

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Stav legislativní nouze a role času v Parlamentu

Studentská vědecká odborná činnost

Kategorie: magisterské

2011

IV. ročník

Autor: Jakub Drápal

Konzultantka: JUDr. Jana Ondřejková

Poděkování

Chtěl bych poděkovat doktorce Janě Ondřejkové za opakované zmínění existence soutěže SVOČ, povzbuzení do psaní práce, pomoc při vybírání a upřesňování tématu, několikeré přečtení s komentáři k obsahové i formální stránce práce a čas investovaný do této činnosti.

Motto: Mnohé z toho, co bychom chtěli a mohli, se nám do života patrně nevejde. [...] Vědomí konečnosti našeho života dává našemu času a časovosti charakteristický ráz. [...] Proč nejsou [opakovatelné nepředvídatelnosti] k vydržení? Protože vždycky předem víme a očekáváme, co “by mělo” přijít – a ono zase ne. [...] Některé věci by však měli držet pohromadě. Jednou z nich je dané slovo.¹

Při posuzování času a časových lhůt musíme dávat, v životě i v legislativním procesu, největší důraz na důležitost skutečnosti – ne pouze na rozdělení na dobré a špatné. Existují jisté zásady parlamentarismu – diskuze, možnost projednávání a navrhování změn i čas na prostudování návrhů. Při racionalizaci procesu potřebujeme přistoupit k pragmatické metodě uvažování – nakolik jsou určité procedury efektivní a potřebné a zvažujeme jejich pro i proti. Dojdeme poté u některých procedur k názoru, že přestože jsou dobré a samy o sobě prospěšné, v případě zařazení do procesu se stanou škodlivými. Které skutečnosti považujeme za hodné zařazení do postupu odpovídá celkovému množství času, který máme k dispozici, a podle něj některé procedury zařadíme a jiné ne. V případě zákonodárského procesu bychom se měli zeptat, jaká je jeho optimální doba trvání vzhledem ke stavu naší společnosti, předpokládanému vývoji budoucnosti a tradici.² Speciálně se poté zaměříme na stav legislativní nouze.

Obecná teorie zrychleného jednání

Téma zrychleného jednání se doposud nestalo centrem zájmu výzkumu. Existuje pouze jediná práce zaměřená na projednávání zákonů ve zrychleném jednání – tak se např. tvrdí ve zprávě britské Sněmovny, přestože můžeme mít o tomto tvrzení určité pochybnosti³. Tato práce byla vypracována Výborem pro ústavu britské horní sněmovny (dále též výbor) pod jménem Fast-track legislation: Constitutional implications and safeguards (Zrychlené zákonodárství: Ústavní důsledky a pojistky).⁴ Přestože se v samotném textu výbor zabývá pouze Velkou Británií (dále též UK), která nemá institut legislativní nouze, domnívám se, že

¹ Sokol, Jan: Malá filosofie člověka, Vyšehrad, 2010, 6. vydání, str. 86, 89

² Zde bychom měli vzít v potaz nejen legislativní proces, ale též legisvakancční lhůtu ap.

³ V bodu 8 níže zmíněné zprávy, prof. David Miers poznamenává: „Neexistuje žádná práce ohledně nouzového přijímání zákonů“ „There is nothing there about emergency legislation“. Je zajímavé, že si autoři nevšimli článku VonGrasstek, Craig: „Is the Fast Track Really Necessary?“, Journal of World Trade, Volume 31, Number 2. Zaobírá se sice spíše obchodní tematikou, leč legislativní proces má v jeho článku místo.

⁴ Dostupná na <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116.pdf>> k 11.3.2011

tato práce může poukázat na problémy v České republice (dále též ČR) a pomoci navrhnout řešení situací, které u nás zažíváme. Pro rozdílnost situací nebudu při vypočítávání možností z této zprávy zmiňovat ty, které se netýkají ČR (např. situace spojené se Severním Irskem), či v ČR na rozdíl od UK existují. Přestože projednávání ve stavu legislativní nouze v ČR je formálně odlišné od projednávání ve zrychleném jednání ve UK, v praxi je podobné a vyznačuje se podobnými nedostatky. Abych se vyhnul nejednoznačné terminologii, budu používat termín zrychlené jednání⁵ pro jednání ve stavu legislativní nouze v ČR i pro fast-track legislation ve Velké Británii.⁶

Položme si nejprve otázku, co zrychlené jednání je, zda, a popřípadě kdy, je potřeba, a jaké ústavní principy by mělo respektovat.

Zrychlené jednání je přijetí zákonů v čase kratším, než je obvyklé či možné za obvyklých podmínek. Ať již za pomoci speciálních institucí (ČR) či díky stranické disciplíně (UK). Toto zrychlené jednání nutně znamená omezení některých ústavních principů.⁷

Existují krizové situace, které vyžadují urgentní reakci zákonodárců. Bylo by proto nezodpovědné, neměl-li by parlament přichystané páky, kterými lze legislativní proces urychlit.⁸ Nelze sepsat seznam situací, kdy se zrychlené jednání má použít již jen díky tomu, že tyto situace jsou již svojí definicí nepředvídatelné.⁹ Samozřejmě je lepší, jsou-li jasně vymezeny hranice, které brání potenciálnímu zneužití.¹⁰ Proto se jeví účelné vyjmenovat

⁵ podobný termín – zrychlený proces – je užit i ve knize Gerloch Aleš a kol.: Teorie a praxe tvorby práva, ASPI, Praha 2008

⁶ V českém zákonodárném prostředí se užívá odlišný název a to zkrácené jednání. Zkrácené jednání zahrnuje kromě jednání ve stavu legislativní nouze také schválení návrhu již v prvním čtení, či jednání Senátu, týkající se vyhlášení válečného stavu. Zkrácené jednání lze použít také k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti. Zvláštním případem je pak projednání zákona za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu podle čl. 8 úst. z. č. 110/1998 Sb. Budu se zabývat pouze prvním případem, tedy jednáním ve stavu legislativní nouze. Viz Hendrych Dušan a kol., Právní slovník, C.H.Beck, 2009, 3.vydání, heslo Zkrácené jednání a zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké Sněmovny ve znění pozdějších předpisů (též JŘPS) §100. Lehce odlišný výčet, který zahrnuje zvláštní a zkrácená jednání je vymezen v knize Syllová Jindřiška a kol.: Parlament České republiky, Linde Praha 2008, 2.vydání, str. 239. Terminologie tedy není jednoznačně určena.

⁷ Vycházím z vyjádření Lord Justice: „Za obejití běžných procedur je nutno zaplatit ústavní cenu“ „There is a constitutional price to be paid for bypassing the ordinary procedures for making law.“ (bod 151 a) či návrhovateli z Pl.ÚS 55/10: „Stav legislativní nouze a zkrácené jednání má bránit ohrožení základních práv a svobod občanů, ohrožení bezpečnosti státu nebo značným hospodářským škodám (legitimní cíl), což ale činí zásahem do výše uvedených práv sněmovní menšiny (narušená hodnota)“ (bod 7 op. cit. sub 4)

⁸ Lord Justice zdůvodňuje: „Je důležité, aby jak zákony, tak zákonodárný proces mohly dostatečně pružně reagovat na situace vyžadující urychlenou reakci. Samá podstata většiny krizí je jejich nepředvídatelnost. Je však nevyhnutelné, že tyto krize přijdou a bylo by nezodpovědné od Parlamentu, aby nebyl připraven přijímat zákony rychle a efektivně, nakolik by to okolnosti vyžadovaly“ „It is important that both the law and the law-making process are sufficiently flexible to address situations that require urgent action. The very nature of most emergencies is that they arise unforeseen, yet it is inevitable that crises will arise and it would be irresponsible for Parliament not to make some allowance for the need to make laws quickly and effectively should circumstances demand it.“ (bod 20 op. cit. sub 4)

⁹ srv. Baroness Royall, bod 25 op. cit. sub 4

¹⁰ Dr Metcalfe podotýká „lepší je, jsou-li hranice krizových opatření jasně nastaveny“ „clearer the limits on

některé ústavní principy, které by měly být respektovány.

Při zrychleném jednání by měly být respektovány následné ústavní principy,¹¹

- přiměřený čas k přezkoumání návrhů parlamentem za všech okolností,¹²
- zajištění technicky dobré kvality legislativy,
- zachování možnosti mimoparlamentním zájmovým skupinám a dotčeným skupinám se vyjádřit,
- ujištění se, že navrhované zákony jsou správnou, oprávněnou a odpovídající reakcí na momentální problém a neohrožují základní ústavní práva a principy,
- potřeba zachování otevřenosti / transparentnosti vůči poslancům i společnosti.¹³

Ve zrychleném jednání se snáze některý z výše zmíněných ústavních principů poruší v porovnání s běžným zákonodárným procesem.¹⁴ Z toho vyplývají mnohé nevýhody zrychleného jednání, potvrzovaná teorií i praxí. Pokusme se vyjmenovat a rozebrat ty nejzávažnější, přičemž budu volně vycházet ze zprávy britského výboru a porovnávat jejich závěry s obdobnými situacemi u nás.

Nedostatek času pro projednání a zvážení důsledků zákona. Tento argument se výboru zdál teoreticky přijatelný do chvíle, než zjistily, že v praxi poslanci neměli dostatek času pouze v jednom případě.¹⁵

Formální a administrativní nedostatky. Někdy nebylo v určitých případech např. dostatek kopií pro všechny poslance. Za obdobný případ v českých podmínkách můžeme považovat svolání schůze pro projednání několika zákonů ve stavu legislativní nouze na 8. schůzi parlamentu 6. volebního období, kdy pozvánka na schůzi byla rozeslána sedm minut před jejím začátkem.¹⁶ Poslanci disponovali návrhem zákona již několik týdnů předem, nevěděli však, že bude projednán ve stavu legislativní nouze. Mělo by být zabráněno přidávat dodatky, pro jejichž prozkoumání již není dostatek času,¹⁷ více k tomuto tématu v kapitole de

emergency powers the better“ (bod 156 op. cit. sub 4), a výbor dodává: „Zrychlení běžného zákonodárného procesu by mělo být použito pouze v krajních situacích.“ „Fast-tracking of normal parliamentary procedure should only occur where strictly necessary.“ (bod 152 op. cit. sub 4).

¹¹ podle bodu 16 op. cit. sub 4

¹² srovnání např. nález Pl.ÚS 77/06: „Náležitým je takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových.“

¹³ Prof. McEldowney poznamenává: „Pravidlem by mělo být důsledné průhledné zkoumání“ „The principle should be that the bill be given a robust transparent analysis“ (bod 151 b op. cit. sub 4)

¹⁴ Předseda Dolní sněmovny uvádí: „manévrovací prostor je velmi malý a nebezpečí chyby se zvyšuje s rychlostí“ „the margins are very narrow and the possibility of error increases with speed“ (The Clerk of the House of Commons, bod 42 op. cit. sub 4)

¹⁵ Byl jím Dangerous Dogs Act 1991. Viz bod 39 op. cit. sub 4

¹⁶ Velmi záleží na konkrétní situaci a na okolnostech, podle kterých ÚS může hodnotit vyhlášení stavu legislativní nouze.

¹⁷ Law society dodává: „Návrhy podané na poslední chvíli jsou podrobené minimální či žádnému zkoumání v Parlamentu a proto zájmové skupiny nemají žádnou či malou možnost efektivně okomentovat návrh“ „Late

lege lata.

Během zrychleného jednání je často opomíjena komunikace s laickou i odbornou veřejností či dotčenými skupinami, kterým se zmenšuje možnost komentovat návrh zákona a zapojit se.¹⁸ K tomuto též dochází v českém systému, pokud místo obvyklého projednání návrhu zákona vládou v rámci Legislativních pravidel vlády¹⁹ podá „bývalý vládní návrh“ vládní poslanec jako svůj vlastní. Směrem k poslancům ani k veřejnosti není mnohdy projednání ve stavu legislativní nouze dostatečně zdůvodněno. Zdůvodnění žádosti vlády (o projednání ve stavu legislativní nouze) směrem k poslancům i k veřejnosti je často obecné a nekonkrétní²⁰, nebo se vláda pouze odvolá na obecnou formulaci v § 99 odst. 1 bez podání konkrétních zdůvodnění.²¹ Změnou k lepšímu by bylo, pokud by naši poslanci adoptovali myšlenku, kterou vyjadřuje baronka Royall: „Musíme zajistit, aby to, co děláme v Parlamentu, bylo pochopeno a aby to bylo jasné a průhledné. Jsme tím *povinováni jako Parlament* [zvýrazněno autorem] a je to daleko těžší ve zrychleném procesu.“²² Podobným způsobem tuto myšlenku vyjadřuje Ústavní soud (dále též ÚS): „k základním principům vymezujícím kategorii právního státu [a tedy i legislativní proces – pozn. aut.] patří princip ochrany důvěry občanů v právo“.²³ Důvěra se může rodit tam, kde jsou dostupné informace.

Společensky nepřijatelná situace může přimět politiky jednat v situacích, kdy by sami nejednali. Dochází tedy k syndromu „je potřeba něco udělat“, v reakci na nenadálé situace – např. 9/11 či zabití dítěte nebezpečným psem. Této jisté degradaci se nelze ubránit, je to nutná součást politického systému.²⁴ Ve Velké Británii tak některé zákony či jejich části byly přijaty

tabled clauses are subjected to minimal or no scrutiny in Parliament, and there is little or no opportunity for interested parties to offer any effective comment”. (bod 99 op. cit. sub 4)

¹⁸ Prof. Dickson hodnotí následovně zájmové skupiny. Jsou „Důležitou součástí ... participativní demokracie. Čím rychleji projde návrh bez předchozího upozornění, tím těžší je to pro navrhovanou legislativu a tím je to smutnější“. „important principle ... of participative democracy. The faster legislation is put through without prior notice, the more difficult it is for the proposed legislation, and that is very regrettable”. (bod 44 op. cit. sub 4)

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

²⁰ Podíváme-li se na zdůvodnění vyhlášení stavu legislativní nouze premiérem Petrem Nečasem na 8. schůzi parlamentu 6. volebního období, zjistíme, že vláda neměla vypracované analýzy případných hospodářských škod: „Celkový sumář těchto hospodářských škod je spíše než v řádech miliard ve dvojciferném čísle miliard.“ Dostupný na <<http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/008schuz/s008003.htm>> k 27.3.2011, srov. níže vyjádření před Ústavním soudem.

²¹ Na 23.schůzi PSP 3. volebního období nebyl žádný důvod ani udán. Viz. Stenoprotokol schůze dostupný na <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/023schuz/>> k 27.3.2011.

²² „as a Parliament, we have a duty to the outside world and we need to ensure that what we are doing inside Parliament is understood and open and transparent, and I think that is much more difficult with an expedited process”. (bod 46 op. cit. sub 4)

²³ Nález Pl. ÚS 21/96

²⁴ Sir Joseph Pilling to komentuje takto: „Jste-li členem vlády, pak nemůžete donekonečna nevnímat veřejný názor.“ “You cannot altogether ignore a national mood if you are a member of the Government”. (bod 71 op. cit. sub 4)

pouze k uspokojení veřejnosti.²⁵

K nejvýznamnějším zneužitím zrychleného jednání dochází v důsledku tlaku moci výkonné. Nouze, kterou se použití zrychleného jednání zdůvodňuje, je často přehnané.²⁶ Dále se vláda často snaží přidat do zrychleného legislativního procesu i témata, u kterých nehrozí nebezpečí z prodlení. Sir John Chilcot popisuje, jak ministři uvažují: „Vždy máte jednu nebo dvě věci v záloze, které byste chtěli prosadit a máte-li běžící nouzový stav, pak by se vám hodilo to spojit. Tomuto pokušení je takřka nemožné odolat. Nicméně toto by nemělo projít a mělo by to být v následném přezkumu identifikováno, vyjmuto a mělo by se s tím řádně naložit.“²⁷ Parlament by měl za všech okolností vzdorovat snahám vlády urychlit projednání zákonů,²⁸ které nesplňují stanovené podmínky.²⁹ Kdy moc výkonná posiluje vědomí právní jistoty a řádné vlády v ostatních během legislativního procesu? Má-li možnost obejít jednacím řád z pozice síly a neudělá to.

Mnoho výhod i nevýhod je zjevných v průběhu jednání či brzo po něm. Jedna z nich se však může objevit až po několika letech. Je-li k vyřešení určitého problému užito zrychleného jednání, vytvoří se ve společnosti i u poslanců chuť k opětovnému použití zrychleného projednání v obdobné situaci.³⁰ Můžeme spekulovat, zda podobná situace nenastala 2. listopadu 2010, když se poslanci na 8. schůzi parlamentu 6. volebního období zabývali ve stavu legislativní nouze změnami zákonů souvisejících se státním rozpočtem. Podobná situace nastala v předchozích pěti letech dvakrát.³¹ Analogicky můžeme vztáhnout na zrychlené jednání výrok ÚS ohledně úst. zákona 195/2009 Sb.: „Nebezpečnost ... spočívá především v tom, že se vytváří precedens ... , který říká, že je možné z momentálních,

²⁵ Prof Diskson komentuje přijetí Criminal Justice Act 1998: „tyto zákony byly přijaty jen pro uspokojení, ve skutečnosti žádný opravdový bezpečnostní důvod neexistoval“ „that legislation was put through for the optics, not because it was a genuine security requirement“. (bod 73 op. cit. sub 4)

²⁶ výbor komentuje: „Vláda je sváděna myšlenkou použít zrychlené jednání i když není potřeba“ „There is a temptation for the government of the day to seek to fast track legislation when there is little case for doing so“. (bod 50 op. cit. sub 4)

²⁷ „If you have an emergency measure going through very fast and you have one or two things from the back pocket which you would quite like to tack on – it would be terribly convenient and tidy and neat – the temptation is nearly irresistible to advise ministers to try it on. That should not get through and in any post-review should be identified and picked out and dealt with properly“. (bod 52 op. cit. sub 4)

²⁸ Lord Baked poznamenává: „vlády rády využívají svoji moc k různým účelům, chtějí-li mít něco hotového ... obvykle na úkor parlamentního přezkumu“ „governments like to use their power for all sorts of reasons when they want something to be done ... usually at the expense of some parliamentary scrutiny“. (bod 56 op. cit. sub 4)

²⁹ Jack Straw, tehdejší ministr spravedlnosti vyzdvihuje důležitost podmínek: „Parlament by nikdy neměl jednat zrychleně stylem jakým navrhuji, není-li přesvědčen, že pro to existují zdrcující argumenty“ „Parliament should never legislate at the speed at which I am proposing unless it is convinced that there are *overwhelming reasons* (zvýrazněno autorem) for doing so“. (bod 91 op. cit. sub 4)

³⁰ Sir John Phillips rozkrývá způsob uvažování: „Mohli jste si všimnout, že bylo-li použito jednou [ohledně Severního Irsku, pozn. aut.] zrychleného jednání, vytvořilo se očekávání v myslích lidí, že ho může být použito znova.“ „you can observe in a negotiating context, that if an expedited procedure has been used once, then it may well have created an expectation in people's minds that it could be used again“. (bod 119 op. cit. sub 4)

³¹ 55. schůze parlamentu 4. volebního období a 63. schůze parlamentu 5. volebního období

utilitárních politických důvodů měnit základní zákon země“.³² Jak se tyto zkušenosti předávají z generace na generaci, popisuje Jan Kysela, kterého cituje ústavní soudce Stanislav Balík³³: „[nelze odhlédnout od] mentálních reziduí v hlavách dlouholetých poslanců, kteří vzorce reprodukují a činí je přístupnými i parlamentním nováčkům“³⁴

O nevýhodách bylo řečeno mnoho. Jak ale vylepšit zrychlené jednání? Návrhů obsahuje zpráva britského výboru několik:

- 1) Návrh by měl být zveřejněn co nejdříve, aby byl přístupný odborné i laické veřejnosti.³⁵ Mělo by se zabránit dodatečným změnám, nebyl-li dostatek času pro jejich projednání.
- 2) Vláda by měla vydat prohlášení, kterým zdůvodňuje využití zrychleného jednání:³⁶ Zároveň by měla poslancům při zahájení schůze dostatečně vysvětlit důvody pro použití zrychleného jednání u jednotlivých návrhů.³⁷ Vzhledem k tomu, že v průběhu zrychleného jednání má parlament vyšší zodpovědnost³⁸, poslanci by měli dbát zvýšené pozornosti při projednávání zákonů ve stavu legislativní nouze, ba i samotnému vyhlášení legislativní nouze. Vláda by měla při žádosti o vyhlášení legislativní nouze zodpovědět následující otázky. Její zdůvodnění by měli poslanci i společnost pečlivě ověřit:³⁹
 - Proč je nezbytné postupovat ve zrychleném jednání?⁴⁰
 - Je zdůvodněné užití zrychleného jednání pro každý jednotlivý návrh?⁴¹
 - Jaká opatření byla učiněna, aby se zajistila parlamentnímu zkoumání

³² Nález ÚS 318/2009 Sb, VI./a

³³ Disent k nálezu Pl. ÚS 55/10

³⁴ Kysela, Jan: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století: Uvedení do tématu*, in Kysela, Jan: *Parlamenty a jejich funkce v 21. století, Sborník příspěvků k 10 výročí ustavení Senátu Parlamentu ČR*, Praha 2006, str. 128

³⁵ Mr. Bryant to vyjadřuje následovně: „Chtěli jsme se dostat k prvnímu čtení tak brzo, jak to jenom šlo, aby byl návrh venku, lidé se k němu mohli vyjadřovat a mohla proběhnout veřejná diskuze“ „we were very keen to have first reading as early as we could so that the bill was out there and people could refer to it and there could be proper public discussion“. (Mr Bryant, bod 162 op. cit. sub 4)

³⁶ The Better Government Initiative zmiňuje: „Mělo by být vydáno prohlášení pro veřejnost, které by vyjadřovalo zdůvodnění a obhájení návrhu“ „there should still be a statement for the public, setting out the purposes and justification of the bill“. (bod 174 op. cit. sub 4)

³⁷ Výbor doporučuje, aby: „ministr zodpovědný za návrh byl povinován učinit ústní vyjádření před Horní sněmovnou ve kterém vysvětlí důvody zrychleného jednání ... Toto zdůvodnění by se mělo stát součástí Vysvětlujících poznámek“ „Minister responsible for the bill should be required to make an oral statement to the House od Lords outlining the case for fast-tracking ... The details contained in the oral statement should also be set out in a written memorandum included in the Explanatory Notes“. (bod 185 op. cit. sub 4)

³⁸ Srov. bod 153 op. cit. sub 4

³⁹ Poslanci se často drží svých stranických linií, nemůžeme tedy považovat jejich souhlas za jedinou pojistku nezneužití zrychleného jednání.

⁴⁰ Why is fast-tracking necessary? (bod 186 op. cit. sub 4)

⁴¹ What is the justification for fast-tracking each element of the bill? (tamtéž)

maximální možná doba? ⁴²

- Nakolik se mohly k návrhu vyjádřit a případně ho i ovlivnit zájmové skupiny? ⁴³
- Je k dispozici zdůvodnění, zda existující legislativa nedostačuje k řešení projednávaných témat? ⁴⁴
- Dostal příslušný parlamentní výbor možnost projednat návrhy? ⁴⁵

U tohoto bodu se zmíníme i o podmínkách potřebných pro vyhlášení stavu legislativní nouze v ČR. Podle zákona může být stav legislativní nouze vyhlášen, když „jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody“.⁴⁶ Otázka, zda je tento výčet demonstrativní či taxativní je z dikce zákona celkem jednoznačná, jde o taxativní výčet. Mohla by však být vznesena námitka, že sepsání výčtu možností je „nejen pouze těžké, ale také špatné“⁴⁷ a „nelze definovat podmínky, za kterých je ústavně v pořádku použít zrychleného jednání“.⁴⁸ Vždyť ze své podstaty jsou nepředvídatelné.⁴⁹ Proto bychom mohli upřednostnit výklad e ratione legis v případě: „rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost“⁵⁰ V otázce nakolik by se měly podmínky vyhlášení stavu legislativní nouze vykládat úzce či široce, rozhodl ÚS následovně: „Podmínky vyhlášení stavu legislativní nouze [musí být] interpretovány *velmi* [zvýrazněno autorem] restriktivně. Důvody jeho aplikace musí být nesporně legitimní a ústavně aprobovatelné, jejich hodnocení musí podléhat nejpřísnějším měřítkům.“⁵¹ A to i z důvodu, že „důvody pro vyhlášení stavu legislativní nouze jsou

⁴² What efforts have been made to ensure the amount of time made available for parliamentary scrutiny has been maximised? (tamtéž)

⁴³ To what extent have interested parties and outside groups been given an opportunity to influence the policy proposal? (tamtéž) Tato otázka by nemusela být pozitivně přijata v ČR, ať již z důvodu nedostatečné právní úpravy – např. neexistence zákona o lobbingu, nebo nechuti politiků jednat s nevládními organizacemi. Na druhou stranu „se parlamenty stávají spíše součástí sítě veřejného diskursu zahrnující média, politické strany, nevládní organizace atd.“ (Kysela J, *Parlamenty a jejich funkce v 21. Století: uvedení do tématu in Parlamenty a jejich funkce v 21. Století, Eurolex Bohemia, Praha, 2006, str. 129*) a proto je nelze v legislativním procesu opominout.

⁴⁴ Has an assessment been made as to whether existing legislation is sufficient to deal with any or all of the issues in question? (bod 186 op. cit. sub 4)

⁴⁵ Have relevant parliamentary committees been given the opportunity to scrutinise the legislation? (tamtéž)

⁴⁶ §99 odst. 1 JŘPS

⁴⁷ Baroness Royall, bod 25 op. cit. sub 4

⁴⁸ výbor, tamtéž

⁴⁹ Baroness Royall, tamtéž

⁵⁰ Nález Pl.ÚS 1/96

⁵¹ bod 83 nálezu Pl.ÚS 55/10

formulovány velmi obecně a vykládány poměrně široce“.⁵²

- 3) Následné prozkoumání dopadů zákona – tedy zkoumání nejen možných před přijetím, ale i skutečných dopadů po přijetí zákona - výbor vyjadřuje tuto myšlenku následovně: „jakýkoli zrychleně projednaný zákon by měl být předmětem zkoumání po přijetí, ideálně do roku, nejvýše do dvou.“⁵³

De lege lata

Podívejme se nejdříve na možnosti, které má zákonodárce v České republice, když se chce pokusit o co nejrychlejší přijetí zákona v rámci běžných pravidel.

Představme si situaci, kdy je přijímán zákon, bez využití stavu legislativní nouze, a který je kontroverzní – opozice s ním nesouhlasí, vláda má v parlamentu většinu, nicméně opozice ze dvou poslaneckých klubů má minimálně 50 poslanců. Opominu zde dobu pro projednání v rámci Legislativních pravidel vlády, protože se dají lehce obejít – jakýkoliv poslanec vládní strany může předložit daný zákon. Návrh prochází následnými procedurami – první číslo je minimální doba, číslo v závorce je maximální doba trvání:

- vyjádření vlády k nevládnímu návrhu – 0 (30) dní,⁵⁴
- zařazení návrhu na program schůze – 0 (15) dní,⁵⁵
- doručení návrhu poslancům a poslaneckým klubům – 10 dní (neurčeno, kryje se s předchozími dvěma body),⁵⁶
- první čtení – 0 (neurčeno) dní,⁵⁷
- projednání návrhu ve výboru a dodání usnesení výborů poslancům – 30 (61,81) dní,⁵⁸

⁵² bod 87 nálezu Pl.ÚS 55/10

⁵³ „any legislation subject to a fast-track parliamentary passage should be subject to post-legislative review, ideally within one year, and at most within two years“. (bod 209 op. cit. sub 4)

⁵⁴ §87 odst.2 JŘPS

⁵⁵ §88 odst.1 JŘPS

⁵⁶ §89 JŘPS

⁵⁷ §90 JŘPS

⁵⁸ §91 a §92 odst. 2 JŘPS; V §91 odst. 2 můžeme vidět zmatečnost JŘPS, ba snad i nedostatek logiky tvůrce zákona. §91 odst. 2 stanoví: „Lhůtu uvedenou v odstavci 1 může Sněmovna zkrátit až o 30 dnů. Zkrátit takovou lhůtu o více než 30 dní nelze, vznesou-li proti tomu námitku nejméně 2 poslanecké kluby nebo 50 poslanců“. Druhá věta je beze smyslu, jelikož nemůže nastat situace, kdy by se mohla aplikovat. Může-li Sněmovna zkrátit lhůtu až o 30 dní, říká tím, že ji nelze zkrátit o víc jak 30 dní. Druhá věta je tedy bezpředmětná. Je zajímavé vyjádření ÚS, kde tuto nelogičnost připouští (bod 49 Pl. ÚS 55/10, podobně bod 91). Můžeme tedy říct, že se naplno odklání od jazykové interpretace a drží se parlamentních zvyklostí. Můžeme tedy uvažovat, zda minimální doba je opravdu 30 dnů, nebo zda by tato lhůta mohla být kratší.

- druhé a třetí čtení – 2 (3) dni,⁵⁹
- projednávání v předem daných dnech,⁶⁰
- možné projednání Senátem 0 (30) dní,⁶¹
- podpis prezidenta 0 (15) dní.⁶²

Technicky minimální lhůta, nutná pro schválení zákona je 42 dní. Samozřejmě by reálná minimální doba i za všech příznivých podmínek byla delší o několik dnů. Důvody jsou různé, např. “obstrukce” opozičních poslanců, jejichž doba na vyjádření může být zkrácena na 10 min na jedno vystoupení a dvě vystoupení na poslance, předávání návrhu mezi sněmovnami nebo nevyjdou-li určené dny na hlasování. Též Senát i prezident nejspíše neprojednají vládní návrh v ten samý den, v který byl schválen v Poslanecké sněmovně. Reálně můžeme počítat s dobou 50 dnů. Této doby lze dosáhnout pouze za předpokladu, že obě komory parlamentu i prezident spolupracují a společně se snaží o co nejrychlejší přijetí zákona. Při vrácení návrhu Senátem se reálná minimální doba může prodloužit o 40 dní⁶³, při vrácení návrhu prezidentem o 25.⁶⁴

Jak se liší jednání ve stavu legislativní nouze od běžného jednání?

Nejdříve vyzve vláda předsedu Sněmovny k vyhlášení stavu legislativní nouze na určitou dobu.⁶⁵ Může předseda Sněmovny odmítnout? Nemůže. Miroslava Němcová (tehdejší předsedkyně Sněmovny) to vyjádřila jasně: „Dikce zákona je jednoznačná a nepřipouští “lehčí” či jiné možnosti výkladu.”⁶⁶ Poslanecká sněmovna musí následně potvrdit, zrušit či omezit stav legislativní nouze.⁶⁷ Předseda Sněmovny má však jinou metodu, kterou může nepřipustit projednání zákonů ve stavu legislativní nouze. Může odmítnout návrh vlády na projednání předložených vládních návrhů ve zrychleném jednání. Toto tvrzení je založené na

⁵⁹ §95 odst. 1 JŘPS; Toto považuji za největší problém v otázce lhůt. Buďto by se měl změnit systém podávání návrhů, nebo je potřeba, aby poslanci, popřípadě vláda či ministerstva, dostali delší lhůtu na uvážení dopadů různých návrhů. Znamenalo by to prodloužení legislativního procesu, avšak po minulých zkušenostech se schválenými přílepkami a jejich dopady by toto prodloužení nejspíše mělo více pozitivních výsledků. Tuto problematiku řeší např. Jan Wintř v svém příspěvku *Parlamentní procedury ve světle ústavních principů: „Veřejný a férový průběh parlamentního jednání má tedy umožnit poslancům svobodné a informované vytváření jejich názorů a postojů a stejně tak svobodné a účinné veřejné vyjadřování těchto názorů, aniž by byli umlčovány, nebo „napalování“ překvapivými návrhy nebo zatajováním potřebných informací.“* in *In dubio pro libertate*, Kokeš Marian – Pospíšil Ivo (ed.), Brno, 2009. K přílepkům viz např. Wintř, Jan: *Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu?*, kapitola *Komplexní pozměňovací návrh a ústavnost legislativního procesu* In *Jurisprudence*, 8/2010

⁶⁰ §95a JŘPS

⁶¹ §97 odst. 2 JŘPS

⁶² §98 odst. 2 JŘPS

⁶³ §97 odst. 3 JŘPS

⁶⁴ §98 odst. 2 JŘPS

⁶⁵ §99, odst. 1 JŘPS

⁶⁶ Miroslava Němcová (v korespondenci s autorem ze dne 5.11.2010)

⁶⁷ §99, odst. 1 JŘPS

slovu může v odst. 2 § 99 JŘPS: „Ve stavu legislativní nouze *může* [zvýrazněno autorem] předseda Sněmovny na žádost vlády rozhodnout, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve zkráceném jednání.” Může, nemusí.⁶⁸ Toto však není nikým reflektováno. Možnost, kterou nabízí zákon, nebyla dosud využita, ani není jako možnost běžně uváděna.⁶⁹

Podívejme se na časové lhůty při projednávání návrhu ve stavu legislativní nouze:⁷⁰

- doručení návrhu poslancům a poslaneckým klubům – 10 dní,⁷¹
- projednání návrhu ve výboru – 0 (nepřekročitelnou lhůtu určuje předseda sněmovny – zpravidla několik dnů),⁷²
- projednání návrhu – 0 (doporučená lhůta navržená výborem pro ukončení projednání),⁷³
- možné projednání Senátem 0 (10) dní,⁷⁴
- podpis prezidenta 0 (15) dní,⁷⁵

Čistě technická doba je tedy 10 dnů, reálná minimální doba by byla opět o několik dnů delší. Při nespolupráci Senátu se reálná doba prodlužuje o 10 dní,⁷⁶ při nespolupráci prezidenta o 15 dní.⁷⁷

Existuje způsob, jak schválit zákon, jehož hlavní část neprošla touto procedurou, ale byla přidána ve formě pozměňovacího návrhu. Za příklad si vezměme projednání novely Ústavy publikované pod č. 319/2009 Sb., která zakotvila nový způsob rozpuštění Poslanecké Sněmovny.⁷⁸ Procházela legislativním procesem tři a půl roku, její politicky významná část⁷⁹ v podobě pozměňovacího návrhu byla však navržena, přijata oběma komorami a podepsána

⁶⁸ Podobně to popisuje i Dušan Hendrych a kol. v Právnickém slovníku, C.H.Beck, 2009, 3. vydání pod heslem Stav legislativní nouze.

⁶⁹ srov. např. bod 41 Pl.ÚS 55/10

⁷⁰ Připomeňme, že ve stavu legislativní nouze může být projednán pouze návrh vlády, váží se na něj tedy Legislativní pravidla vlády a tomuto návrhu musí předcházet „podrobná analýza a právního a skutkového stavu“ (čl. 1, odst. 1 Legislativní pravidla vlády, usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č.188, ve znění pozdějších usnesení).

⁷¹ §89 JŘPS. Ne vždy je toto ustanovení dodržované – např. na 8. schůzi parlamentu 6. volebního období se za těchto deset dnů bralo předchozí projednání zákona v prvním čtení předchozí schůze mimo stav legislativní nouze.

⁷² §99 odst. 3, §92 odst. 2 JŘPS

⁷³ §99, odst. 7 JŘPS; V §99 odst. 7 je následující ustanovení: „Ustanovení § 54 odst. 4 věty pátá ... se nepoužijí“. § 54 odst. 4 věta pátá říká: „Lhůta stanovená v §95 odst. 1 musí být zachována“. Tato věta sama o sobě nemá právní váhu (slouží pouze pro zdůraznění, zlepšení pochopení) - lhůta by musela být zachována stejně, i pokud by to věta pátá nestanovovala. Jejím neužitím ve stavu legislativní nouze se také nic nevyřeší - mělo by být stanoveno, že také §95 odst. 1 se nepoužije.

⁷⁴ §118, odst. 3 zákona č. 107/1999 Sb. o Jednacím řádu Senátu

⁷⁵ §98, odst. 2 JŘPS

⁷⁶ §97 odst. 3 a §99 odst. 9 JŘPS

⁷⁷ §98 odst. 2 a §99 odst. 9 JŘPS

⁷⁸ možnost rozpuštění parlamentu prezidentem v případě usnesení třípětinové většiny všech poslanců

⁷⁹ neboli celý text

prezidentem za pět dní.⁸⁰

Historie projednávání ve stavu legislativní nouze⁸¹

Celkem byl stav legislativní nouze použit ve dvaceti třech případech. Nikdy se nestalo, aby Poslanecká sněmovna legislativní nouzi neschválila. Podíváme-li se na konkrétní případy jednání ve stavu legislativní nouze, vidíme značně odlišné případy. Některé z nich plně odpovídají duchu zákona, tedy reagují na mimořádné okolnosti „kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody”.⁸² Jako ukázkové případy můžeme vnímat zákony přijaté po povodních z let 1997, 2002 a 2009 či změnu zákona o soudech a soudcích.⁸³ Učebnicovým řešením bylo i projednání novely zákona související se státním rozpočtem ČR na rok 2010 na 63. schůzi parlamentu 5. volebního období. Zde ji premiér Jan Fischer obhájil takto: „vláda předložila své návrhy Poslanecké sněmovně v režimu tzv. legislativní nouze [...] projednat navrhované změny zákonů ve standardním režimu již *není z časových důvodů možné* [zvýrazněno autorem], a státu tak hrozí škody značného rozsahu”. Že toto vysvětlení bylo přijaté všemi poslanci, můžeme usuzovat z jednomyslného přijetí – toto je jedno z kontrolních světel, že stav legislativní nouze byl opodstatněný. Na výše zmíněných zákonech panovala všeobecná shoda napříč politickým spektrem a proti projednání zákonů v legislativní nouzi nikdy nebylo více jak deset poslanců, pravidlem byla spíše jednomyslnost.

Další skupinou jsou přijaté zákony, kdy politická shoda nepanovala či část politického spektra nesouhlasila s podmínkami, které vyjmenovává zákon.⁸⁴ Toto je oblast, která je nejvíce kontroverzní. Politici si pojmy dané zákonem často rozšiřují za účelem pohodlnější tvorby zákonů či rychlejšího řešení problémů, které nezapadají do běžného pojetí § 99 (1). Jedním z řešených problémů byl sociální smír.⁸⁵ Premiér Jan Fischer stav legislativní nouze obhájil následovně: „považuji za nejdůležitější, aby moje vláda maximálně hledala

⁸⁰Viz sněmovní tisk 16, 5. Parlamentního období Dostupný na <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=16>> k 9.3.2011

⁸¹Velmi pěkně je historie projednání ve stavu legislativní nouze popsána v knize Syllová Jindřiška a kol.: Parlament České republiky, Linde Praha 2008, 2.vydání, str. 243. S ohledem na skutečnost, že od roku 2008 proběhlo několik klíčových jednání ve stavu legislativní nouze, můžeme mít určité pochybnosti o použitelnosti díla na aktuální problematiku.

⁸² §99 odst. 1 JŘPS

⁸³ 16. schůze parlamentu 4. volebního období

⁸⁴ Můžeme tedy říct, že stav, který konstatoval ÚS v roce 2003 v nálezu Pl. ÚS 7/03: „při hlasování k potvrzení stavu legislativní nouze se pro vždy vyslovila výrazná majorita poslanců“ již neplatí. Viz níže.

⁸⁵ změna zákona o DPH, 76. schůze parlamentu 5. volebního období, nejkontroverznější hlasování – proti 49, pro 58

celospolečenský konsensus [zvýrazněno autorem] a nepřispívala k vyostřování už tak napjaté politické situace v zemi”.⁸⁶ Dalším důvodem (a to důvodem nezmíněným zákonem) se tedy stává podpora sociálního smíru. Jako druhý a přímý důvod k vyhlášení legislativní nouze uvádí neschopnost Poslanecké sněmovny schvalovat zákony: „Po několika schůzích, kdy nebyl schválen ani jediný projednávaný bod, bylo zřejmé, že jedině aktivní angažmá vlády může zajistit, aby se problematika placení DPH za zaměstnanecké benefity dostala na program Sněmovny. Vláda proto využila možnosti vyhlášení legislativní nouze. A já rozumím tomu, že někteří z vás mají užití tohoto institutu za nepřiměřené; ale ruku na srdce - vláda neměla mnoho na výběr, chtěla-li skutečně *efektivně jednat a přispět k odvrácení hrozby stávkou* [zvýrazněno autorem]. Jiný nástroj vedoucí k rychlým výsledkům užít nemohla.”⁸⁷ Zde se stav legislativní nouze stává pouhým nástrojem vedoucím k rychlým výsledkům – přestože se premiér snaží ještě o zdůvodnění na základě zákona, je zřejmé, že jeho zdůvodnění pokulhává.

Nakolik se projevuje myšlenka nadřazenosti politiků nad zákony - konkrétně zda má větší váhu rozhodnutí poslanců či důvody pro vyhlášení stavu legislativní nouze – je dobře patrné z výměny názorů Cyrila Svobody a Františka Brožíka o vyhlášení stavu legislativní nouze na 42. schůzi parlamentu 4. volebního období ohledně zákona o platu za pracovní pohotovost v rozpočtových organizacích. Proti hlasovalo 48 poslanců

CS: *Jsem hluboce přesvědčen a stejně tak i náš klub KDU-ČSL, že žádný stav legislativní nouze není, protože podle pravidel, která máme v jednacím řádu, je naprosto evidentní, co stavem legislativní nouze je. Musí jít za prvé o mimořádné okolnosti, za druhé musí hrozit buď vážné ohrožení lidských práv, nebo - jak tedy asi vyplývá z návrhu zákona, který bychom měli projednávat - že by hrozila státu značná hospodářská škoda*

FB: *Nezáleží na něm [CS] ani na poslaneckém klubu KDU-ČSL, jestli prohlásí, že legislativní nouze je, nebo není. Podle § 59 [sic] vláda požádala předsedu sněmovny o vyhlášení legislativní nouze. Sněmovna může stav legislativní nouze zrušit, omezit nebo prodloužit, a o tom rozhodneme hlasováním, a ne politickými řečmi.*

CS: *K tomu, co říká pan místopředseda Brožík - vláda má samozřejmě právo navrhnout stav legislativní nouze a předseda sněmovny samozřejmě může tento stav legislativní nouze vyhlásit, ale to ještě neznamená, že když to říká vláda a vyhlašuje předseda sněmovny, že to*

⁸⁶ Výstup v Poslanecké Sněmovně ze dne 2.března 2010, dostupný na <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/076schuz/s076003.htm> k 27.3.2011

⁸⁷ Tamtéž. Můžeme říct, že v tuto chvíli převážil “parlament proslovů” – podle Vladimíra Klokočky in Wintr, Jan: Česká parlamentní kultura, Auditorium, Praha 2010, 1. vydání, str. 19 - a neplnil svoji funkci “parlamentu pracovního”. Srov. např. Wintr, Jan: Principy českého ústavního práva, Eurolex Bohemia, 2006, str. 45. Nakolik je vyhlášení stavu legislativní nouze odpovídající reakcí je otázka. Kloním se k názoru, že není.

*tak je. To rozhodne sněmovna svým hlasováním. Já říkám svůj názor, za kterým si pevně stojím. V tomto smyslu žádný stav legislativní nouze nebyl, není a nebude.*⁸⁸

Lze očekávat, že pro využití stavu legislativní nouze v budoucnu bude mít výrazný vliv jednání 8. schůze parlamentu 6. volebního období. V reakci na způsob jejího svolání i projednání byla podána ústavní stížnost a Ústavní soud se věnoval ve větší části nálezu Pl.ÚS 55/10 institutu stavu legislativní nouze. Postup přijetí napadených zákonů je detailně popsán ve zmíněném nálezu. Zde se omezíme na několik myšlenek, které se zdají být pro budoucnost nejvýznamnější:

- 1) Pro zdůvodnění značnými hospodářskými škodami by vláda měla mít připravena konkrétní čísla. Petr Nečas při slyšení před ÚS prohlásil: „by vedlo k značným hospodářským škodám ve výši jednotek či desítek miliard Kč“.⁸⁹ Z tohoto můžeme vidět, že vláda neměla konkrétní analýzu situace. Toto potvrzuje i vyjádření předsedkyně PSP Miroslavy Němcové, která uvedla, že návrh na vyhlášení stavu legislativní nouze nebyl odůvodněn stanoviskem vlády, které by vyjadřovalo přesná čísla.⁹⁰ Dále Petr Nečas za výši značné hospodářské škody (ve smyslu § 99 odst.1) označil 45 miliard⁹¹, což by na podzim roku 2010 neopravňovalo vládu k žádosti o vyhlášení stavu legislativní nouze. ÚS jednoznačně stanoví, že „Musí být zřejmé, jaké *konkrétní* [zvýrazněno autorem] důsledky hrozí podle vlády [...] Tyto důvody přitom nesmí být svévolné“⁹²
- 2) Otevřená diskuze mezi zastánci konkurenčních názorů by neměla být omezena ve výraznější míře, stejně jako možnost artikulace vyjádření menšinových názorů či předkládání alternativních návrhů.⁹³ Podobně je to vyjádřeno v bodu 75: „za náležitý lze považovat jen takový legislativní proces, který umožňuje racionální diskurz, slyšení stran a otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možnostmi aktivní participace účastníků v jeho průběhu.“. Rozlišení mezi racionálním diskurzem a obstrukcemi může být obtížné, pomocné vodítko však stanovil ÚS, když odmítl uzнат jako obstrukci snahu o dodržení řádné legislativní

⁸⁸ Dostupné na <<http://psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/042schuz/>> k 27.3.2011

⁸⁹ bod 40 nálezu Pl.ÚS 55/10

⁹⁰ bod 59 nálezu Pl. ÚS 55/10

⁹¹ bod 44 nálezu Pl. ÚS 55/10

⁹² bod 85 nálezu Pl.ÚS 55/10; Pro srovnání k tématu značné hospodářské škody nálezu Pl.ÚS 12/10.

⁹³ bod 68 a 70 nálezu Pl.ÚS 55/10

procedury⁹⁴.

- 3) Široký konsensus (alespoň většina srovnatelná s tou pro přijetí ústavního zákona) je nutný.⁹⁵ ÚS cituje své zjištění v minulém nálezu, kde praví: „k potvrzení stavu legislativní nouze se pro vždy vyslovila výrazná majorita poslanců, že se během projednávání zákona v Poslanecké sněmovně ani v jejích výborech nezformovala výrazná menšina“⁹⁶ Poznamenejme, že zde ÚS nevychází z úplně správných dat. Opomíjí tím 31. schůzi parlamentu 3. volebního období, kdy proti hlasovalo 52 poslanců či výraznou opozici na schůzi, na které byly přijaty zákony, které tento náleze řešil – 76. schůze parlamentu 5. volebního období – pro 58, proti 49. Vzhledem k jasnému rozporu s JŘPS argumentace ÚS není přesvědčivá, zvláště když ÚS dále tvrdí: „Případný souhlas výrazné většiny poslanců ... není podmínkou projednání návrh zákona ve zkráceném jednání.“⁹⁷ V minulém roce⁹⁸ však ÚS implicitně přiznal relevanci shodě napříč politickým spektrem⁹⁹, tedy že pokud se za těžší situace státu shodne politické spektrum na určitém zákoně, pak není úkolem ÚS posuzovat projednávání takového zákona.
- 4) Jediná cesta použití § 99 je, že bude „vykládán maximálně restriktivně, ústavně vstřícně a odpovědně. To se však v daném případě, a mnohdy ani v minulosti nedělo. Ústavní soud má za to, že by Poslanecká sněmovna měla zvážit novelizaci svého jednacího řádu“.¹⁰⁰

Zvláštní skupinou zákonů přijatých ve stavu legislativní nouze, tvoří zákony vztahující se k mezinárodnímu dění a k závazkům vyplývajícím ze členství v mezinárodních organizacích. Na tyto situace není pamatováno v § 99 JŘPS, a proto se politici uchylovali k velmi širokému výkladu pojmu bezpečnost státu. Za příklad může sloužit návrh zákona o zákazu dodávek pro jadernou elektrárnu Búšehr¹⁰¹, či zákona o pobytu ozbrojených sil Spojených států amerických na území České republiky za účelem posílení ochrany vzdušného prostoru České republiky v době konání summitu Organizace Severoatlantické smlouvy v Praze a o změně trestního zákona.¹⁰² V prvním případě proti hlasovalo 26 poslanců, v druhém případě 32.

⁹⁴Jednalo se o odmítnutí zkrácení lhůty pro projednání ve výboru. Viz bod 92 nálezu Pl.ÚS 55/10

⁹⁵ bod 80 nálezu Pl.ÚS 55/10

⁹⁶ bod 18 nálezu Pl.ÚS 12/10

⁹⁷ bod 86 nálezu Pl.ÚS 55/10

⁹⁸ náleze Pl.ÚS 12/10

⁹⁹ podle bodu 96 nálezu Pl.ÚS 55/10

¹⁰⁰ bod 100 nálezu Pl.ÚS 55/10

¹⁰¹ 23. schůze parlamentu 3. volebního období

¹⁰² 7. schůze parlamentu 4. volebního období

Naopak při schvalování reakcí na mezinárodní situaci v Jugoslávii na 37. schůzi parlamentu 1. volebního období hlasování bylo jednomyslné. Jak je vidět, pro tyto situace nyní není adekvátní úprava zrychleného jednání, což by se mělo změnit. Například přidat další možnost vyhlášení stavu legislativní nouze v § 99 odst. 1 JŘPS.

De lege ferenda

Česká republika není jediným státem ve střední Evropě, která má zakotvený institut legislativní nouze. Podobné instituce mají i Německo a Rakousko, kde k přijetí zákonů není zapotřebí řádného usnesení Spolkového sněmu, resp. vláda s prezidentem přijmou tzv. prozatímní nařízení. V posledních desetiletích však tato ustanovení nebyla použita, nebudeme se jím tedy detailně zabývat. Proč ho nebylo použito? Rozdíl můžeme spatřovat mezi zahraniční a českou parlamentní kulturou.¹⁰³

Za připomenutí stojí, jak tyto situace řešila první republika - Stálému výboru.¹⁰⁴ Tento 24 členný orgán parlamentu¹⁰⁵, který mohl být kromě jiného v naléhavém případě svolán předsedou vlády¹⁰⁶, měl pravomoc vydat neodkladná nařízení s mocí zákona pouze na návrh vlády a za souhlasu prezidenta. Opatření měla dočasnou platnost a na nejbližší schůzi poslanecké sněmovny i senátu¹⁰⁷ musela být předložena zpráva o přijatých opatřeních. Pokud nebyly schváleny do dvou měsíců od doby sejití sněmoven, pozbývaly platnost. Současně je vláda předkládala k posouzení ÚS, zda neměnila ústavní zákony či příslušnosti úřadů.¹⁰⁸ Jan Wintr hodnotí opětovné nezavedení tohoto orgánu jako postup demokratizace jednacího řádu parlamentu.¹⁰⁹ A stále nás provází otázka efektivity vs. demokratické principy.

Jaká je optimální doba legislativního procesu v ČR? Odpovědi se jistě mohou různit a budou vycházet z různých analýz společnosti i z různých porovnání se zahraničím. Můžeme

¹⁰³ podle bodů 88 a 89 nálezu ÚS 55/10; Srv. dissent soudkyně ÚS Dagmar Lastovecké ve stejném nálezu: „... lze také těžko srovnávat obdobné instituty zkrácené legislativní procedury v jiných zemích, neboť jejich obsah, zakotvení v ústavním systému či tradiční využívání mohou být naprosto odlišné“.

¹⁰⁴ Za v něčem podobnou instituci můžeme označit nově vzniklou Komisi vyhodnocení a kontroly (La Comité d'évaluation et de controle) francouzského Národního shromáždění. Na rozdíl od stálých komisí (commission) působí v širším měřítku. Nakolik by šlo typ takového orgánu využít pro zrychlené jednání lze začít spekulovat až po několika letech, kdy bude prověřena praxí. Srv. Jozefowicz Henri: La réforme des règlements des assemblées parlementaires in *Revue française de droit constitutionnel* n° 82, 2010/2, str. 368 – 372 (celý článek 329 – 372)

¹⁰⁵ složený z 16 poslanců a 8 senátorů

¹⁰⁶ §2 zákona č. 327/1920 Sb. o jednacím řádu Stálého výboru

¹⁰⁷ Je nutno poznamenat, že obě sněmovny se řádně scházely pouze dvakrát do roka – Malý Karel a kol.: Dějiny československého a českého práva do roku 1945, Linde Praha 2003, 3. vydání, str. 347

¹⁰⁸ §54 121/1920 Sb., srv. Malý Karel a kol.: Dějiny československého a českého práva do roku 1945, Linde Praha 2003, 3. vydání, str. 348)

¹⁰⁹ Wintr, Jan: Jednací řády našich parlamentů od roku 1861, dostupný na <www.tf.webz.cz/jw/clanekjr.pdf> k 19.3.2011

ovšem vyjmenovat několik skutečností, na základě kterých bychom měli dojít k přibližně podobným výsledkům.

V roce 1995 byl přijat Jednací řád poslanecké sněmovny. Od tohoto roku ČR prošla řadou změn, největší z nich byl vstup do Evropské Unie. Dnešní systém je již stabilní. V blízké budoucnosti neočekáváme výrazné změny politického zřízení. Není tedy čas také na změnu JŘPS, který by reflektoval dnešní stav společnosti? Na rozdíl od devadesátých let může legislativní proces trvat déle – bude-li racionalizován. Zároveň by se měl umět vypořádat s mimořádnými událostmi, které nemůže nikdo předvídat. Např. přírodní katastrofy, vypjatá mezinárodní situace či finanční krize, které vyžadují mimořádný zásah. Zde můžeme vidět prostor pro rozšíření správně definovaného a následně nezneužívaného institutu legislativní nouze.

V roce 1998 se poprvé sešel Senát. Neměl by být Senát do procesu legislativní nouze aktivněji zapojen? Nemohl by se stát pojistkou, která by navíc kontrolovala oprávněné užití stavu legislativní nouze? Vzhledem k menší politizaci Senátu se to můžeme domnívat. Je-li návrh zákona schvalován ve stavu legislativní nouze, všem je (či by mělo být) zřejmé, že jde o mimořádnou situaci. V takovou chvíli by měla panovat přibližná shoda napříč politickým spektrem. Tedy nejen napříč Poslaneckou sněmovnou, ale i napříč komorami. Stálo by tedy za zvážení podmínit přijetí návrhu ve stavu legislativní nouze souhlasem obou komor. Toto nebude populární krok u poslanců, jelikož se tím vzdají části své moci.

Existuje i další možnost, která by zprůhlednila použití stavu legislativní nouze. Následný povinný přezkum podmínek každého vyhlášení stavu legislativní nouze. Kým? V tradici systému brzd a protiváh nejlépe Ústavním soudem.¹¹⁰ Moc výkonná navrhne, moc zákonodárná rozhodne a moc soudní přezkoumá. Nakolik by to však bylo efektivní? Není potřeba jednou za čas v mimořádné situaci zabruslit do šedé zóny? Můžeme o tomto návrhu spekulovat, ale realisticky má minimální šanci na přijetí, neboť silně omezuje moc parlamentu i vlády. Následné přezkoumání (způsobu vyhlášení stavu legislativní nouze, či případně praktických dopadů takto přijatých zákonů) výborem parlamentu¹¹¹ má větší šanci na úspěšné přijetí a prospělo by zlepšení situace.

Od roku 1995 nebyla většina lhůt obsažených v JŘPS ani v § 99 o stavu legislativní nouze změněna. Tato stabilita má dva možné výklady: Buďto byly lhůty v legislativním procesu nastaveny tak dobře, že odpovídaly přesně potřebám zákonodárce a všem demokratickým principům. Nebo byly stanoveny více méně náhodně a demokratické principy

¹¹⁰ Způsob by se mohl blížit tomu použitému za 1. Republiky viz výše.

¹¹¹ Viz výše, kapitola Obecná teorie zrychleného jednání

se přizpůsobují lhůtám, ne opačně. Jsem zastáncem spíše druhého výkladu. Budeme-li vycházet při úpravě JŘPS a zvláště § 99 z již získaných zkušeností, měli bychom dosáhnout lepších výsledků a vyhnout se chybám či nepřesným vyjádřením. Neměli bychom prozkoumat fungování Senátu či institutu stavu legislativní nouze a na základě jejich praxe a aplikace je porovnat se zněním zákona? V uplynulých šestnácti letech prošla Česká republika mnoha krizovými situacemi, institut stavu legislativní nouze byl mnohokrát použit. Není na čase tyto jednání detailně prozkoumat, navrhnout případná řešení a změnit zákon? Za příklad uveďme nedávnou inspiraci přijetím zákona č. 347/2010 Sb. (a následným projednáním před Ústavním soudem), kdy ústavní soudce Stanislav Balík navrhl změnu § 99 JŘPS tak, aby se mohl vyhlásit stav legislativní nouze i za běhu legislativního procesu, ne pouze před jeho zahájením.¹¹²

Na závěr si tedy opět položíme pragmatickou otázku, podobnou té, s kterou jsme začínali a která nás celou dobu provázela: Jak máme vyvážit efektivitu a demokratické principy jednání ve stavu legislativní nouze?

Prameny:

Knihy:

Gerloch Aleš a kol.: Teorie a praxe tvorby práva, ASPI, Praha 2008

Hendrych Dušan a kol., Právnícký slovník, C.H.Beck, 2009, 3.vydání

Kysela Jan, Parlamenty a jejich funkce v 21. století: Uvedení do tématu. In Kysela, Jan: Parlamenty a jejich funkce v 21. století, Sborník příspěvků k 10 výročí ustavení Senátu Parlamentu ČR, Eurolex Bohemia, Praha 2006

Malý Karel a kol.: Dějiny československého a českého práva do roku 1945, Linde Praha, 2003, 3. vydání

Sokol, Jan: Malá filosofie člověka, Vyšehrad 2010, 6. Vydání

Syllová Jindřiška a kol.: Parlament České republiky, Linde Praha 2008, 2.vydání

Wintr, Jan: Česká parlamentní kultura, Auditorium, Praha 2010, 1. vydání

Wintr, Jan: Parlamentní procedury ve světle ústavních principů in In dubio pro libertate, Marian Kokeš – Ivo Pospíšil (ed.), Brno, 2009

Wintr, Jan: Principy českého ústavního práva, Eurolex Bohemia, 2006

Články a práce:

Jozefowicz, Henri: La réforme des règlements des assemblées parlementaires in Revue

¹¹² v disentu úst. soudce Stanislava Balíka v nálezu Pl.ÚS 55/10

française de droit constitutionnel n° 82, 2010/2

Select Committee on the Constitution of House of Lords: Fast-track legislation: Constitutional implications and safeguards, Dostupná na <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116.pdf>> k 11.3.2011

VonGrasstek, Craig: Is the Fast Track Really Necessary?, Journal of World Trade, Volume 31, Number 2

Wintr, Jan: Jednací řády našich parlamentů od roku 1861, dostupný na <<http://www.tf.webz.cz/jw/clanekjr.pdf>> k 19.3.2011

Wintr, Jan: Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu? in Jurisprudence, 8/2010

Nálezy ÚS a právní předpisy:

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 1/96 ze dne 21.5.1996

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 21/96 ze dne 4.2.1997, č. 63/1997 Sb.

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 7/03 ze dne 18.8.2004, č. 512/2004 Sb.

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 77/06 ze dne 15.2.2007, č. 37/2007 Sb.

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 27/09 ze dne 10.9.2009, č. 318/2009 Sb.

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 12/10 ze dne 7.9.2010 č. 269/2010 Sb.

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl.ÚS 55/10 ze dne 1.3.2011, č. 80/2011 Sb.

zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

zákona č. 327/1920 Sb., o jednacím řádě Stálého výboru

zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké Sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 107/1999 Sb., o Jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

Legislativní pravidla vlády, usnesení vlády ze dne 19. března 1998 č.188, ve znění pozdějších usnesení dostupná na <http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf> k 12.3.2011

Stenoprotokoly ze schůzí Poslanecké sněmovny dostupné na www.psp.cz

Anotace

Práce se zabývá zkráceným jednáním v Poslanecké sněmovně, zvláště stavem legislativní nouze, a rolí času v legislativním procesu. Česká úprava je konfrontována s úpravou britskou i se zkušenostmi zákonodárců ve Velké Británii. Zvláštní důraz je kladen na okamžik vyhlášení stavu legislativní nouze, kdy britská komise horní sněmovny navrhuje sérii otázek, které by měly být zodpovězeny vládou před každým vyhlášením stavu legislativní nouze. V první části jsou posouzeny pozitivní i negativní důsledky zrychleného jednání, jejich vyvažování a jejich přínosy, v druhé části jsou rozebrány časové lhůty v běžném a zkráceném legislativním procesu, historie použití stavu legislativní nouze, včetně parlamentní diskuze, a návrhy zlepšení. Mnohé podněty vycházejí z nálezu Ústavního soudu ze dne 15.3.2011, který se věnoval právě stavu legislativní nouze. Mezi navrhovanými změnami je např. zpětné přezkoumání zákonů přijatých ve stavu legislativní nouze, nové stanovení podmínek pro jeho vyhlášení či následný přezkum oprávněnosti vyhlášení.

Annotation

The aim of the following text is to expose several problems related to fast-track legislation. In particular we compare Fast-track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards by Select Committee on the Constitution of British House of Lords with usual practices of Czech Lower Chamber, especially § 99 of its rule of procedure. We are concerned with promulgation of fast-track legislation, where the British Committee proposes few questions that should be answered first by government before any fast-tracking occurs. In the first part there are examined both positive and negative effects of fast-track legislation, their balances and contribution. In the second part we compare the timetables of regular and fast-track legislation, and comment on processes in history (including parliamentary speeches) and we propose several improvements that might be implemented. Many suggestions are based upon the ruling of Czech Constitutional Court from March 15th 2011 that focused upon fast-track legislation. Our proposals include re-examination of laws adopted through fast-track legislation, or newly set conditions and a review of justification of use of fast-track legislation.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do IV. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval 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 8.4.2011

.....

Jakub Drápal