ač u něj vláda deklarovala naléhavý zájem. Druhou cestou k vyhlášení stavu legislativní nouze je spojení otázky důvěry s návrhem zákona. Samotné toto spojení má vyjádřit naléhavost takového zákona.<sup>56</sup> Následné zamítnutí tohoto návrhu Spolkovým sněmem otevírá cestu k vyhlášení stavu legislativní nouze.<sup>57</sup>

Po vyhlášení stavu legislativní nouze putuje předmětný návrh zákona opětovně do Spolkového sněmu. Pokud jej tento znovu zamítne nebo jej přijme ve znění nepřijatelném pro vládu, považuje se zákon za přijatý (ve znění navrženém vládou), pokud s ním vysloví souhlas Spolková rada. Stejný postup se uplatní, pokud se k návrhu Spolkový sněm nevyjádří do čtyř týdnů od jeho opětovného předložení. Stav legislativní nouze může být použit na každý další takový návrh zákona, k němuž Spolkový sněm udělil souhlas, avšak pouze v období šesti měsíců od prvotního vyhlášení stavu legislativní nouze a za předpokladu, že je u moci stále stejný kancléř. Opětovné použití stavu legislativní nouze ve funkčním období téhož kancléře je vyloučeno (čl. 61 odst. 3 GG). Stejně tak je vyloučeno přijetí takového zákona ve stavu legislativní nouze, který mění GG nebo jej částečně či úplně zbavuje platnosti. Vyhlášení stavu legislativní nouze je, jak vidno, v Německu konstruováno ještě přísněji než u nás, také četnost jeho použití je nesrovnatelná, neboť stav legislativní nouze prozatím nebyl v Německu použit, což je obecně nazíráno (i vzhledem k neblahým historickým zkušenostem) velmi pozitivně.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Srov. MÜNCH, I. v., KUNIG, P.(Hrsg.) (2003)*Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, s. 275, MANGOLT, H. v., KLEIN, F., STARCK, Ch. *Das Bonner Grundgesetz, Band 3: Artikel 79 bis 146*, s. 233

<sup>57</sup> I v Německu je spojení otázky důvěry s návrhem zákona velmi komplikovanou a nejasnou otázkou, neboť GG nestanoví, jaká většina je k přijetí takového zákona nutná. Obecně je totiž k vyslovení důvěry spolkovému kancléři Spolkovým sněmem zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny *všech* jeho členů (tzv. kancléřské většiny ve smyslu čl. 121 GG), zatímco k přijetí návrhu zákona pouhá nadpoloviční většina *přítomných*. V literatuře (srov. MÜNCH, I. v., KUNIG, P.(Hrsg.) (2003)*Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, s. 275, MANGOLT, H. v., KLEIN, F., STARCK, Ch. *Das Bonner Grundgesetz, Band 3: Artikel 79 bis 146*, s. 233) panuje shoda, že stav legislativní nouze může být vyhlášen pouze v případě, že s návrhem zákona nevysloví souhlas ani prostá většina hlasů. Nepostačí tedy situace, kdy je sice návrh zákona prostou většinou přijat, zároveň však tato většina nestačí na vyslovení důvěry, k níž je zapotřebí většina kancléřská.

<sup>58</sup> Srov. MÜNCH, I. v., KUNIG, P.(Hrsg.) (2003)*Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, s. 278



### 3.2.4. Legislativní proces při přijímání zákonů ve stavu ozbrojeného napadení státu nebo bezprostřední hrozby napadení

Stav ozbrojeného napadení státu nebo bezprostřední hrozby napadení (*Verteidigungsfall*) a fungování státu po dobu jeho vyhlášení reguluje část Xa GG (tj. čl. 115a an.), která byla do GG vložena 17. novelizací GG z 24. 6. 1968. Nejenže je v tomto období rozšířena zákonodárna pravomoc spolku na úrok zákonodárné pravomoci zemí (čl. 115c GG), nýbrž je zakotvena i speciální legislativní procedura, a to v čl. 115d GG. Jsou-li v tomto období označeny *vládní* návrhy zákona za naléhavé, jsou předloženy zároveň Spolkovému sněmu i Spolkové radě, což znamená, že je upuštěno od běžného „předjednání“ návrhu zákona ve Spolkové radě upraveného v čl. 77 odst. 2 GG. Takové návrhy projednají Spolkový sněm a Spolková rada neprodleně, a to *společně*. Hlasování o návrhu zákona však probíhá odděleně; GG dodává, že u zákonů, které musí být výslovně schváleny také Spolkovou radou (*Zustimmungsgesetze*), je zapotřebí zisku většiny hlasů jejích členů. Podrobnosti rozvádí jednací řád pro řízení podle čl. 115d GG, vydaný 23. 7. 1969 (BGBl. I, 1100).

Další odchylku od běžného zákonodárného procesu v době stavu ozbrojeného konfliktu státu nebo bezprostřední hrozby napadení zavádí čl. 115e GG. Ten najde své uplatnění v situaci, kdy nebude možné shromáždit na společné schůzi dostatečný počet zástupců Spolkového sněmu a Spolkové rady. V takovém případě plní funkci *nouzového parlamentu*<sup>59</sup> Společný výbor (*Gemeinsamer Ausschuss*). Tento se skládá dle čl. 53a GG ze dvou třetin z poslanců Spolkového sněmu zastoupených podle frakcí (přičemž se nesmí jednat o členy vlády), z jedné třetiny z členů Spolkové rady.<sup>60</sup> Každá země je ve Výboru zastoupena jedním zástupcem, který není vázán pokyny zemské vlády. Společný výbor je orgánem s velmi obsáhlými pravomocemi v době trvajících stavu ozbrojeného napadení státu nebo bezprostřední hrozby napadení. Jedná se o samostatný nejvyšší spolkový orgán, který oplývá vlastním rozhodovacím oprávněním, kterého však nabývá jen za výše popsaného stavu. V době míru je jeho fungování omezeno jen na některá práva informačního charakteru.<sup>61</sup> Předpokladem vzniku jeho rozhodovací pravomoci v konkrétní situaci je vyhlášení stavu ozbrojeného napadení státu nebo bezprostřední hrozby napadení a rozhodnutí Společného výboru o tom, že včasnému svolání schůze Spolkového sněmu brání nepřekonatelné překážky nebo že Spolkový sněm není usnášeníschopný.<sup>62</sup> Takovéto rozhodnutí

<sup>59</sup> MÜNCH, I. v., KUNIG, P. (Hrsg.) (2003) *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, s. 1141

<sup>60</sup> V současnosti má Společný výbor 48 členů.

<sup>61</sup> MANGOLT, H. v., KLEIN, F., STARCK, Ch. *Das Bonner Grundgesetz, Band 3: Artikel 79 bis 146*, s. 2250

<sup>62</sup> Za neschopnost usnášet se může být například považována situace, kdy jedna z frakcí úmyslně blokuje obstrukcemi jednání. V případě, že by takového stavu chtěla zneužít opozice (jsou-li ve Společném výboru vzhledem k zastoupení Spolkového sněmu i Spolkové rady rozloženy politické síly jinak než v samotném Spolkovém sněmu),

musí být schváleno dvouřetinovou většinou přítomných členů Výboru, minimálně však nadpoloviční většinou všech jeho členů.<sup>63</sup> Je-li takto rozhodnuto, získává Společný výbor postavení Spolkového sněmu a Spolkové rady a vykonává jednotně<sup>64</sup> jejich práva (čl. 115e odst. 1 GG), může tedy vydávat zákony, aniž by bylo zapotřebí jejich pozdější ratifikace. Touto procedurou však nelze přijmout (obdobně jako ve stavu legislativní nouze) zákon, který by měnil GG nebo jej částečně či úplně zbavoval platnosti.

### 3.2.5. Schválení návrhu zákona v prvním čtení

I GOBT zná zjednodušené jednání o návrzích zákonů, když tyto mohou být schváleny v prvním čtení. Předpokladem tohoto je dohoda Rady starších<sup>65</sup> o projednání ve zjednodušeném jednání. Všechny takové návrhy jsou uskupeny do jednoho bodu jednání a je o nich rozhodnuto bez rozpravy jedním hlasováním. Oddělné hlasování lze navrhnout, stejně jako lze žádat zahájení rozpravy o jednotlivém návrhu, a to i pouhým jedním členem Spolkového sněmu. Je-li tento návrh schválen, je bod ze společného „balíku“ vyčleněn a zařazen jako samostatný do programu jednání. Stejně tak může zjednodušené jednání zablokovat jednotlivá frakce nebo alespoň 5 % poslanců žádostí o konání druhého čtení. To se koná také tehdy, pokud jej doporučí Rada starších.

## 4. Shrnutí a úvahy de lege ferenda

Předkládaný text se pokusil shrnout druhy a význam jednotlivých odchylek od běžného zákonodárského procesu v České republice. Pro porovnání také ukázal jiné pojetí jednotlivých odchylek v Německu. Jak se ukázalo, každá z odchylek má své teoretické opodstatnění, ovšem ne všechny jsou vhodně propracovány a dopracovány.

Lze konstatovat, že relativně bez problémů je aplikován legislativní proces při přijímání ústavních zákonů a zákonů podle čl. 40 Ústavy. Také institut zákonných opatření byl shledán jakožto vhodný, dobře konstruovaný a v praxi použitelný (ač opravdovou zkušenost s použitím čl. 33 Ústavy prozatím postrádáme). Legislativní proces při přijímání zákonů o státním rozpočtu nečiní větší potíže, je však možné uvažovat nad posílením pozice vlády po vzoru německé úpravy, kde vláda vyslovuje (ať už výslovně nebo konkludentně) souhlas s každým zákonem,

---

musel by zakročit Spolkový ústavní soud a posoudit ústavnost vzniku rozhodovací pravomoci Společného výboru. Viz tamtéž, s. 2253.

<sup>63</sup> Samotný fakt, že o vzniku své rozhodovací pravomoci rozhoduje Společný výbor je považován za značný nedostatek této právní úpravy. Srov. MÜNCH, I. v., KUNIG, P.(Hrsg.) (2003) *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, s. 1144

<sup>64</sup> Tamtéž: „*V této unifikaci orgánů spolku a zemí spočívá krok od federativního státu ke státu unijnímu.*“

<sup>65</sup> V orig. *Ältestenrat*, jedná se o orgán Spolkového sněmu, který řeší otázky organizačního charakteru; naším ekvivalentem je organizační výbor.

který má dopad na výši příjmů a výdajů státního rozpočtu. Vzhledem k tomu, že vláda nese za plnění státního rozpočtu politickou odpovědnost, bylo by toto řešení na místě. Pochybnosti nebudí ani zvláštní úprava legislativního procesu podle ústavního zákona o bezpečnosti. Je nesporné, že v době ohrožení státu nebo válečného stavu musí být Parlament akceschopnější než kdykoliv jindy. Zákodárce pamatoval také na situaci, kdy by byla Poslanecká sněmovna v této době rozpuštěna, a to zavedením institutu zákonných opatření Senátu přijímaných ve zkráceném řízení, jak jej předvídá jednací řád Senátu. Minimální kvórum 27 senátorů, které je i v tomto případě vyžadováno k usnášeníschopnosti, není nijak vysoké, a proto můžeme konstatovat, že toto řešení zákonodárné pravomoci v době mimořádných stavů je dostačující. Legislativní proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti také není nijak kontroverzním tématem, zvláště s ohledem na to, že v současnosti je tato úprava prakticky obsoletní.

Konečně zbývají tři instituty, které mají sloužit k urychlení legislativního procesu. Schválení návrhu zákona v prvním čtení, jak jej upravuje jednací řád Poslanecké sněmovny, případně GOBT, je nástrojem vhodným a praktickým. Vede k tomu, že Parlament (příp. Spolkový sněm v Německu) není zatěžován zbytečnou administrativou u návrhů, které nemají konfliktní povahu a na nichž panuje široká shoda. Zároveň má opozice jak v naší, tak německé úpravě dostatečné nástroje k tomu, aby zabránila projednávání kontroverzních zákonů v této proceduře, což brání jejímu zneužívání.

K urychlení legislativního procesu slouží také vyhlášení stavu legislativní nouze. Tento institut, hojně využívaný vládami České republiky v posledním desetiletí, se stal fakticky nástrojem vlády k rychlému prosazení kontroverzních, často však zásadních právních norem. Pod velmi obecné vymezení zákonných podmínek jeho vyhlášení se dal „schovat“ návrh v podstatě jakéhokoliv zákona a vlády si toho byly velmi dobře vědomy. Zlom nastal vydáním nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10, který podmínky vyhlášení stavu legislativní nouze vyložil pro příště natolik restriktivně, že jen stěží bude možné tento institut využívat tak hojně jako doposud.

Spojení návrhu zákona s otázkou důvěry vlády je institutem zajímavým, avšak Ústavou nedostatečně upraveným (jak bylo přiblíženo výše). Obdobně neurčitě však tento institut vymezuje také německý ústavodárce. V obou zemích navíc institut prozatím nebyl použit a nedá se do budoucna předpokládat, že se stane (i vzhledem k nejasnému výkladu) často používaným nástrojem. Z tohoto hlediska zcela jistě není dostatečnou pomůckou vlády k tomu, aby urychlila zákonodárný proces u vládních návrhů zákonů. Za prvé je to institut riskantní, za druhé se může zdát tříměsíční lhůta jako příliš dlouhá. Mluvíme-li o prvním argumentu, lze oponovat, že pokud

vláda chce urychlit legislativní proces a omezit tím právo zákonodárského sboru na dostatečnou debatu nad návrhem, musí být ochotna obětovat svoji existenci pro případ, že parlament nebude schopen a ochoten daný zákon schválit. Je právě toto, relativně komplikované, řešení tím pravým? Musí vláda riskovat svoji existenci, když chce urychlit zákonodárský proces? Vláda tak za současné situace nemá v rukou nástroj, který by jí umožňoval relativně pohodlně urychlit legislativní proces u takových návrhů zákonů, které je zapotřebí schválit rychle a bezpodmínečně, ačkoliv o nich nepanuje shoda napříč politickým spektrem. Za běžných okolností takový nástroj nemá ani spolková vláda v Německu, když použití stavu legislativní nouze je ještě přísnější, než je tomu u nás. Otázka, jestli by takový nástroj mít měla, je více otázkou politickou než právní a souvisí s celkovým postavením vlády v parlamentní demokracii. Zcela jistě lze nalézt rovnovážné vyvážení sil bez toho, abychom se přiklonili k extrémním řešením.<sup>66</sup>

Chceme-li zachovat slabší postavení vlády v legislativním procesu, lze se spokojit s dosavadní úpravou odchylek od běžného zákonodárského procesu (byť jsou v mnohém nejasná a takřkajíc nedotažená do konce). Chceme-li na druhé straně rozšířit možnosti vlády tak, aby byla schopna urychlit legislativní proces při projednávání jejího návrhu zákona, můžeme uvažovat buďto o zavedení zcela nové odchylky, nebo úpravě některé z dosavadních odchylek. Budeme-li liberálnější, připadá v úvahu stav legislativní nouze, který není pro vládu tak nebezpečný a umožňuje poměrně operativní a rychlý postup. Musely by však být rozšířeny podmínky jeho vyhlášení. Otázkou zůstává, co by na tuto novelizaci v případném řízení o návrhu na zrušení zákona řekl vzhledem ke své nedávné judikatuře Ústavní soud. Budeme-li přísnější, můžeme pracovat s institutem spojení vládního návrhu zákona s otázkou důvěry. Tato odchylka by musela být přesněji vymezena, jako vhodné se zdá i zkrácení lhůty.

K jaké straně mince se přikloníme, záleží na tom, k jakému pojetí pozice vlády vůči parlamentu přistoupíme. Tato otázka je však natolik politická a obsáhlá, že je přenechána erudovanějším autorům.

---

<sup>66</sup> Za takové řešení považuje například G. Sartori systém tzv. *guillotine* zakotvený v ústavě francouzské Páté republiky. Spočívá v tom, že pokud vláda spojí s návrhem zákona otázku své důvěry, přeruší se veškerá dosavadní debata. Pokud parlament nepředloží a zároveň neodhlasuje (nadpoloviční většinou *všech* svých členů) do 24 hodin od tohoto okamžiku návrh na vyslovení *nedůvěry* vládě, předložený návrh zákona je považuje za přijatý. Blíže k tomu SARTORI, Giovanni. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Vydání první. Praha: SLON, 2001. ISBN 80-85850-94-X, s. 170

## 5. Seznam použité literatury

GERLOCH, Aleš a kolektiv. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vydání první. Praha: ASPI, 2008, ISBN 978-80-7357-362-1

KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl*. Vydání druhé. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3

KNAPP, Viktor: *Teorie práva*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 1995, ISBN 80-7179-028-1

KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů*. Vydání první. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006. ISBN 80-85889-78-1

MANGOLT, H. v., KLEIN, F., STARCK, Ch. *Das Bonner Grundgesetz, Band 3: Artikel 79 bis 146*. Vydání čtvrté. München: Verlag Franz Valen, 1999, ISBN 3 8006 2384 6

MÜNCH, Inko von, KUNIG, Philip (Hrsg.). *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*. Vydání páté. München: Verlag C. H. Beck, 2003. ISBN 3406497306

PAVLÍČEK, Václav a kol.: *Ústavní právo a státopěda, II. díl Ústavní právo České republiky, část 1*. Vydání druhé. Praha: Linde Praha, a. s, 2008, ISBN 978-80-7201-6945

SCHNEIDER, Hans-Peter. *Gesetzgebung*. Vydání třetí. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2002, ISBN 3-8114-0853-4

SCHNEIDER, Hans-Peter, ZEH, Wolfgang. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Vydání první. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, ISBN 3-11-011077-6

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. Vydání první. Praha: C. H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-869-9

SYLLOVÁ, Jindřiška a kol.: *Parlament České republiky*. Vydání druhé. Praha: Linde, 2008, ISBN 978-80-7201-689-4

WINTR, Jan: *Česká parlamentní kultura*. Vydání první. Praha: Auditorium, 2010, ISBN 978-80-87284-13-1