

Ivo Pospíšil¹⁾

Sledování souladu legislativy s ústavním pořádkem při tvorbě práva

1. Úvod, aneb soudce či akademik nemusí být ještě dobrý legislativec

V kontinentálním systému práva patří legislativní tvorba práva k jednomu z nejzákladnějších a nejodpovědnějších právnických činností. Od kvality legislativy se odvíjí další kvalita „života“ právní normy a konečně i kvalita aplikace práva. Přitom legislativa patří spíše k opomíjeným částem právní činnosti, a to od absence specializovaných kurzů zaměřených na tvorbu práva v „*curriculumu*“ právnických fakult, až po prestiž, které se legislativci těší ve srovnání s jinými právními profesemi. Opomíjení této v podstatě samostatné právní profese pak často vede v praxi k tomu, že se návrhy právních předpisů tvoří prostřednictvím „*outsourcingu*“. Odhlédneme-li od situací, kdy jsou právní normy formulovány různými lobbistickými skupinami, pak se nezdá, že na její tvorbě přímo podílejí odborníci z právních fakult (akademici), nebo ti, kteří normy profesně aplikují v praxi (soudci nebo advokáti). Ani vynikající právní teoretici či praktici však nemusí být zárukou toho, že jsou i kvalitními legislativci. Oba případy proto nejsou ideální a mohou být až neakceptovatelné.²⁾

Ve skutečnosti je tvorba práva, bere-li se skutečně vážně, velmi odpovědnou prací s dopadem na všechny adresáty práva, která by měla být ideálně vykonávána právníky se znalostmi právního řádu a jeho aplikace, stejně jako se zcela specifickými schopnostmi abstraktního myšlení, zobecňování, schopnostmi domýšlet všeobecné důsledky normy a především se znalostí lingvistiky a zejména sémantiky.

Pokud jsme uvedli, že legislativní tvorba práva je zcela zvláštní právní činností, pak sledování vzájemného souladu právních norem představuje ještě užší a specifičtější výseč této činnosti. Posuzování souladu je předmětem zájmu především ústavního soudnictví, které je v našich podmínkách vykonáváno k tomu specializovaným orgánem, Ústavním soudem. Ten je však povolán k čin-

¹⁾ JUDr. Ivo Pospíšil, Ph.D., generální sekretář Ústavního soudu, člen Legislativní rady vlády a odborný asistent Fakulty sociálních studií a Právníké fakulty Masarykovy univerzity.

²⁾ Dokonce i z ústavněprávních hledisek je značně problematické, pokud jeden a týž člověk právní normu zformuluje, napíše a pak podle ní autoritativně rozhoduje jako soudce, a to zcela stranou ponecháváme, pokud k takové právní úpravě ještě stihne napsat minimálně jeden komentář a realizovat mnoho komerčních školení pro její „konzumenty“. Výdobytkem dělby moci je právě oddělení těch, kdo právo tvoří, provádějí a autoritativně aplikují v individuálních případech.

nosti *ex post*, poté, co je právní norma platná, tj. vyhlášená, a toliko na základě návrhu k tomu legitimovaných subjektů. I s ohledem na to je třeba dbát na soulad navrhované právní normy s normami ústavního pořádku již při její tvorbě. Zkoumání souladu ostatně ukládají i Legislativní pravidla vlády³⁾: v důvodové zprávě je třeba se vypořádat jak se souladem s ústavním pořádkem, tak s mezinárodními závazky (ostatně mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách tvoří dle judikatury Ústavního soudu součást ústavního pořádku).⁴⁾ Bohužel nezřídka je tato povinnost ze strany předkladatele návrhu považována za formalitu, a proto většinou nalezneme v důvodových zprávách lapidární konstatování, že navržená právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem, aniž bychom našli jakoukoliv úvahu, jíž se předkladatel k podpoření tohoto závěru řídil. Přinejmenším by měla tato část důvodových zpráv obsahovat identifikaci norem ústavního pořádku, do jejichž sféry by se navrhovaná úprava mohla dostat, a je-li pro to důvod, měla by zpráva obsahovat úvahu předkladatele, proč není s těmito normami v rozporu, ideálně podpořenou judikaturou Ústavního soudu (případně též Evropského soudu pro lidská práva nebo názory Výboru pro lidská práva).⁵⁾

2. Zkoumání obsahového souladu navrhované normy s ústavním pořádkem, aneb znalost judikatury a bdělost by měly stačit

Ústavní pořádek je širokou kategorií právních norem, které zahrnují nejen konkrétní pravidla chování, ale především právní principy. Jedná se o velmi obecná a abstraktní pravidla, stále však právní pravidla, u nichž se uplatní v podstatě stejné výkladové metody jako v jiných oblastech práva.⁶⁾ Jinak je tomu ovšem v případě vzájemného konfliktu těchto obecných právních principů, které existují na stejné právní (ústavní) úrovni. S ohledem na to, že v ústavním právu je ideální situace taková, kdy se z každého ústavního principu uplatní v co možná největší míře maximum, vznikly specifické metody jejich vážení,

³⁾ Viz čl. 9 odst. 2 Legislativních pravidel vlády.

⁴⁾ Viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002; N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb., jehož názor je však částí doktríny odmítán. Viz mj. KÜHN, Z., KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3, roč. 2002, nebo FILIP, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem, *Právní zpravodaj* č. 11, roč. 2002.

⁵⁾ Samotný odborný aparát Ústavního soudu se snaží předkladatelům být v řadě případů ku pomoci tak, že Ústavní soud prostřednictvím svého předsedy, generálního sekretáře a analytického odboru vstupuje do mezirezortního připomínkového řízení se svými připomínkami, a to i nad rozsah případů, kdy je Ústavní soud podle Legislativních pravidel vlády tzv. povinným připomínkovým místem (čl. 5 odst. 1 písm. e). S ohledem na ústavní postavení Ústavního soudu (jak již uvedeno, Ústavní soud je povolán k přezkumu norem *ex post*) je však tato role velmi omezená a týká se pouze případů, kdy analytický odbor shledá zcela zjevný nesoulad návrhu s dosavadní judikaturou soudu, nebo kdy je zřejmé, že sám předkladatel judikaturu Ústavního soudu v důvodové zprávě ignoruje nebo dezinterpretuje. Vždy se však jedná o připomínku funkcionářů či odborného aparátu soudu, nikoliv výsledek soudní činnosti.

⁶⁾ Možná s ohledem na povahu těchto pravidel a oblast jejich působení se více než v jiných oblastech práva uplatní teleologický výklad.

které umožňují tzv. optimalizaci – tj. způsob, jak principy poměřovat a uchovat z obou kolidujících co nejvíce. Zatímco v americké ústavní tradici se vyvinuly metody kategorizace principů a ústavních práv, v evropské jurisprudenci se jako příklad optimalizace používají různé testy proporcionality (přiměřenosti).⁷⁾

I přes obecnost těchto pravidel je třeba v každém konkrétním případě dosáhnout jejich konkretizace či individualizace – pro toho, kdo tvoří novou právní normu a zkoumá její soulad s těmito principy, to znamená konkretizovat jejich působení ve vztahu k formulované právní normě. V řadě – a dlužno říci – většině případů bude působení ústavního pořádku a formulované právní normy mimoběžné, byť i v případech zdánlivě nedotčených ústavním pořádkem může dojít ke kolizi, zejména oblast ochrany ústavně zaručených práv pokrývá sféry a pravidla chování, která by se na první pohled mohla jevit jako ústavním pořádkem jen stěží dotčená. V ideálním případě ten, kdo formuluje právní normu, by si měl být vědom celého rozsahu ústavního pořádku a každou formulaci testovat. To je však v praxi obtížně dosažitelný stav, platí spíše to, že ve sporných případech by měl být schopen soulad testovat a v důvodové zprávě argumentovat ve prospěch zvoleného řešení. I to však znamená orientaci v ústavním pořádku a metodách jeho výkladů.

Zcela konkrétně to znamená identifikovat normu ústavního pořádku, s níž by navrhovaná právní norma mohla být v rozporu. S ohledem na snadnou dostupnost judikatury Ústavního soudu (viz internetovou databázi NALUS, v níž Ústavní soud publikuje všechna vydaná rozhodnutí)⁸⁾ a Evropského soudu pro lidská práva (viz obdobnou databázi HUDOC)⁹⁾ je vhodné při výkladu normy ústavního pořádku tzv. „neobjevovat dávno vynalezené“, ale začít u studia judikatury vztahující se k ústavní normě. Pro orientaci v ní mohou být nápomocny i existující komentáře k Ústavě, Listině základních práv a svobod a k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod,¹⁰⁾ z nichž většina je dnes již součástí automatizovaných systémů právních informací.

I tak lze připustit, že i komplexní znalost ústavního pořádku a judikatury Ústavního soudu a její promítnutí do textu návrhu zákona není stoprocentní prevencí toho, že konkrétní norma nebude nakonec v řízení před Ústavním soudem shledána jako protiústavní a zrušena. Procedura přezkumu norem před Ústavním soudem je svěřena jeho plénu, které se skládá z patnácti soudců, a ve skutečně sporných případech je označení protiústavnosti a zrušení normy otázkou rozdílu dvou hlasů v plénu.¹¹⁾ Sám Ústavní soud ovšem v zájmu před-

⁷⁾ Blíže je představujeme dále v textu.

⁸⁾ <http://nalus.usoud.cz>.

⁹⁾ <http://hudoc.echr.coe.int>.

¹⁰⁾ Zmínit lze mimo jiných komentáře BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky*. Linde, Praha 2010; SLÁDEČEK, V. a kol.: *Ústava České republiky: komentář*. Druhé vydání. C. H. Beck, Praha 2016; RYCHETSKÝ, P. a kol: *Ústava České republiky, ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2015. Dále WAGNEROVÁ, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2012 a KMEC, J. a kol.: *Evropská úmluva o lidských právech*. C. H. Beck, Praha 2012.

¹¹⁾ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, konstruuje z po-

vídatelnosti a stability svého rozhodování kdysi formuloval principy, za nichž může sám měnit vlastní judikaturu. Jinak řečeno, například pouhá personální změna ve složení i celého pléna a názorového spektra v něm není důvodem pro změnu v judikatuře. Důvodem změny může být pouze proměna výkladu ústavního práva v důsledku sociálního vývoje společnosti nebo podstatná změna v poučdavní úpravě, která může vést ke změně nahlížení na vlastní ústavní text.¹²⁾

Vrátíme-li se k obsahovým požadavkům na ústavní konformitu legislativy, pak zcela výchozím požadavkem je zachování obecnosti zákonné úpravy.¹³⁾ Ústavní soud již v minulosti v několika rozhodnutích zrušil zákonnou normu pro její přílišnou konkrétnost, resp. skutečnost, že dopadala na jeden jediný konkrétní případ. Vyšel přitom z toho, že definičním znakem pojmu zákon či právní předpis je jeho obecnost, přičemž důvody setrvání na požadavku všeobecnosti právního předpisu jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce.¹⁴⁾

V pozdější judikatuře¹⁵⁾ pak Ústavní soud traktoval, že výjimkou, při jejímž splnění lze akceptovat právní předpis upravující jedinečný (konkrétní) případ, je situace, kdy taková regulace nepředstavuje porušení principu rovnosti. Regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti proto musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle.

Tato pravidla Ústavní soud později uplatnil například při přezkumu obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně, která umožnila provoz videoloterijních terminálů pouze v jediné budově ve městě, a to v kasinu.¹⁶⁾ Ústavní soud k tomu ve vztahu k obecní normotvorbě uvedl, že požadavek obecnosti regulace

hledu hlasovacích poměrů určitou zvýšenou „imunitu“ zákonné normy v tom, že její zrušení vyžaduje kvalifikovanou většinu devíti hlasů v plénu.

¹²⁾ V obecné rovině viz spory mezi tzv. originalisty a evolucionisty, které jsou spíše typické pro státy, v nichž existuje značná stabilita ústavního textu pocházejícího například v případech USA až z konce 18. století. V těchto sporech se zjednodušeně řečeno řeší otázka, zda lze výklad sebestaršího ústavního textu přizpůsobovat dynamickým sociálním, politickým, ekonomickým, technologickým a dalším změnám, nebo zda je třeba jej vykládat tak, jak byl míněn původními tvůrci v době vzniku. V našich podmínkách se takový spor otevřel například v případech výkladu čl. 14 Listiny základních práv a svobod a zákazu nutit občana k opuštění vlasti v souvislosti s přezkumem prováděcí legislativy k tzv. eurozatykači. Jeden výklad vycházel z toho, že původní intencí ústavodárce bylo reagovat na nucené vystěhovávaní politické opozice v době komunismu a nelze z něj dovodit všeobecný zákaz pro předání občana k trestnímu stíhání, zatímco druhý výklad nabádal k opuštění původní intence ústavodárce a vztahení normy na jakékoliv autoritativní rozhodování o vydání či předání občana do ciziny (nález sp. zn. Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. 5. 2006; N 93/41 SbNU 195; 434/2006 Sb.).

¹³⁾ Srov. obdobně KYSELA, J.: Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu. *Legislativní příloha časopisu Správní právo*, č. II – III, roč. 2013, s. 35 a násl.

¹⁴⁾ Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003; N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb., nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005; N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb. nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007; N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.

¹⁵⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009; N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.

¹⁶⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011; N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.

nutno interpretovat tak, že se vymezení míst (která jsou spojena se zákazem určitých činností dle § 10 zákona o obcích) musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, která obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.¹⁷⁾

Kromě obecnosti je dalším, dlužno říci, že častým úskalím legislativce nalézt vhodnou formulaci zmocňovacích ustanovení zákona, jímž zákon deleguje prováděcí normotvorbu na exekutivu. Neblahé zkušenosti s delegovanou normotvorbou v období před rokem 1989 vedly ústavodárce a rovněž i Ústavní soud k vymezení velmi přísných limitů pro delegovanou normotvorbu. Prováděcí právní předpisy se musejí vždy pohybovat *intra legem*, tj. mohou zákonnou úpravu toliko konkretizovat, avšak nemohou stanovovat něco, co není zákonem regulováno, nebo co již z mezí zákonné regulace vybočuje. Teoretické pravidlo o tom, že stanoví-li zákon X, může prováděcí předpis stanovit pouze X1, X2 až Xn, nikoliv Y¹⁸⁾, zní jednoduše, ale jeho praktické naplnění a posouzení toho, zda zmocňovací ustanovení nevybočilo z mezí stanovených čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, není vždy snadné. Tvůrce zmocňovacího ustanovení by si měl být jednak vědom toho, že v Listině základních práv a svobod či v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod existují tzv. výhrady zákona, které neumožňují omezit určitá práva jinak než pouze zákonem. Pokud tento požadavek není v konkrétním případě relevantní, pak platí další ústavní požadavek, aby zmocnění k podzákonné normotvorně pokrývalo všechny základní kontury regulace, kterou zákonodárce zamýšlí včlenit do prováděcího předpisu. Lapidární konstatování o tom, že podrobnosti stanoví vyhláška, z pohledu ústavních požadavků neobstojí.¹⁹⁾

Pokud legislativec nedohledá existující judikaturu Ústavního soudu či ESLP, o níž by svoje úvahy při posouzení souladu formulované právní normy s ústavním pořádkem mohl opřít, pak nezbyvá, než samostatně provést test ústavnosti. Pojdme se proto nyní stručně podívat na to, jak zkoumat, zda příslušná navrhovaná právní úprava není v obsahové kolizi s některým z ústavních principů.

¹⁷⁾ Dlužno k tomu podotknout, že například Nejvyšší soud konkrétní úpravu v obecně závazných vyhláškách neakceptoval a například uvedl, že regulace otevírací doby jediné restaurace ve městě činí z OZV nikoliv právní předpis, ale individuální rozhodnutí, které bylo diskriminační, a tudíž za takové rozhodnutí přísluší provozovateli restaurace náhrada škody dle zákona č. 82/1998 Sb. (rozsudek sp. zn. 28 Cdo 542/2011 z 13. 4. 2011).

¹⁸⁾ Recentně například nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/16 ze dne 13. 12. 2016; 8/2017 Sb.

¹⁹⁾ Jak obtížné může být určení, zda meze zákona byly dodrženy, svědčí například nálezy sp. zn. Pl. ÚS 28/06 ze dne 16. 12. 2008; N 222/51 SbNU 753; 69/2009 Sb., jímž došlo k zamítnutí návrhu na zrušení vyhlášky č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), a k němu uplatněné poměrně velké množství disentů. Tvůrce zákona se přesně těmto pozdějším problémům vyhne, pokud již samotné zmocnění v zákoně bude napsáno natolik přesně, aby vyloučilo jakékoliv pochybnosti o respektování pravidel a mezí pro delegovanou normotvorbu.

Jednou z nejčastěji používaných metod²⁰⁾ posuzování souladu je test proporcionality.²¹⁾ Jedná se o metodu poměrování (a konečkonců i samostatný princip), slavící úspěšné tažení napříč mnoha ústavními systémy (za jeho pomyslné vítězství lze považovat zakotvení v Chartě základních práv EU). Proporcionalita se v podstatě stala na evropském kontinentu obecnou metodou ústavněprávního posuzování souladu, která umožňuje v případě kolize principů nalézat jejich optimální vyvážení: jeden princip převáží nad druhým, ale druhý je stále přítomen a neztrácí svou platnost (na rozdíl od běžných právních norem, kdy jedna cele ustupuje druhé, například podle pravidel vztahu *lex posterior a lex specialis*).

Proporcionalita je v podstatě metodou univerzální, která má navíc tu výhodu, že nevede k výsledku „buď a nebo“, ale dokáže vlastně optimalizovat vztah v kolizi stojících principů a zájmů tak, aby z obou zůstalo co nejvíce. To předpokládá, že v kolizi stojící principy mají stejnou hodnotu, jsou si rovny, a jsou proto způsobilé vzájemného poměrování.²²⁾

Jak již bylo uvedeno, test proporcionality je zamýšlen jako metoda univerzální, což však bývá i důvodem jeho kritiky. Při používání v oblasti základních lidských práv tak vlastně chrání základní právo méně než americká metoda poměrování v podobě tzv. *strict scrutiny testu* (viz poznámku pod čarou č. 22), v oblasti sociálních a ekonomických práv pak naopak příliš favorizuje sociální právo na úkor konkurujícího veřejného zájmu (většinou ochrany státního fisku). Test proporcionality tak stírá rozdíly mezi kategoriemi ústavně zaručených práv, jak je zná i česká Listina, takže nakonec je obtížně použitelný při přezkumu omezení sociálních práv, která jsou nezřídka aplikovatelná právě prostřednictvím zákonodárství. Test proporcionality totiž předpokládá identifikaci dvou na roveň stojících principů, které jsou navíc autonomní a existují zde samy o sobě. Předpokládá tedy dva jasné *a priori* existující principy, nikoliv situaci, kdy jeden

²⁰⁾ Pro úplnost uvádíme, že stranou našeho zájmu ponecháváme požadavek legality a legitimacy, které rovněž tvoří základní metodologické kompendium ústavněprávního přezkumu norem. Stručně lze uvést, že první z nich vyžaduje, aby zásah do ústavně chráněného práva byl činěn pouze ve formě zákona, druhý pak to, aby sledovaný účel omezení byl legitimní, tj. aby omezení sledovalo cíl, který lze ústavně aprobovat. Viz k tomu i dále v textu, kde upozorňujeme na to, že v případě určitých základních práv Listina základních práv a svobod výslovně uvádí principy, které mohou být omezením sledovány, avšak u některých základních práv tak výslovně nečiní.

²¹⁾ K jeho doktrinálnímu původu a vývoji viz HOLLÄNDER, P.: *Filosofie práva*. 2. rozšířené vydání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2012, s. 226 – 230. K praktickému používání soudy ve srovnávací perspektivě viz také HOLLÄNDER, P.: *Ústavněprávní argumentace – ohlédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Linde, Praha 2003, s. 34 a násl.

²²⁾ Tím se liší od již zmíněné americké metody kategorizace práv a od ní se odvíjejících odlišných požadavků na poměrování: *strict scrutiny test* se týká pouze skutečně „nejzákladnějších“ práv a svobod, jejichž omezení je možné pouze tehdy, pokud použití jiného konkurujícího principu či zájmu je v daném případě nezbytné a nevyhnutelné a realita nedává na výběr jiný způsob prosazení konkurujícího principu; *intermediate scrutiny test* se uplatňuje pouze při zkoumání nerovného zacházení na základě pohlaví a věku, přičemž postačí, pokud je identifikován důležitý veřejný zájem, který převáží, a konečně v případě *minimal scrutiny test* (*rational basis test*) se vůbec nezkoumá nezbytnost omezení, ale pouze to, zda účel tohoto omezení není zjevně nerozumný s ohledem na požadavek jeho dosažení.

z principů či práv je dotvářen v podobě zákonné konkretizace. Problémem pak může být i jeho aproximativnost: test poměřování je o to přesnější, jak dokonale je ten, kdo test provádí, seznámen s širším kontextem obou principů; čím konkrétnější je posuzovaná situace, tím přesněji lze protichůdné právní principy poměřit; čím více víme o situaci, v níž se principy mají uplatnit, tím lépe jsme schopni je zaměřit a vzájemně poměřit.

Ačkoliv princip proporcionality je univerzální, existuje celá řada jeho variant.²³⁾ Ústavní soud většinou používá tzv. tříprvkový test sestávající z testu vhodnosti (prostředky sledující dosažení daného účelu musejí být vhodné, způsobilé tento cíl skutečně dosáhnout) testu potřeby, nezbytnosti (tzv. příkaz mírnějšího prostředku, kdy použitý prostředek musí být s ohledem na sledovaný účel ten nejmírnější, jaký lze z množiny jiných prostředků zvolit) a testu proporcionality v úzkém slova smyslu (vlastní příkaz k poměřování; omezení zkoumaného principu či základního práva musí být přiměřené ochraně a prosazení protichůdného zájmu).²⁴⁾

Český ústavní pořádek poněkud paradoxně s proporcionalitou jako principem či metodou poměřování vlastně výslovně nepočítá. Čl. 4 odst. 4 Listiny naopak požaduje, aby bylo šetřeno toliko podstaty a smyslu základních práv a svobod.²⁵⁾ Toto ustanovení je tak vlastně vůči základním právům méně šetrné, než jak vyplývá z testu proporcionality, neboť vyžaduje chránit podstatu (jádro), nikoliv co nejvíce z chráněného práva. Striktně vzato, taková ochrana by byla absolutní – u každého základního práva by bylo třeba identifikovat onu nejvlastnější podstatu a pouze tato by byla chráněna. Naproti tomu test proporcionality je relativní, umožňuje dle kontextu tu chránit více tu méně ze základního práva, ale i tak nesmí být nikdy dotčena podstata práva.²⁶⁾

Poměření navrhované úpravy s ústavním pořádkem dále předpokládá identifikaci ústavně chráněných principů, práv či svobod, které mohou být dotčeny. Po jejich identifikaci i zde může nastat určitý problém: v případě některých práv totiž Listina přímo vyjmenovává, jaké účely lze sledovat při omezení toho kterého práva, u některých práv však mlčí.²⁷⁾ Navíc je třeba mít na paměti, že

²³⁾ K tomu viz například KOSAŘ, D.: Kolize základních práv v judikatuře ÚS, *Jurisprudence* č. 1, 2008.

²⁴⁾ Takto byl test doslova učebnicově použit v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002; N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb., v němž byla posuzována přiměřenost výše pokut dle stavebního zákona.

²⁵⁾ „Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

²⁶⁾ Teoreticky lze dosud zmíněné metody seřadit do škály od nejsilnější po nejslabší ochranu následovně: 1. absolutní ochrana základního práva, 2. *strict scrutiny* test (nezbytnost omezení), 2. test proporcionality, 3. ochrana jádra práva, 4. *rational basis* test.

²⁷⁾ Například čl. 12: „Jiné zásahy do nedotknutelnosti obydlí mohou být zákonem dovoleny, jen je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku.“ Celá řada základních práv vymezení tohoto ústavně aprobovaného účelu postrádá a například v případě vlastnického práva je situace ještě složitější, neboť tyto účely

u konkrétních práv stanoví jiné aprobované účely omezení Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Z judikatury Ústavního soudu však plyne, že lze připustit i jiné principy a hodnoty, vždy se však musí jednat o principy ústavně aprobované (tj. chráněné ústavním pořádkem).

Jak uvedeno, sama Listina výslovně zmiňuje pro zkoumání již nepřipustného omezení ústavně zaručených práv metodu identifikace jejich jádra a smyslu. Ochranu jádra práva však Ústavní soud ve své judikatuře vyhradil pouze pro testování zásahů do sociálních práv.²⁸⁾ Obdobně benevolentněji posuzuje Ústavní soud legislativu v oblasti zdaňování, kde zkoumá až tzv. rdousící efekt daně.²⁹⁾

3. Ústavnost legislativních procedur, aneb kterak i ústavně bdělý legislativec může být nemile zaskočen aktivitou schvalujících orgánů

Sebevícе bdělého legislativce, který v průběhu přípravy návrhu zákona „ohlídá“ jeho obsahovou ústavní konformitu, mohou v průběhu projednávání návrhu nemile překvapit orgány, které jsou Ústavou ČR povolány k jeho schvalování. Učiní totiž procedurální postup, který bude v rozporu s ústavním pořádkem. Ačkoliv jsou tyto postupy mimo přímou vůli těch, kdo připravují návrhy zákonů po obsahové stránce, přesto považujeme za vhodné i o těchto aspektech tvorby legislativy stručně pojednat.

Dlužno říci, že Ústavní soud se dosud ve své judikatuře zabýval celou řadou ústavních aspektů, které musí zákonodárce, případně jiné ústavní orgány, dodržet v různých fázích legislativního procesu.³⁰⁾ Před tím, než se pokusíme tuto

jsou uvedeny u tzv. imanentního omezení vlastnického práva dle čl. 11 odst. 3, ale chybějí v odst. 4, který hovoří o dalších omezeních, ovšem za úplatu.

²⁸⁾ Ilustrativním příkladem může být metodologie použitá v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008; N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.. Ústavní soud v něm vyšel z předpokladu, že test rozumnosti v případě sociálního práva je metodologicky odlišný od testu, při němž je posuzována proporcionalita u základních práv, „neboť daleko více zde hrají roli aspekty sociálně ekonomické“. Ústavní soud dovodil, že z charakteru sociálních práv plyne, že zákonodárce nesmí popřít jejich existenci a realizaci, ačkoliv jinak má široký prostor k vlastnímu uvážení. V tomto směru vytyčil čtyři kroky, v nichž zkoumá ústavnost či neústavnost zákona, jenž provádí ústavně garantovaná sociální práva: jde o 1. vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy určitého esenciálního obsahu, 2. zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo jeho skutečné realizace (esenciálního obsahu), pokud se nedotýká esenciálního obsahu sociálního práva, pak se posoudí, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl, tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv, a konečně, 4. se váží otázka, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší. Při zjištění v kroku druhém, že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, přichází na řadu test proporcionality, který má zhodnotit, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala.

²⁹⁾ V podrobnostech viz POSPÍŠIL, I.: *Připustnost/nepřipustnost retroaktivity při stanovení daní z pohledu ústavní konformity: česká zkušenost a pohledy odjinud*. Daně a právo v praxi (www.danarionline.cz), 5/2016 nebo celou řadu nálezů Ústavního soudu, například nálezy sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008; N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb., recentně pak nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016; 271/2016 Sb.

judikaturu rozdělit právě s ohledem na různé situace/fáze legislativního procesu, je možné uvést určitá obecná východiska, která Ústavní soud ve svých rozhodnutích formuloval.

3.1 Obecná východiska

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 Ústavní soud vymezil základní rámec pro posouzení toho, zda je určitá otázka legislativního procesu vůbec relevantní pro ústavněprávní posouzení: není-li úprava legislativního procesu, jež je součástí jednoduchého práva, vyjádřením ústavního principu, i její případné porušení nezákládá derogační důvod ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, tj. pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu.³¹⁾ Proto v tomto nálezu označil Ústavní soud nereprezentativnost výběru připomínkových míst, nedostatečnost lhůty k vyjádření či neprojednání a nevyhodnocení připomínek pouze jako porušení pravidel politické korektnosti, avšak nikoliv jako skutečnosti zakládající porušení ústavně stanoveného postupu. Obdobně tato premisa zazněla například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/08: „Není úkolem a kompetencí Ústavního soudu, aby zkoumal všechny detaily a postupy při přijímání zákonů, pokud to neodporuje ústavním pravidlům zákonodárského procesu“.³²⁾

Obdobný přístup rozlišující ústavní a pouze zákonné zakotvení procedury použil Ústavní soud v pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ohledně stavu legislativní nouze: uvedl, že jediný případ použití zrychlené procedury upravuje na ústavní úrovni čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR, který takovou zrychlenou proceduru váže na stav ohrožení státu a válečný stav, takže co do intenzity stejně závažné mimořádné okolnosti lze spojovat se stavem legislativní nouze upraveným v jednacích řádech komor.³³⁾ Čili pro Ústavní soud jsou relevantní především normy ústavního práva a v nich obsažená legislativní pravidla, případně to, kdy se porušení legislativních pravidel na úrovni zákona dotýká ústavních principů.

Zásadní ústavněprávní východiska parlamentních a legislativních procedur Ústavní soud formuloval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06.³⁴⁾ V něm vyšel z toho, že „podobně jako v soudním rozhodování, i v parlamentním rozhodování vyžaduje idea ‚spravedlivého rozhodnutí‘, která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny strany. Zatímco před soudem jde o strany sporu, jde v parlamentu o možnost slyšení zástupců všech politických stran v něm zúčastněných. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura

³⁰⁾ Srov. též pojednání J. Kysely v článku KYSELA, J.: Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárského procesu. *Legislativní příloha časopisu Správní právo*, č. II – III, roč. 2013, s. 38 – 43.

³¹⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004; N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.

³²⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010; N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.

³³⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011; N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.

³⁴⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007; N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.

se v této optice stává skutečným zdrojem legitimacy zákona'. V parlamentní rozpravě, a přirozeně i v práci jednotlivých výborů parlamentu se dostává ke slovu opozice, která tak zároveň realizuje kontrolu, kterou lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu. Často jen v parlamentu dostávají příležitost k vyjádření tzv. slabé zájmy, tj. zájmy takových společenských skupin, které nedisponují dostatečnou kapacitou k prosazení se. Právě tyto vlastnosti parlamentních rozprav ukazují na zvláštní úlohu parlamentu při vyrovnávání a při integraci zájmů. Všechny tyto principy je třeba zohledňovat při úpravě i vykonávání procedury vztahující se k návrhům zákonů....“

Zcela zásadní pro obecná východiska jsou pak pozdější nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a Pl. ÚS 53/10.³⁵⁾

Stejná východiska Ústavní soud potvrdil také v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07, byť v konkrétním hodnocení nakonec Ústavní soud dospěl k závěru, že nedošlo k jejich porušení, resp. že došlo k jevu, který se promítá toliko do oblasti politické kultury: „byl-li uvedený návrh opozice zamítnut, *nota bene* bez jakékoliv věcné argumentace, nelze než tuto skutečnost hodnotit jako deficit demokratické politické kultury na straně vládní většiny.“ Obdobně Ústavní soud hodnotil posuzovaný postup Senátu, který při projednávání návrhu vyjádřil vůli se jím nezabývat: „...a konečně za situace, v níž zatím nešlo o opakovaný postup signalizující snahu parlamentní většiny vyřadit druhou komoru Parlamentu z reálné participace na přijímání zákonů, nelze v postupu Senátu dle čl. 46 odst. 2 Ústavy ČR a § 107 zákona o jednacím řádu Senátu, v předmětné věci spatřovat porušení principu parlamentní demokracie.“ Z uvedené citace však

³⁵⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011; N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.: „Výkon legislativní procedury musejí zohledňovat celou řadu ústavních principů, zejména principy dělby moci, pluralismu, svobodné soutěže politických sil, princip reprezentativní demokracie (založené na svobodném výkonu mandátu a rovnosti členů parlamentu, ve svobodě projevu a svobodné parlamentní rozpravě), princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin, které jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí. Mezi tyto stěžejní principy náleží též původně přirozenoprávní zásada slyšet všechny „strany“ a konečně i požadavek veřejného a transparentního projednání zákona. Z demokratického principu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, jenž představuje jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, neplyne ve vztahu k zákonodárné proceduře pouze požadavek většinového rozhodnutí. Tento princip se promítá i do jejího průběhu. Poslanci či senátoři musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech, k čemuž musí mít dostatečný čas. Tím je umožněna konfrontace důvodů pro (ne)přijetí návrhu zákona, kdy zástupci občanů musí veřejně zdůvodňovat a obhajovat své návrhy a veřejnost má možnost kontrolovat jejich činnost. Možnost konfrontace postojů na parlamentní půdě je též zárukou svobodné soutěže politických sil, jednoho ze základních prvků demokratického státu, jenž je vyjádřen v čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny. Tyto principy chrání pouze samotnou možnost parlamentní diskuse, nikoliv možnost ovlivnit výsledek konečného hlasování; princip většinového rozhodování tím není dotčen. Lze naopak zdůraznit, že dochází k reálnému naplnění jeho neoddělitelného prvku, kterým je povinnost většiny dbát ochrany menšin, zde opozice (čl. 6 Ústavy).“

vyplývá, že jiné by mohlo být hodnocení, jednalo-li by se o opakovaný postup, z něhož by bylo lze dovodit snahu většiny o vyřazení opozice.³⁶⁾

Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 současně zohlednil též roli ustálené praxe, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativy, je-li ovšem souladná s vyššími hodnotami: obě komory Parlamentu jsou „při výkonu legislativní činnosti tak vázány především Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejích orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury, lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod.“. Roli ústavních zvyklostí při posuzování pravomoci a procedury přijímání normativních aktů zvýraznil Ústavní soud i v pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/07, v němž se vyjadřoval k pravomoci a postavení vlády v demisi: „při hodnocení legitimacy a mezí ústavního zmocnění v konkrétním případě budou rovněž hrát významnou roli i postupně zformulované ústavní zvyklosti. Každopádně teprve dlouhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídá hodnotovému a institucionálnímu konsenzu ústavních orgánů a opakovaně potvrzuje určitou interpretaci ustanovení Ústavy, lze považovat za ústavní zvyklost, kterou by se daly kroky prozatímní vlády poměřovat“.³⁷⁾

3.3 Konkrétní ústavněprávní požadavky

Pokud jde o konkrétní ústavněprávní požadavky vážící se k různým legislativním situacím či fázím, lze dosud formulované požadavky rozdělit do několika skupin. Na prvním místě lze uvést již zmíněné hodnocení legislativní procedury ve stavu legislativní nouze, situaci nedodržení legislativních pravidel v připomínkovém řízení, hodnocení poslaneckých pozměňovacích návrhů, tzv. komplexních pozměňovacích návrhů, přijímání tzv. sběrných novel, tj. novelizací zákonů, které spolu meritorně nesouvisejí, ve formě jednoho novelizujícího zákona, hodnocení opakovaného hlasování po námitce zpochybňující průběh nebo výsledek hlasování a hodnocení „revokace“ usnesení Poslanecké sněmovny o návrhu zákona, judikaturu týkající se vztahu komor Parlamentu v legislativním procesu, výklad lhůty k uplatnění suspenzivního práva veta prezidentem republiky a konečně výklad ústavního omezení odstupujícího orgánu, resp. orgánu, jehož ústavní legitimita je oslabena.

Nedodržením legislativních pravidel v připomínkovém řízení se Ústavní soud zabýval již v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03, v němž konstatoval, že takové porušení se dotýká toliko principů politické korektnosti, nikoliv ústavně stanoveného postupu přijímání právního předpisu. Obdobné závěry pak Ústavní soud vyslovil k námitce porušení legislativních pravidel vlády v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07.³⁸⁾

Pokud jde specificky o posuzování přijímání zákonů ve stavu legislativní

³⁶⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008; N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.

³⁷⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/07 ze dne 9. 2. 2010; N 20/56 SbNU 207; 66/2010 Sb.

³⁸⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008; N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.

nouze, dotkl se Ústavní soud tohoto problému poprvé v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10.³⁹⁾ V něm Ústavní soud formuloval tezi, že není povinností zákonodárce poměřovat naplnění předpokladů pro vyhlášení stavu legislativní nouze v podobě hrozící značné hospodářské škody s návrhem konkrétního zákona, který má hrozbu značných hospodářských škod odvrátit. Rozhodnutí, zda hrozí hospodářské škody, je rozhodnutím politickým (odst. 17). Ústavní soud však tento svůj závěr poněkud relativizoval, když konstatoval, že při hlasování k potvrzení stavu legislativní nouze se pro vždy vyslovila výrazná majorita poslanců a během projednávání příslušného zákona se nezformovala výrazná menšina, jejíž práva by se mohla jevit jako zkrácena (odst. 18).

„Přitvrdil“ pak ovšem v také již uváděných nálezech sp. zn. Pl. ÚS 55/10 a Pl. ÚS 53/10: Ústavní soud uvedl, že nevylučuje, aby na úrovni zákona byly zakotveny případy projednávání zákonů ve zkráceném řízení (stavu legislativní nouze), avšak jejich výklad a aplikace by měly dopadat na situace odpovídající závažnosti situací, s nimiž počítá pro zkrácené projednání návrhu zákona ústavní pořádek (stav ohrožení státu, válečný stav). Podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze je především existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem, anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody. Takovou okolností může být jen situace, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o situaci přírodní katastrofy. Takovou mimořádnou okolností však nemůže být nesouhlas opozice s urychleným projednáním návrhu zákona v prvním čtení: účelem tohoto institutu je totiž zkrácení parlamentní procedury z důvodu výskytu mimořádné okolnosti, nikoliv z důvodu dosažení konsenzu v parlamentu, byť třeba dosaženého i napříč politickým spektrem.

Také otázce přípustnosti poslaneckých pozměňovacích návrhů se Ústavní soud věnoval opakovaně. V již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 formuloval požadavek úzkého vztahu pozměňovacího návrhu s předmětem navrhovaného zákona.⁴⁰⁾

Požadavek úzkého vztahu Ústavní soud poněkud relativizoval v pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05⁴¹⁾, v němž uvedl, že porušení zásad legislativního procesu lze spojit s testem proporcionality ve vazbě na principy ochrany oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a nabytých práv, případně ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, základní práva, svobody a veřejné statky, a přitom Ústavní soud dodal, že „musel posoudit i další okolnosti případu, aby nebyla jeho role omezena na přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídicích orgánů, aniž by to mělo jakýkoliv dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu“ (odst. 44). Ve světle těchto skutečností pak dospěl k závěru, že i když vazba pozměňovacího návrhu

³⁹⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010; N 188/58 SbNU 663; 269/2010 Sb.

⁴⁰⁾ Obdobně v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008; N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008; N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008; N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.

⁴¹⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008; N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.

na návrh zákona byla jen formální, nikoliv meritorní (odst. 43), v projednávání věci formální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti (odst. 45).

Obdobný postup a závěry pak Ústavní soud zaujal i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/07: se zřetelem na zásady vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 usoudil, že lze tuto právní úpravu označit za „přílepek“, a tedy zásadně za porušení běžných principů legislativního procesu, nicméně Ústavní soud zde použil test přiměřenosti, a proto ke zrušení napadené části zákona z uvedeného formálního důvodu nepřistoupil.⁴²⁾

Problematicky komplexních pozměňovacích návrhů se Ústavní soud explicitně dotkl v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 33/09 a Pl. ÚS 39/08.⁴³⁾ V obou případech Ústavní soud tuto legislativní praxi akceptoval, avšak s výhradou zkoumání existence úzkého vztahu formulovaného již v případě poslaneckých pozměňovacích návrhů. V prvním jmenovaném nálezu Ústavní soud uvedl, že nelze hovořit o tom, že by podáním komplexního pozměňovacího návrhu byla obcházena pravidla týkající se zákonodárné iniciativy, a doplnil k tomu, že každý z členů příslušného sněmovního výboru disponuje právem zákonodárné iniciativy a zákaz podávání komplexních pozměňovacích návrhů výbory by tudíž v praxi neměl zásadního významu (odst. 39). V druhém uváděném nálezu k tomu Ústavní soud dodal, že v minulosti projednával návrhy na zrušení zákonů, jejichž základem byl komplexní pozměňovací návrh, opakovaně a nikdy nedospěl k závěru, že by byla tato praxe v rozporu s ústavními pravidly parlamentního práva (odst. 39).

Ústavními limity opakovaného hlasování po námitce zpochybňující průběh nebo výsledek hlasování a hodnocením „revokace“ usnesení Poslanecké sněmovny o návrhu zákona Ústavní soud hodnotil v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 5/02 a Pl. ÚS 12/02.⁴⁴⁾ V obou případech se vyjádřil k časovým aspektům vytváření parlamentních většin a menšin: „ustavené většiny pro přijetí rozhodnutí (schválení návrhu zákona) relevantní jsou (mohou být) ovšem proměnlivé, a to nezřídka natolik, že ve zmíněných souvislostech v průběhu času svou početní relevanci mohou (mohly by) ztratit a stát se menšinou, která by však byla vystavena nebezpečí zvratu dříve přijatého rozhodnutí. Ochrana takto vzniklých většin, přesněji, jejich dříve přijatých rozhodnutí, je proto nezbytná nejen z hlediska stálosti právních aktů, ale představuje, jako důsledek dosažené shody v daném čase (kompromisní politické vůle), také jednu ze záruk ústavnosti, která vylučuje z rozhodování svévoli, pro niž v něm přirozeně není místa.... Jestliže Poslanecká sněmovna, za okolností zmíněných již dříve, nadto po delší době a na jiné schůzi, přistoupila k revokaci svého usnesení (ze dne

⁴²⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 4/07 ze dne 1. 12. 2009; N 249/55 SbNU 397; 10/2010 Sb.

⁴³⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010; N 205/58 SbNU 827; 332/2010 Sb. a sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010; N 207/59 SbNU 3; 294/2010 Sb.

⁴⁴⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002; N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb. a sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003; N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.

31. října, číslo 1828), jímž s návrhem posuzovaného zákona vyslovila souhlas, a v takto nově otevřeném zákonodárném procesu již dříve schválený návrh zákona znovu projednala a posléze jej přijala v jiném jeho znění, zatížila zákonodárný proces o něm vadou, kterou nelze z hlediska jeho procesní čistoty přehlédnout.“

V pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02 Ústavní soud upřesnil, že „opakované hlasování dle přesvědčení Ústavního soudu nutno interpretovat zásadně ve smyslu nového hlasování... To ale neplatí, pakliže i navzdory dodržení procedury dle § 76 odst. 5 a 6 zákona č. 90/1995 Sb. by v řízení o kontrole norem ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. bylo prokázáno, že opakování hlasování nesledovalo dosažení proklamovaného účelu (např. reflexi na poruchu hlasovacího zařízení), nýbrž zneužití práva a dosažení změny výsledku hlasování.“

Otázce legislativní pravomoci vlády v demisi, resp. ministerstva, v jehož čele stojí ministr jako člen vlády v demisi, tedy obecněji řečeno, ústavního orgánu, jehož ústavní legitimita je oslabena, se Ústavní soud věnoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/07. Ústavní soud v něm uvedl, že „ústavně zakotvená pravomoc ministerstva k vydávání podzákonných právních předpisů dle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR není *ex constitutione* zvláštním způsobem omezena – co do rozsahu a obsahu – za situace, kdy je ministerstvo řízeno ministrem, který je členem vlády prozatímně pověřené výkonem jejích funkcí dle čl. 62 písm. d) Ústavy“. Avšak konkrétní a všeobecně aplikovatelné meze plynoucí vládě či ministerstvům z pověření dle čl. 62 písm. d) Ústavy (přesněji z jejich vztahu odpovědnosti k Poslanecké sněmovně) nelze stanovit s konečnou platností na základě abstraktních (až spekulativních) úvah, nýbrž toliko s přihlédnutím k aktuálním okolnostem případu předloženého Ústavnímu soudu v budoucnu a právě konkrétním vztahům mezi mocí výkonnou a zákonodárnou. Závěry Ústavního soudu tak vždy budou muset reagovat na různorodost (nepředvídatelnost) právních či právně-politických aktů.

Řada nálezů Ústavního soudu se dotýká požadavků na dodržení Ústavou vymezených vztahů mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem v průběhu legislativní procedury. Například nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 se dotýká případného obcházení legislativní pravomoci Senátu za situace, kdy je návrh zákona včleněn do návrhu zákona o státním rozpočtu, který schvaluje toliko Poslanecká sněmovna.⁴⁵⁾ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/05 pak jde o výklad pojmu volební zákon v čl. 40 Ústavy z hlediska možnosti opakovaného přehlasování negativního stanoviska Senátu Poslaneckou sněmovnou.⁴⁶⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04 se zabývá vztahem mezi oběma komorami, pokud jde o postupování konkrétního jazykového znění zákona, schváleného Poslaneckou sněmovnou, Senátu.⁴⁷⁾ Konečně rovněž již zmiňovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 posuzuje situaci, kdy Senát projevil vůli se návrhem zákona nezabývat (část X/b nálezu).

⁴⁵⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002; N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.

⁴⁶⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005; N 127/37 SbNU 593; 283/2005 Sb.

⁴⁷⁾ Nález sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005; N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.

4. Závěr, aneb používání ústavněprávních hledisek při tvorbě legislativy prospívá nejen jí, ale i obecnému právnímu vědomí

Na předchozích řádcích jsem upozornil na hlavní úskalí, s nimiž se může legislativec setkat při zkoumání souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem, nebo která na něj mohou připravit orgány schvalující návrh normy. Bylo by příliš troufalé se domnívat, že tento text a jeho rozšíření mezi legislativce v budoucnu eliminuje případy přijetí protiústavních předpisů nebo vymýtit praxi, kdy se v důvodových zprávách k zákonům objevuje pouze lapidární konstatování, že navrhovaná právní úprava je s ústavním pořádkem v souladu, aniž by takový závěr byl podpořen jakoukoliv další argumentací. Dlužno uvést, že taková věta je sama o sobě naprosto bezcenná, pokud ti, kdo návrh schvalují, a koneckonců i adresáti právní normy nejsou seznámeni s tím, jakými úvahami byl předkladatel veden, když soulad posuzoval. Bylo by však žádoucí, pokud by se množství takových případů alespoň omezilo – ostatně by to bylo ku prospěchu nejen kvalitě legislativní tvorby, ale i samotné ústavnosti.

Používání norem ústavního pořádku při tvorbě právních předpisů, využívání judikatury Ústavního soudu a případně mezinárodních lidskoprávních soudů a orgánů by mohlo napomoci nejen kultivovat legislativu, ale též rozšiřovat znalosti a povědomí nejen právníků, ale i politiků a široké veřejnosti o obsahu ústavních pravidel, způsobech jejich používání a působení, možná i v situacích, v nichž by laický adresát zákonné normy ústavní aspekty ani neshledával. Je to totiž současně způsob, jak seznamovat s ústavním pořádkem širokou veřejnost a zvyšovat její (ústavně)právní vědomí.

Shrnutí:

Pravidelnou součástí přípravy návrhů zákonů musí být posouzení jejich souladu s ústavním pořádkem. Autor poukazuje na to, že v praxi je tato část legislativní práce opomíjena či bagatelizována, což zvyšuje riziko přijetí neústavního textu zákona. Článek proto přináší základní přehled metod ústavního přezkumu, jak s nimi ve své judikatuře pracuje Ústavní soud, a požadavků, které z rozhodnutí Ústavního soudu vyplývají. Pojednání je přitom členěno na požadavky obsahové a požadavky týkající se ústavní konformity legislativní procedury, a to v různých jejích fázích.

The Monitoring of Constitutional Conformity of Bills within their Adoption – summary:

The evaluation of constitutional conformity of bills belongs to the regular elements of legislative activities within the formulation of legal norms. The author points out that this component of legislative work has been neglected or even disparaged and that is why the risk of adopting unconstitutional norms has increased in practice. Therefore, the article brings an overview of fundamental methods of constitutional review of legal norms that are used in the case-law of the Constitutional Court, and constitutional requirements that derive from the Constitutional Court's decisions. The article structures these requirements into the material and procedural ones in different phases of legislative procedure.