

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník VI

II-IV/2014

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Michaela Majstříková

OBSAH:

Marie P e c h a n c o v á:

Úprava práv opozice jakožto menšiny
na půdě Německého spolkového sněmu
v reakci na vytvoření
„supervelké“ koalice..... XVIII

ZE SOUDNÍCH

ROZHODNUTÍXXXIII

ZE ZAHRANIČNÍCH

PERIODIK XLII

AUTOŘI PRAVIDELNÝCH RUBRIK:

Mgr. Marie P e c h a n c o v á,

Univerzita Karlova,

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Mgr. Alena H á l k o v á,

Kancelář veřejného ochránce práv,

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

JUDr. Katarzyna Ž á k K r z y Ź a n k o v á,

Právnická fakulta Univerzity Karlovy,

doc. JUDr. Zbyněk Š í n (zs),

Praha

Marie Pechancová

Úprava práv opozice jakožto menšiny na půdě Německého spolkového sněmu v reakci na vytvoření „supervelké“ koalice¹⁾

1. Úvod

Pojem „demokracie“ znamená již od dob Aristotela „vládu mnohých“²⁾, resp. jak dnes říkáme častěji „vládu lidu“. Je to tedy lid, od něhož je odvozena suverenita státu. Je to lid, kdo volí na základě všeobecného volebního práva své zástupce, kteří jej zastupují v zákonodárném sboru, tedy parlamentu.³⁾ Moderní demokracie znamená reprezentativní demokracii, v níž jsou rozhodnutí přijímána na základě většinového principu. Většinová demokracie je však současně neoddělitelně spjata s ochranou menšin. Dle Hoffmana a Dreiera⁴⁾ většinová demokracie žije ze svých menšin a právě jejich ochrana je nutným korektivem uplatňování většinového principu. Cílem této koncepce je nejenom ochrana menšiny jako takové, nýbrž také možnost prosadit určité procedury i proti vůli většiny. V podstatě tedy zaručuje možnost kontrolovat většinu menšinou a přispívá k otevřenosti celého zákonodárného procesu. Její zakotvení je jedním z definičních prvků demokratického právního řádu a na její dodržování pečlivě dohlíží i český Ústavní soud.⁵⁾

¹⁾ Článek vznikl s podporou projektu specifického vysokoškolského výzkumu UK „Aktuální otázky ústavního práva: rovnost a diskriminace, politický systém“ (č. 260016/2014).

²⁾ STOLZLECHNER, H. *Einführung in das öffentliche Recht*. Vydání páté. Wien: MANZ, 2011, s. 90.

³⁾ Tato koncepce parlamentu jakožto hlavního zákonodárce vychází jak z tradice, tak z dnešního pojetí demokracie. K tomu více GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vydání první. Praha: ASPI, 2008, s. 29 an.

⁴⁾ HOFFMAN, H., DREIER, H. in SCHNEIDER, H. P., ZEH, W. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Vydání první. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 192 – 193.

⁵⁾ Srov. např. Pl. ÚS 55/10: „V neposlední řadě je třeba mezi demokratické principy legislativního procesu zahrnout i princip většinového rozhodování a od něj neoddělitelný princip ochrany menšin (čl. 6 Ústavy České republiky), jež jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí. Mezi její základní funkce patří zejména artikulace menšinových názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládnoucí většiny, to vše před zraky veřejnosti, tedy občanské společnosti, která si i tímto způsobem tvoří a upřesňuje svůj názor.“

Proto jsou na půdě parlamentů přiznána menšině, reprezentované nejčastěji opozicí, rozličná práva. Jejich výkon je často vázán na dosažení určité „kvalifikované menšiny“. Je-li však volební výsledek takový, že ani opozice jako celek nedosáhne na takový počet křesel, který je potřebný k výkonu menšinových práv, nastává zásadní problém. V realitě se projevilo v Německu po volbách do Spolkového sněmu na podzim roku 2013. Po zformování „supervelké koalice“⁶⁾ představované frakcemi⁷⁾ CDU/CSU⁸⁾ a SPD⁹⁾ obsadily vládní strany 504 z celkových 631 křesel německého Spolkového sněmu. Celkových 127 křesel opozičních stran Die Linke (Levice) a Bündnis/Die Grünen 90¹⁰⁾ tak představuje jednu pětinu. V Německu byla však k výkonu některých menšinových práv zapotřebí minimálně jedna čtvrtina všech hlasů. Po volbách se tedy strhla diskuse, jak tuto situaci řešit a jak zaručit práva opozice v tomto 18. volebním období Spolkového sněmu. Tuto diskusi provázely také úvahy o tom, co je vlastně menšinovým právem, neboť ani německý Základní zákon,¹¹⁾ ani jiné právní předpisy nedefinují explicitně, co se pod pojmem menšinových práv, příp. práv opozice rozumí.

Tento článek má tedy za cíl nastínit, co spadá pod pojem menšinových práv na půdě Spolkového sněmu v obecné rovině, a následně představit diskutovaná a později také přijatá řešení a ukázat tak, co si pod pojmem menšinových práv představuje samotný německý zákonodárce.

2. Postavení a vymezení opozice jako menšiny a její práva ve Spolkovém sněmu

2.1. Vymezení opozice jakožto menšiny

Žádný z německých zákonů upravujících fungování parlamentu a parlament-

⁶⁾ Jedná se o vlastní pracovní označení, různí autoři označují koalici různě, srov. použití termínu „kvalifikovaná velká koalice“ v CANCIK, P. Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 33 (2014), s. 18-24.

⁷⁾ Frakce představuje na poli německého parlamentu obdobu českých poslaneckých klubů. Je definována v § 10 odst. 1 jednacího řádu Spolkového sněmu (v orig. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, BGBl. I S. 1237, dále jen „GO-BT“ či „jednací řád Spolkového sněmu“) jako sdružení minimálně pěti poslanců ze sta, kteří náležejí ke stejné straně nebo k různým stranám, které však mají stejné politické cíle a díky tomu nestojí v rámci politické soutěže v žádné zemi proti sobě.

⁸⁾ Společná frakce stran CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, tedy Křesťanskodemokratické unie Německa), která působí ve všech spolkových zemích vyjma Bavorska, a CSU (*Christlich-Soziale Union in Bayern*, v překladu Křesťansko-sociální unie Bavorska) působící právě v Bavorsku. Vzhledem k tomu, že si tyto strany v žádné ze spolkových zemí nekonkurují, mohou v souladu s § 10 odst. 1 GO-BT tvořit jednu frakci.

⁹⁾ V orig. *Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, přel. Sociálnědemokratická strana Německa.

¹⁰⁾ Přel. Svaz 90/Zelení, což je jedna spolková strana, která vznikla v roce 1993 spojením dvou uvedených stran.

¹¹⁾ V orig. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1., dále jen „GG“ či „Základní zákon“.

ních procedur nezná pojem „opozice“. Opozice jako taková tedy není explicitně upraveným ústavním orgánem.¹²⁾ Otázkou ostatně je, co přesně se pod pojmem opozice rozumí. Schneider¹³⁾ si klade otázku, kdo vlastně tvoří opozici. Zda se jedná o všechny opoziční strany jako celek nebo pouze nejsilnější z nich, či zda pod pojem menšiny spadají i ti členové zákonodárního sboru, kteří sice nejsou součástí vládních stran, ovšem vládu tolerují.¹⁴⁾ Sám pak nabízí odpověď, že parlamentní opozici je každá parlamentní frakce, která se nepodílí na vládě, ovšem potencionálně je schopná i ochotná vládnout. Dodává dále, že pod pojmem „schopnost vládnout“ je zapotřebí rozumět schopnost být součástí koaliční vlády.

Není-li definován na spolkové úrovni pojem opozice, nemohou být definována ani opoziční práva. Opozice je však nejčastěji zároveň parlamentní menšinou, a proto k plnění své funkce využívá práva, která poslancům, frakcím či určité skupině poslanců svěřuje Základní zákon, spolkové zákony a jednací řád Spolkového sněmu. Ani v nich však nelze najít taxativní výčet menšinových práv. Co se takovým právem rozumí, vyplývá z úpravy parlamentního systému, z role opozice v tomto systému,¹⁵⁾ ale i z toho, jaký význam má úprava jednotlivých parlamentních práv na parlamentní praxi a postavení menšiny vůči většině. Aby bylo možné říci, co je menšinovým právem, je zapotřebí nejdříve vymezit práva členů Spolkového sněmu v obecné rovině. Ta lze dělit dle toho, zda náleží každému jednotlivému poslanci či zda je pro jejich výkon zapotřebí určité organizované skupiny poslanců, ať už v podobě frakce nebo dosažení určité „kvalifikované menšiny“.

¹²⁾ SCHWARZ, K. - A. Unkontrollierbare Regierung – Die Rechte der Opposition bei der Bildung einer Großen Koalition im Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Rechtspolitik*. 2013, roč. 47, č. 8, s. 226, shodně CANKI, P. Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2014, roč. 33, č. 1-2, s. 20. Jinak je tomu však na zemské úrovni, neboť ústavy dvanácti zemských států výslovně zakotvují právo na opozici a upravují její konkrétní pravomoci. Tak např. čl. 59 durynské ústavy stanoví, že „parlamentní opozice je základní součástí parlamentní demokracie“ a opoziční frakce mají právo na rovné zacházení, stejně jako nárok na takové vybavení, které zajistí plnění jejich specifických úkolů. Obdobné zakotvení obsahuje ústava svobodného města Brém (čl. 78) či spolkových zemí jako je Sasko (čl. 40) či Sasko-Anhaltsko (čl. 48).

¹³⁾ In SCHNEIDER, H. - P., ZEH, W. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Vydání první. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 1070.

¹⁴⁾ Některé z ústav spolkových zemí obsahují legální definici pojmu opozice. Např. ústava spolkové země Sasko-Anhaltsko ve svém čl. 48 odst. 1 výslovně definuje, že parlamentní opozice je složena z těch frakcí zemského sněmu, které nepodporují vládu. Shodnou definici obsahuje i ústava Meklenburska-Předního Pomoranska či Bavorska.

¹⁵⁾ Na rozdíl od Německa je vymezení českých menšinových práv méně nejasné, neboť jejich definici obsahuje náleznost Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 55/10: „Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejích jednotlivých členů, která by měla být v demokratickém právním státě ústavně garantovaná, lze zařadit zejména práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách; práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládoucí většiny i vlády samotné. Dále se jedná o práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i o práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů), a konečně jde v neposlední řadě i o práva chránící parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvlášť ze strany většiny.“

2.2. *Práva náležející jednotlivým poslancům*

Všichni členové Spolkového sněmu mají stejná práva a stejné povinnosti.¹⁶⁾ Dle toho, kdo může jednotlivá práva vykonávat, však mezi nimi můžeme rozlišovat. Mandát členů Spolkového sněmu je v čl. 38 odst. 1 větě první GG definován jako volný a s jeho výkonem jsou spojena rozličná práva, zejména právo promlouvat na zasedáních Spolkového sněmu, hlasovat, klást dotazy, podílet se na fungování výborů atd. Nadto mají jednotliví poslanci práva vyplývající ze zákona o Spolkovém ústavním soudu.¹⁷⁾ Dle jeho § 48 odst. 1 může poslanec, jehož zvolení bylo zpochybněno usnesením Spolkového sněmu, podat proti tomuto usnesení stížnost. Stejně tak je každý jednotlivý poslanec oprávněn podat návrh na zahájení řízení v rámci kompetenčního sporu mezi ústavními orgány Spolkové republiky Německo, byla-li jeho práva vyplývající z čl. 38 odst. 1 GG porušena konáním či opomenutím jiného ústavního orgánu.

2.3. *Práva náležející jednotlivým frakcím nebo vždy pěti poslancům ze sta*

Vedle práv jednotlivých poslanců zná GO-BT také práva, která náležejí jednotlivým frakcím nebo vždy alespoň pěti poslancům ze sta (tj. v současnosti 32 poslancům). Takovým právem je kupříkladu právo zakotvené v § 4 odst. 1 zákona o spolurozhodování parlamentu o vyslání ozbrojených sil do zahraničí.¹⁸⁾ Je-li totiž jednáno o vyslání ozbrojených sil malé intenzity a rozsahu, lze využít tzv. proces zjednodušeného hlasování. V jeho rámci je odůvodněný vládní návrh distribuován všem poslancům, výborům a frakcím. Pokud není do sedmi dnů od rozeslání tisku podán návrh, aby o věci rozhodoval celý Spolkový sněm, platí, že byl vysloven souhlas. A právě návrh, aby rozhodoval celý zákonodárný sbor, je oprávněna podat jednotlivá frakce či vždy pět poslanců ze sta (tj. zmíněných 32).

Další práva frakcí pak zakotvuje zákon o Spolkovém ústavním soudu, na základě něž mohou frakce navrhnout členy volebního výboru, jenž vybírá soudce Spolkového ústavního soudu (§ 6 odst. 2 BVerfGG) či podat stížnost proti usnesení Spolkového sněmu o platnosti a řádném průběhu voleb (§ 48 odst. 1 BVerfGG). Konečně je frakce oprávněna podat ke Spolkovému ústavnímu soudu návrh na zahájení řízení v rámci kompetenčního sporu mezi ústavními orgány Německa.¹⁹⁾

¹⁶⁾ Tuto tezi vyvodil německý Spolkový ústavní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. BverfGE 80, 188 (218/219) na základě toho, že reprezentaci lidu v parlamentu představuje právě parlament jako celek, tedy množina všech jeho členů jakožto reprezentantů lidu, ne jeho jednotliví poslanci či skupiny poslanců.

¹⁷⁾ V orig. Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, BGBl. I S. 1473, dále jen „BVerfGG“ či „zákon o Spolkovém ústavním soudu“.

¹⁸⁾ V orig. Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, BGBl. I S. 775.

¹⁹⁾ Čl. 93 odst. 1 bod 1 GG ve spojení s § 13 bodem 5 BVerGG a § 63 odst. 1 BVerfGG.

Řada dalších práv je pak zakotvena v jednacím řádu Spolkového sněmu. Jedná se např. o právo podávat návrhy zákonů (§ 76 GO-BT), dožadovat se debaty v prvním a druhém čtení (§ 79 odst. 1 a § 81 odst. 1 GO-BT), vyžadovat hlasování po jménech (§ 52 GO-BT)²⁰⁾ a další. Frakcím či pěti procentům poslanců jsou svěřena i různá kontrolní práva, jako např. právo požadovat tzv. „aktuální hodinu“ dle § 106 GO-BT, v jejímž rámci je diskutováno naléhavé aktuální téma, žádat přítomnost určitého spolkového ministra na zasedání Spolkového sněmu (§ 42 GO-BT), či předkládat tzv. malé a velké interpelace (§ 100 – 105 GO-BT ve spojení s § 75 a 76 GO-BT).

2.4. Práva vázána na dosažení určité menšiny členů Spolkového sněmu

Konečně existují na německé parlamentní půdě práva, jejichž uplatnění a výkon jsou vázány na dosažení určitého počtu poslanců. Tímto je nejčastěji jedna čtvrtina.

Jedním ze základních kontrolních práv opozice a zároveň menšinovým právem dle GG je právo požadovat ustavení vyšetřovacího výboru, které upravuje čl. 44 GG. Ten stanoví, že Spolkový sněm má právo a v případě, že to navrhne jedna čtvrtina jeho členů, dokonce povinnost ustavit vyšetřovací výbor, jehož úkolem je v rámci veřejného jednání sesbírat potřebné důkazy v konkrétní kauze. Další podrobnosti ustavení a fungování vyšetřovacího výboru stanoví zákon o úpravě práv vyšetřovacího výboru německého Spolkového sněmu.²¹⁾ Ten také ve svém § 2 definuje práva „kvalifikované menšiny“ při ustavení vyšetřovacího výboru tak, že na návrh jedné čtvrtiny členů Spolkového sněmu je tento povinen bez zbytečného prodlení vyšetřovací výbor ustanovit. Považuje-li však Spolkový sněm návrh zčásti za protiústavní, ustanoví jej jen v takovém rozsahu, v jakém Základnímu zákonu neodporuje. Navrhovatelé však mají právo toto rozhodnutí napadnout u Spolkového ústavního soudu. Rozsáhlými právy disponuje také čtvrtina členů vyšetřovacího výboru. Smí například požadovat svolání jeho zasedání na nejbližší možný termín, smí požadovat překládání důkazů a podat proti odmítavému stanovisku na přijetí důkazu odvolání.²²⁾

Dalším významným právem, které náleží čtvrtině členů Spolkového sněmu, je právo požadovat ustavení speciální odborné pracovní komise (tzv. Enquete-komise)²³⁾ dle § 56 odst. 1 GO-BT.

²⁰⁾ Hlasování na půdě Spolkového sněmu totiž neprobíhá pomocí elektronického zařízení, nýbrž je realizováno pouhým zvednutím ruky, ve třetím čtení pak povstáním. Při tomto hlasování se tak neevduje, jak konkrétní poslanci hlasovali, a sčítání probíhá pouze orientačně. Je-li však požadováno hlasování po jménech, obdrží jednotliví poslanci hlasovací kartičky, které jsou povinny odevzdat při samotném hlasování. Účast na jmenném hlasování je povinná a její nesplnění je pokutováno. Výsledky hlasování po jménech jsou pak zveřejněny na internetových stránkách www.bundestag.de.

²¹⁾ V orig. Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages, BGBl. I S. 1142, dále jen „zákon o vyšetřovacím výboru“.

²²⁾ K tomu podrobně rozhodnutí Spolkového ústavního soudu sp. zn. 2 BvE 2/01.

²³⁾ Jedná se o pracovní skupiny, jejichž úkolem je připravit jednotné stanovisko k danému tématu obecnějšího charakteru, jako je např. téma internetu a digitální společnosti (pracovní skupi-

Čtvrtina členů Spolkového sněmu je zapotřebí také pro výkon určitých práv v souvislosti se záležitostmi Evropské unie. Dle čl. 23 odst. 3 GG je spolková vláda povinna dát Spolkovému sněmu příležitost vyjádřit se k její účasti na vytváření právních aktů EU prostřednictvím vlastního stanoviska. Spolková vláda je poté povinna písemně informovat Spolkový sněm, do jaké míry bylo jeho stanovisko zohledněno. Požaduje-li to čtvrtina všech členů Spolkového sněmu, je nadto spolková vláda povinna v rámci plenární debaty osvětlit, proč, a v jakých bodech, nebylo stanovisku vyhověno.²⁴⁾ Dále je Spolkový sněm povinen podat u Soudního dvora Evropské unie žalobu pro porušení principu subsidiarity, pokud to požaduje jedna čtvrtina jeho členů (čl. 23 odst. 1a věta druhá GG).²⁵⁾

Čtvrtina všech členů Spolkového sněmu, nebo jedna frakce, do níž však náleží alespoň čtvrtina všech členů Spolkového sněmu, je oprávněna dle § 4 GO-BT navrhnout kandidáta na spolkového kancléře. Toto právo lze však uplatnit jen v případě druhého a třetího kola volby kancléře, neboť v kole prvním navrhuje osobu kancléře spolkový prezident (čl. 63 GG). Čtvrtina poslanců nebo jedna frakce disponující alespoň čtvrtinou členů Spolkového sněmu také může podat návrh na vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři (§ 97 odst. 1 GO-BT). K samotnému vyslovení nedůvěry je však dle čl. 67 odst. 1 GG zapotřebí nadpoloviční většiny všech členů Spolkového sněmu. Stejná většina je ostatně zapotřebí k vyslovení důvěry kancléři dle čl. 68 odst. 1 GG. Není-li důvěra vyslovena, může být Spolkový sněm na návrh spolkového kancléře rozpuštěn. Tohoto nebezpečí se ovšem zbaví, pokud zvolí kancléře nového.²⁶⁾ A právě kandidáta na nového kancléře je oprávněna navrhnout čtvrtina členů Spolkového sněmu.

I v rámci práce ve výborech je mnohdy čtvrtina jejich členů nadána důležitými právy. Například je výbor pro obranu (*Verteidigungsausschuss*) povinen na návrh jedné čtvrtiny svých členů začít s vyšetřováním určité záležitosti a vykonávat tak funkci vyšetřovacího výboru, k čemuž je oprávněn na základě čl. 45a odst. 2 GG. Na návrh

na fungující mezi lety 2010–2013), globalizace a světového hospodářství (1999–2002), etiky a práva moderní medicíny (2003–2005) atd. Pracovní skupiny jsou složeny ze zástupců všech politických frakcí Spolkového sněmu a dalších znalců a odborníků.

²⁴⁾ Podrobnosti celého procesu jsou upraveny v § 8 zákona o spolupráci spolkové vlády a Spolkového sněmu v záležitostech Evropské unie (v orig. Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. I S. 2170, dále jen „zákon o spolupráci v záležitostech EU“).

²⁵⁾ Podrobnosti upravuje § 12 zákona o odpovědnosti Spolkového sněmu a Spolkové rady za integraci v záležitostech Evropské unie (v orig. Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, BGBl. I S. 3022, dále jen „zákon o odpovědnosti za integraci“). Tento zákon byl přijat jako reakce na rozsudek Spolkového ústavního soudu ve věci posouzení ústavnosti Lisabonské smlouvy a svěřil Spolkovému sněmu a Spolkové radě spolurozhodovací pravomoci v některých integračních otázkách EU. Ve vymezených případech tak musí spolková vláda vyslovit souhlas s určitými návrhy evropských právních aktů pouze s předchozím souhlasem Spolkového sněmu a Spolkové rady.

²⁶⁾ Jedná se o klasický případ institutu konstruktivního vyjádření nedůvěry.

jedné čtvrtiny členů výboru je tento také povinen provést v rámci svého zasedání veřejné slyšení expertů k tomu kterému návrhu zákona ve smyslu § 70 odst. 2 GO-BT.

Samostatnou kategorií je právo podat návrh na přezkum souladu spolkového nebo zemského práva se Základním zákonem nebo souladu zemského práva s právem spolkovým, tj. iniciovat abstraktní kontrolu norem dle čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG a § 13 bodu 6 a § 76 BVerfGG. Tímto právem disponuje spolková vláda, zemská vláda nebo právě čtvrtina členů Spolkového sněmu.

Na žádost jedné třetiny členů Spolkového sněmu je jeho prezident povinen Spolkový sněm svolat (čl. 39 odst. 3 GG, § 21 odst. 2 GO-BT). Jedna třetina členů výboru může zablokovat ustavení podvýboru, jak stanovuje § 55 odst. 1 GO-BT.

2.5. Možnost odchýlit se od ustanovení GO-BT

Vše, co bylo výše řečeno o právech zakotvených v jednacím řádu Spolkového sněmu, však nemusí vždy platit. V § 126 GO-BT je totiž zakotvena úprava, která umožňuje se od jednotlivých ustanovení GO-BT odchýlit, není-li to v rozporu s ustanoveními Základního zákona. Podmínkou takového rozhodnutí je souhlas dvoutřetinové většiny přítomných členů Spolkového sněmu. Toto ustanovení však zásadně naráží na princip ochrany menšiny, neboť menšina tak může být vždy přehlasována. Na tomto místě prozatím téma uzavřeme tak, že většina zásadních menšinových práv je zakotvena jak v jednacím řádu Spolkového sněmu, tak v Základním zákoně, a proto nelze zneužívat tento institut v úmyslu potlačovat práva menšiny zakotvená v GO-BT a zároveň v GG. Ostatně stejný princip vyplývá i z obecné zásady zákazu zneužití práva na úkor druhých.²⁷⁾

2.6. Vymezení práv opozice jako menšiny ve Spolkovém sněmu

Na úrovni spolku tedy není legálně definována ani opozice, ani její práva. Disponuje však právy, která jsou svěřena jednotlivým poslancům, frakcím či jiným menšinám Spolkového sněmu. Nelze tak říci, že pouze ta práva, která může vykonávat jedna čtvrtina spolkových poslanců, jsou právy menšinovými, stejně jako nelze tvrdit, že menšinová práva jsou synonymem práv opozičních. Především, ne všechna opoziční práva jsou právy menšinovými.²⁸⁾ V praxi jsou ovšem menšinová práva nejefektivnějším nástrojem opozice k výkonu jejích úkolů, tedy kontrole a kritice vládní většiny.²⁹⁾

²⁷⁾ MAURER, H. *Staatsrecht I*. Vydání třetí. München: C. H. Beck, 2003, s. 429.

²⁸⁾ Například právo vyslovit nedůvěru spolkovému kancléři dle čl. 67 GG je označováno jako typické opoziční právo (srov. HABERLAND, S.: *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Vydání první. Berlin: Duncker & Humblot, 1995, s. 78 an.), ovšem nelze jej označit za právo menšinové, neboť pro vyslovení nedůvěry je zapotřebí nadpoloviční většina všech členů Bundestagu. Jako menšinové právo lze však označit právo podat návrh na vyslovení nedůvěry spolkovému kancléři (srov. výše).

²⁹⁾ Zatímco GG ani jiný spolkový zákon úkoly opozice nedefinují (neboť nedefinují ani opozici

Schneider³⁰⁾ proto řadí mezi menšinová práva zejména právo požadovat svolání vyšetřovacího výboru dle čl. 44 GG, interpelační právo a právo klást vládě otázky dle čl. 43 odst. 1 GG ve spojení s § 100 – 105 GO-BT, právo požadovat veřejné slyšení expertů ve výborech dle § 70 odst. 2 GO-BT, právo ustavit Enquete-komise dle § 56 GO-BT, právo projednat na plénu naléhavou záležitost a klást k ní dotazy vládě v rámci tzv. aktuální hodiny dle § 106 GO-BT a také právo podat návrh na zrušení zákona ústavním soudem dle čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG. Jiní autoři³¹⁾ řadí k menšinovým právům také právo požadovat svolání Spolkového sněmu dle čl. 39 odst. 3 GG. Konečně, v souvislosti s právy opozice jako menšiny bývá diskutováno³²⁾ také právo promlouvat na zasedání pléna. Toto právo sice mají všichni členové Spolkového sněmu, ovšem vzhledem k tomu, že v Německu je omezen čas jednotlivých vystoupení poslanců dle velikosti jednotlivých frakcí, jeho úprava může podstatně zasahovat do výkonu práv opozice a plnění její kontrolní funkce vůči vládě.

Menšinovým právem tedy zdaleka není jen to právo, které může vykonávat pouze kvalifikovaná menšina, resp. čtvrtina či třetina členů Spolkového sněmu. Definičním prvkem menšinového práva je jeho účel, kterým je ochrana jakékoliv menšiny na půdě zákonodárního sboru. Cílem této ochrany ovšem primárně není, jak ostatně judikoval i Spolkový ústavní soud,³³⁾ ochrana menšiny před věcnými rozhodnutími většiny. Ochrana práv menšin má zaručit, aby menšina, tedy nejčastěji opozice, měla možnost představit vlastní hlediska a názory v procesu vytváření vůle většiny a přispívat tak k demokratickému a otevřenému legislativnímu procesu. Vzhledem k tomu, že GG ani GO-BT neupravují výslovně „práva opozice“, realizuje tato svoji roli kontrolora a kritika vlády prostřednictvím práv jednotlivých poslanců, frakcí či jinak vymezených menšin.

3. Diskuse o úpravě menšinových práv po volbách do Spolkového sněmu na podzim 2013

3.1. Výchozí situace po volbách

Jak bylo uvedeno výše, německá opozice má k dispozici širokou škálu práv, která může vykonávat ke kontrole a kritice vlády. Nejvýznamnější z těchto práv

jako takovou), ústavy zemských států se tomu často nebrání. Konkrétně stanoví ústava spolkové země Meklenbursko-Přední Pomořansko ve svém čl. 26, že hlavním úkolem opozice je realizovat vlastní program a iniciativy, jejichž cílem je kontrola zemské vlády a správy, ale také kritika programu vlády na straně druhé. Kritiku a kontrolu vlády zmiňuje explicitně také ústava Šlesvicko-Holštýnska.

³⁰⁾ In SCHNEIDER, H. - P., ZEH, W. *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*. Vydání první. Berlin; New York: de Gruyter, 1989, s. 1074.

³¹⁾ Srov. HABERLAND, S. *Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Opposition nach dem Grundgesetz*. Vydání první. Berlin: Duncker & Humblot, 1995, s. 78 an.

³²⁾ Tamtéž, ale také pohled samotného německého zákonodárce, srov. níže.

³³⁾ Rozhodnutí německého ústavního soudu BverfGE 70, 324.

jsou však vázána na dosažení hlasů alespoň čtvrtiny členů Spolkového sněmu, tj. v současnosti tedy alespoň 158 poslanců. Opoziční frakce Die Linke a Bündnis 90/ /Die Grünen však disponují dohromady pouze 127 členy Spolkového sněmu. Po započetí povolebního vyjednávání a koaličních rozhovorů mezi CDU/CSU a SPD tak začala být úprava menšinových práv v Německu žhavým tématem jak na půdě Spolkového sněmu, tak v celostátním tisku. Bylo zjevné, že v případě vytvoření supervelké koalice bude opozice sice schopna využívat práva jednotlivých poslanců či frakcí (srov. body 2.2 a 2.3 výše), nedosáhne však na nejvýznamnější menšinová práva podmíněná jednou čtvrtinou hlasů. Problému si byly vědomy i vládní strany budoucí koalice, a proto v koaliční smlouvě přislíbily chránit menšinová práva a přijmout taková opatření, která umožní opozici vykonávat menšinová práva a odpovídajícím způsobem zohlední práva opozičních poslanců při přerozdělování času k promluvě na plénu.³⁴⁾

O svá práva se však hlásila i opozice a požadovala jejich rozšíření v mnohem větším rozsahu, než měly v úmyslu vládní strany. Zatímco koaliční strany prosazovaly rozšíření menšinových práv pouze formou změny GO-BT³⁵⁾ a pouze pro aktuální volební období, opozice se zasazovala o novelizaci nejen jednacího řádu Spolkového sněmu, ale také Základního zákona, zákona o vyšetřovacím výboru, zákona o Spolkovém ústavním soudu, a to nejen pro 18. volební období, nýbrž trvale. S tímto požadavkem u vládních stran samozřejmě narazila a ty nakonec prosadily vlastní navržené řešení.

3.2. Požadavky a návrhy opozice

Opoziční strany předložily celkem tři návrhy zákonů, kterými chtěly novelizovat úpravu menšinových práv. První dva vzešly ze spolupráce obou opozičních stran, třetí z nich navrhuje změnu Základního zákona pocházel výhradně z pera Die Linke.

První z nich, tisk č. 18/379, obsahoval návrh na změnu jednacího řádu Spolkového sněmu spočívající v zakotvení nového § 126a. Tento měl omezit použití výše popsaného § 126 GO-BT, který umožňuje odchýlit se, se souhlasem dvou třetin přítomných členů Spolkového sněmu, od jednotlivých ustanovení GO-BT. Opoziční strany měly v úmyslu zakotvit úpravu, na základě níž by společně dvě frakce, jež nejsou zastoupeny ve spolkové vládě, mohly takovému usnesení většiny odporovat. Stejně tak by mohly tyto dvě frakce dle navrhovaného znění odst. 2 vykonávat práva,

³⁴⁾ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, dostupná na World Wide Web: <https://www.bundestag.de/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>, s. 184.

³⁵⁾ Jednací řád Spolkového sněmu nemá v Německu formu zákona, nýbrž je i v souladu s judikaturou Spolkového ústavního soudu označován jako druh *autonomních stanov*. Jeho časová působnost je omezena vždy pouze na dané volební období. Nově zvolený Spolkový sněm však může (a většinou tak i činí) převzít předchozí jednací řád. K tomu více MAURER, H. *Staatsrecht I*. Vydání třetí. München: C. H. Beck, 2003, s. 431 – 432.

kteřá dle GO-BT náleží „kvalifikované menšině“. Odstavec třetí měl zakotvit pravidlo, dle něhož neměla být při jednáních o programu schůze a rozdělení řečnickém času podstatným měřítkem velikost frakce, nýbrž se mělo přihlížet zejména k tomu, aby byly dostatečně reprezentovány opoziční frakce. V odůvodnění zákona pak byla tato práva kvalifikované menšiny příkladmo uvedena: právo žádat svolání Spolkového sněmu dle § 21 odst. 1 GO-BT,³⁶⁾ právo blokovat ustavení podvýboru dle § 55 odst. 1 GO-BT, právo žádat ustavení Enquete-komise (§ 56 odst. 1 GO-BT), právo jedné čtvrtiny členů výboru požadovat, aby byl předložený návrh předložen opět Spolkovému sněmu k obecné rozpravě (§ 69a odst. 5 GO-BT), a právo požadovat veřejné slyšení expertů dle § 70 odst. 1 GO-BT.

Druhý návrh opozice obsažený v tisku č. 18/380 měl za cíl novelizovat několik zákonů. Prvním z nich byl zákon o vyšetřovacím výboru. Konkrétně do něj měl být doplněn nový § 37, jenž by stanovil, že tam, kde zákon přiznává práva kvalifikované menšině, mohou tato práva vykonávat také společně dvě frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě. Dále pak navrhoval, aby tam, kde zákon vyžaduje souhlas kvalifikované většiny,³⁷⁾ nebylo možné rozhodnutí přijmout, pokud by mu společně odporovaly dvě nevládní frakce. Druhým novelizovaným zákonem měl být zákon o Spolkovém ústavním soudu, do jehož § 76 by byl přidán odst. 1a. Ten by umožnil, aby návrh na posouzení zákonů Spolkovým ústavním soudem byly oprávněny podat také společně dvě frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě, i když společně netvoří ani čtvrtinu členů Spolkového sněmu.

Dalšími novelizovanými zákony měly být zákon o spolupráci v záležitostech EU, zákon o financování evropského stabilizačního mechanismu,³⁸⁾ zákon o převzetí záruk v rámci evropského stabilizačního mechanismu³⁹⁾ a zákon o odpovědnosti za integraci, na základě jehož navrhované změny by byly minimálně dvě opoziční frakce oprávněny podat žalobu pro porušení principu subsidiarity k Soudnímu dvoru EU. Ostatně obsahem všech navrhovaných změn mělo být svěření těch práv, která dle těchto zákonů může vykonávat pouze čtvrtina poslanců, i těmto dvěma opozičním frakcím.

Konečně třetí návrh, tentokrát pouze z pera Die Linke, měl za cíl novelizovat samotný Základní zákon, a to tak, že práva, která dosud mohla vykonávat čtvrtina poslanců, měly být oprávněny vykonávat také společně všechny frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě. Konkrétně se jednalo o právo podat žalobu pro poru-

³⁶⁾ Toto právo však primárně vyplývá z čl. 39 odst. 3 GG.

³⁷⁾ Zákon jako takový však s pojmem „kvalifikované většiny“ nepracuje. Některá rozhodnutí vyšetřovacího výboru však musí být učiněna alespoň dvěma třetinami jeho přítomných členů (srov. § 10 odst. 2 a 4, § 13 odst. 1, § 25 odst. 1).

³⁸⁾ V orig. Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (BGBl. I S. 1918, dále jen „zákon o financování ESM“).

³⁹⁾ V orig. Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (BGBl. I S. 1166, dále jen „zákon o převzetí záruk v rámci EMS“).

šení principu subsidiarity k Soudnímu dvoru EU dle čl. 32 odst. 1a věty první GG, právo požadovat svolání Spolkového sněmu dle čl. 39 odst. 3 GG, právo podat návrh na ustavení vyšetřovacího výboru, jemuž je prezident Spolkového sněmu povinen vyhovět (čl. 44 odst. 1 GG), a právo iniciovat zahájení vyšetřování v rámci výboru pro obranu dle čl. 45a odst. 2 GG. Levice neopomněla ani právo podat návrh na posouzení zákona Spolkovým ústavním soudem a tuto pravomoc všech opozičních frakcí jako celku měla v úmyslu zakotvit přímo do čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG.

3.3. Reakce vládní koalice na požadavky opozice a sporné body

Vládní koalice od začátku diskusí trvala na tom, že nebude zasahováno do Základního zákona a změněn tak bude pouze jednací řád Spolkového sněmu. Největší diskuse se však vedla o tom, zda právo podat návrh na přezkum zákona ústavním soudem v rámci abstraktní kontroly norem je či není, příp. má či nemá být menšinovým právem opozice.

Tato diskuse se však v Německu nevedla poprvé. Původně byla totiž dle čl. 93 odst. 1 bodu 2 GG vedle spolkové nebo zemské vlády oprávněna podat návrh jedna *třetina* členů Spolkového sněmu. Ovšem po volbách v roce 2005 a sestavení první velké koalice kancléřky Angely Merkel opozice obsadila 166 z tehdy celkem 614 křesel, což představovalo přibližně 27% zastoupení ve Spolkovém sněmu. Tehdejší vládní koalice ve spolupráci s dvěma opozičními frakcemi FDP a Bündnis 90/Die Grünen využila možnosti, kdy byl Základní zákon měněn v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy a novelizovala i předmětné ustanovení. Počet členů Spolkového sněmu potřebný pro podání návrhu na abstraktní přezkum norem Spolkovým ústavním soudem tak byl snížen na jednu čtvrtinu. Už při této příležitosti bylo argumentováno, že přezkum zákona Spolkovým ústavním soudem je sice objektivním řízením, jehož cílem je ochrana právního řádu, ovšem zároveň slouží k ochraně parlamentní menšiny.⁴⁰⁾

Na druhé straně přispívá stanovení minimálního počtu poslanců nutného pro podání návrhu ke Spolkovému ústavnímu soudu také k ochraně tohoto ústavního orgánu jako takového. Tím, že je stanoven minimální nutný počet navrhovatelů, je Spolkový ústavní soud chráněn před „zahlcením“ jednotlivými návrhy a je tak zaručena jeho schopnost efektivně fungovat.⁴¹⁾ V rámci debaty o úpravě opozičních práv v 18. volebním období Spolkového sněmu vládní strany zdůrazňovaly, že právo podat návrh na abstraktní přezkum norem Spolkovým ústavním soudem není z podstaty věci základním parlamentním právem opozice, neboť mezi taková práva

⁴⁰⁾ DIMROTH, J.: *Antragsberechtigung beim Normenkontrollverfahren – Wächterfunktion oder Minderheitenschutz?* 2006, roč. 39, č. 2, s. 50.

⁴¹⁾ CANKIK, P.: *Wirkungsmöglichkeiten parlamentarischer Opposition im Falle einer qualifizierten Großen Koalition. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 2014, roč. 33, č. 1-2, s. 22.* Prof. Cancik byl ostatně také jedním z expertů, kteří k tématu promluvili v rámci veřejného slyšení expertů ve Výboru pro přezkum voleb, imunitu a jednací řád konaného dne 12. března 2014.

lze počítat pouze ta, která zaručují existenci a fungování opozice na půdě zákonodárského sboru. Jakkoliv se tedy jedná o právo parlamentní menšiny, není zaručeno, že touto menšinou musí být vždy opozice, neboť se nejedná o právo opoziční.⁴²⁾

Zároveň koaliční strany trvaly na tom, že změna jednacího řádu Spolkového sněmu bude omezena pouze na současné volební období.

3.4. Přijaté řešení

Po několikátýdenním vyjednávání mezi vládními a opozičními stranami předložily frakce CDU/CSU a SPD tisk č. 18/841, jehož cílem bylo novelizovat jednací řád Spolkového sněmu a posílit tak postavení opozice v 18. volebním období Spolkového sněmu.

O výsledném návrhu bylo hlasováno 3. dubna 2014, kdy byl přijat hlasy frakcí CDU/CSU, SPD a opoziční frakce Bündnis 90/Die Grünen, která jej považovala za podstatné posílení menšinových práv a ve výsledku s ním byla spokojena. Frakce Die Linke měla i k výslednému návrhu několik výhrad, a proto se hlasování zdržela. Přijatý zákon⁴³⁾ tedy zakotvil v novém § 126a GO-BT následující pravidla uplatnění menšinových práv na půdě Spolkového sněmu:

Na návrh 120 poslanců⁴⁴⁾ je Spolkový sněm povinen ustavit vyšetřovací výbor. Zároveň musejí členové opozičních frakcí tvořit alespoň jednu čtvrtinu členů vyšetřovacího výboru. Výbor pro obranu je však povinen zahájit vyšetřování určité záležitosti a plnit tak úkoly vyšetřovacího výboru až na návrh všech členů výboru, kteří náležejí k opozičním frakcím.

Dle § 126a odst. 1 bodu 3 GO-BT je prezident Spolkového sněmu povinen jej na návrh celkem 120 jeho členů svolat. Na návrh stejného počtu poslanců je Spolkový sněm jako celek povinen podat žalobu pro porušení principu subsidiarity před Soudním dvorem EU. Odpovídajícím způsobem byl změněn také § 12 zákona o odpovědnosti za integraci. Stejný počet poslanců je oprávněn na základě § 126a odst. 1 bodu 6 a 7 GO-BT vykonávat práva dle § 8 zákona o spolupráci v záležitostech EU a zákona o financování ESM. Ovšem pouze všichni členové opozičních frakcí společně mají dle § 126a odst. 1 bodu 8 GO-BT právo požadovat, aby určité vládní návrhy předkládané rozpočtovému výboru na základě zákona o financování ESM a zákona o převzetí záruk v rámci ESM byly projednány v rámci veřejného zasedání rozpočtového výboru.

⁴²⁾ Srov. tamtéž.

⁴³⁾ BGBl. I, S. 20.

⁴⁴⁾ Původní návrh vládních frakcí svěřil toto a některá další práva společně všem členům frakcí, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě. Na návrh výboru pro přezkum voleb, imunitu a jednací řád (tisk č. 18/997) byla tato koncepce opuštěna a zakotven počet 120 členů Spolkového sněmu.

Vedle čtvrtiny členů výboru jsou nově oprávněni požadovat veřejné slyšení expertů také všichni zástupci opozičních frakcí v konkrétním výboru jako celek (§ 126a odst. 1 bodu 9 ve spojení s § 70 odst. 1 věty druhé GO-BT). Stejně tak bylo všem členům opozičních frakcí v jednotlivém výboru jako celku svěřeno právo požadovat, aby byl konkrétní návrh předložen opět Spolkovému sněmu k obecné rozpravě dle § 69a odst. 5 GO-BT.

Konečně na návrh 120 poslanců je Spolkový sněm povinen ustavit Enquete-komisi dle § 56 odst. 1 GO-BT ve spojení s novým § 126a odst. 1 bodem 11 GO-BT.

Ustanovení § 126a odst. 2 GO-BT také nově stanoví, že stávající § 126 GO-BT zakotvující možnost odchýlit se na návrh jedné třetiny členů Spolkového sněmu od konkrétních ustanovení GO-BT, se neuplatní na ustanovení zakotvená v § 126a GO-BT.

Tisk č. 18/841 také obsahoval návrh na nový způsob rozdělování řečnické doby, na jehož základě by byla prodloužena řečnická doba opozice. Pravidla přerozdělení řečnické doby ve Spolkovém sněmu však nejsou upravena v GO-BT, nýbrž se opírají o rozhodnutí grémia (*Ältestenrat*) Spolkového sněmu, jež se na novém přerozdělení řečnické doby shodlo už před přijetím zákona novelizujícího jednací řád Spolkového sněmu.

Konečně se vládní strany zavázaly zvýšit tzv. opoziční příplatek (*Oppositionszuschlag*) náležející všem členům opozičních frakcí, aby tito měli dostatek prostředků na pokrytí svých výdajů.

4. Shrnutí a úvahy nad přijatým řešením

Jakkoliv není opozice na úrovni spolkového zákonodárství v Německu legálně definována, její faktický význam a role jsou nesporné. Na půdě Spolkového sněmu má za úkol kontrolovat a kritizovat spolkovou vládu a naplňovat tak zásady demokratického principu. Ochrana opozice jakožto menšiny je nutným korelátem většího principu, na jehož základě je Spolkový sněm ustavován. Opozice disponuje rozličnými právy, ať už se jedná o práva náležející jednotlivým poslancům, práva náležející jednotlivým frakcím nebo vždy pěti poslancům ze sta či práva vázaná na dosažení určité menšiny. Právě posledně jmenovaná bývají označována jako práva kvalifikované menšiny a k jejich výkonu je zapotřebí dosažení nejčastěji jedné čtvrtiny členů německého Spolkového sněmu.

Situace po podzimních volbách roku 2013 však připravila nelehké rozložení sil ve Spolkovém sněmu. Po vzniku supervelké koalice bylo jasné, že opozice bude moci vykonávat svoji roli, kontrolu a kritiku vládních stran, jen v omezeném rozsahu. Mohla nadále využívat práva náležející jednotlivým poslancům či frakcím, ovšem nejvýznamnější z nich, tzv. práva kvalifikovaných menšin, jí zůstala zapovězena, neboť ani obě opoziční frakce společně nedosáhly na potřebnou jednu čtvrtinu hlasů.

Tohoto problému si byly vědomy i vládní strany, a proto se zavázaly posílit menšinová práva v 18. volebním období změnou jednacího řádu Spolkového sněmu. Zatímco opoziční frakce požadovaly zprvu obsáhlejší rozšíření menšinových práv, po vzájemném vyjednávání byla minimálně opoziční frakce Bündis 90/Die Grünen s výslednou úpravou spokojena.

Přijaté řešení svěřilo stávající opozici mnohá menšinová práva, a to formou novelizace jednacího řádu Spolkového sněmu, do něž byl začleněn § 126a. Z legislativně technického hlediska se jedná o poměrně zajímavé řešení, neboť nebyla novelizována jednotlivá ustanovení konkrétních zákonů. Jejich úprava byla pouze rozšířena zakotvením § 126a do jednacího řádu Spolkového sněmu. S tím souvisí právě to, že nadpis paragrafu 126a GO-BT nese název „*Zvláštní uplatnění menšinových práv v 18. volebním období*“. Rozšíření možnosti využít menšinových práv na celkem 120 poslanců nebo dvě opoziční frakce, které nejsou zastoupeny ve spolkové vládě, se tak uplatní pouze v tomto volebním období.

Aby vládní většina nemohla sestavením dvoutřetinové většiny odhlasovat, že takto rozšířená práva menšiny nenajdou v konkrétním případě uplatnění, bylo v § 126a odst. 2 zakotveno, že § 126 GO-BT se na nově zakotvená práva menšin neuplatní.

Vzhledem k tomu, že vedle GO-BT nebyl novelizován žádný jiný právní předpis, zůstalo zejména právo podat návrh na přezkum zákona Spolkovým ústavním soudem beze změny. Současná opozice tak není nadána tímto právem a nemůže tak iniciovat abstraktní přezkum norem před Spolkovým ústavním soudem. Jak bylo několikrát zdůrazňováno vládními stranami,⁴⁵⁾ nejedná se dle jejich názoru o menšinové, ba opoziční právo jako takové, jakkoliv tento výklad může kolidovat s vymezením principu ochrany menšiny Spolkovým ústavním soudem (srov. výše). Jediný, kdo tak bude oprávněn před Spolkovým ústavním soudem napadat zákony vzešlé z vládních návrhů, budou v tomto volebním období zemské vlády, neboť nelze předpokládat, že samy vládní strany podají takový návrh. Tato situace je poněkud nešťastná a v podstatě brání opozici v efektivní kontrole a kritice zákonů schválených vládními stranami. Jedinou možností opozičních poslanců napadat vládními stranami schválené zákony tak zůstává institut ústavní stížnosti. Z české zkušenosti víme, že i touto formou je možné dosáhnout zrušení zákona, jako standardní řešení však tuto cestu zcela jistě označit nelze. Jak se německá demokracie vypořádá s touto situací a zda nemožnost opozice napadat zákony před Spolkovým ústavním soudem s sebou přinese i negativní dopady na vyspělou a fungující parlamentní praxi, však ukáže až čas.

⁴⁵⁾ Srov. projevy Dr. Stefana Hecka (frakce CDU/CSU) a Dr. Katariny Barley (frakce SPD) při jednání výše představených návrhů. Oba projevy byly zaznamenány do protokolu ze zasedání pléna č. 18/26 dostupném na World Wide Web: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18026.pdf>.

Shrnutí:

Článek se zabývá právy opozice jako menšiny za dob „supervelké“ koalice v Německu. Pod pojmem „supervelká koalice“ se rozumí třetí koalice spolkové kancléřky Angely Merkel, která byla po volbách do Spolkového sněmu v prosinci roku 2013 vytvořena frakcemi CDU/CSU a SPD. Po jejím zformování totiž opoziční frakce Die Linke a Die Grünen/Bündnis 90 nedosáhly ve Spolkovém sněmu ani na potřebnou jednu čtvrtinu hlasů, se kterou je spojen výkon významných menšinových práv. V úvodu článku je rozebrán pojem opozice jako menšiny na půdě Spolkového sněmu. Následuje popis jednotlivých skupin práv členů Spolkového sněmu. Popsána jsou tak práva, která náležejí jednotlivým poslancům, práva, která náležejí jednotlivým frakcím nebo vždy pěti poslancům ze sta, a konečně práva vázaná na dosažení určité menšiny Spolkového sněmu, nejčastěji tedy jedné čtvrtiny. Následně jsou rozebrány a komentovány jednotlivé legislativní návrhy jak vládní koalice, tak opozice a představeno řešení, které mělo vyřešit povolební situaci a přiznat některá menšinová práva i současné opozici.

Resumé:

Der Artikel befasst sich mit Rechten der Opposition als Minderheit in den Zeiten der „supergroßen“ Koalition in Deutschland. Unter dem Begriff „supergroße“ Koalition wird das dritte Kabinett Merkel verstanden, das nach der Bundeswahl im Dezember 2013 von den Fraktionen CDU/CSU und SPD gebildet wurde. Nach dessen Bildung haben die Oppositionsfraktionen Die Linke und Die Grünen/Bündnis 90 nämlich nicht einmal das Viertel der Stimmen erreicht, mit dem die Ausübung bedeutsamer Minderheitenrechte verbunden ist. In der Einleitung des Artikels wird der Begriff der Opposition als Minderheit im Bundestag erläutert. Die Beschreibung der einzelnen Gruppen von Rechten der Mitglieder des Bundestages wird folgen. Es werden also die Rechte beschrieben, die den einzelnen Abgeordneten zustehen, Rechte, die den einzelnen Fraktionen oder immer fünf vom Hundert der Angeordneten zustehen, und Rechte, die auf Erreichung bestimmter Minderheit im Bundestag, also am häufigsten eines Viertels, gebunden sind. Folglich werden einzelne Gesetzesentwürfe der Regierungskoalition, als auch der Opposition beschrieben und kommentiert und die Lösung vorgestellt, die die Nach-Wahl-Situation lösen sollte und einzige Minderheitenrechte auch der heutigen Opposition zuerkennen sollte.

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nejsou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze základní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň s obecnějšími otázkami novotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Aktivní procesní legitimace občanských sdružení k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 6. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (www.usoud.cz).

19. Ústavní soud nehodlá zpochybňovat stávající výklad Aarhuské úmluvy z hlediska neexistence jejího přímého účinku. Je však zapotřebí brát v úvahu status Aarhuské úmluvy [viz čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] z pohledu její aplikační přednosti před zákonem. *Nelze relevantně jednat bez přihlédnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu.* K této otázce se Ústavní soud vyjádřil již v plenárním nálezu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), v nálezu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267) a v usnesení ze dne 30. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 154/08. Závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy Ústavní soud nepřiznal v žádném z jejích ustanovení přímý účinek. Ústavní soud je však povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. *Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.* Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1) a Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost – srov. věc 26/62, Van Gend en Loos (1963) ECR I či věc C-8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevýmaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA (2000) ECR I-11307, body 47-48].

20. Judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace občanských sdružení ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí), určitým vývojem. Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým [usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU

339)] dospěl Ústavní soud k závěru, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“ [usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04]. V dalších rozhodnutích se pak Ústavní soud přihlásil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhuskou úmluvou. Kromě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (viz předchozí odstavec) tak učinil v též výše citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07, podle něhož má výklad konformní s Aarhuskou úmluvou v případě interpretačních alternativ přednost.

29. ...Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.

K zjevně nepřiměřené výši spodní hranice pokuty za správní delikt.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13 (219/2014 Sb.).

36. Tyto důvody ostatně v zásadě akceptoval i zákonodárce, když napadené zákonné ustanovení novelizoval (viz výše citovanou zpravodajskou zprávu). Ústavní soud v této souvislosti považuje za potřebné s ohledem na princip minimalizace zásahu do rozhodování zákonodárce zdůraznit, že předmětem nynějšího řízení byla právě ústavnost dolní hranice minimální výše pokuty rozhodná pro rozhodování navrhovatele a vedlejšího účastníka nynějšího řízení v řízeních (viz blíže body 1 až 3 a 21 až 23), ze kterých vzešel jejich návrh ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Nebyla proto prováděna abstraktní kontrola ústavnosti ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2015, tedy obecná ústavní přípustnost jinak vymezené dolní hranice předmětné pokuty, nýbrž toliko ústavnost dolní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. Ústavní soud proto v tomto řízení není oprávněn jakkoliv se vyslovovat k otázce, zda vůbec, a pokud ano, v jaké výši by v případě tohoto správního deliktu měla být dolní hranice pokuty zákonem stanovena. Od vykonatelnosti nálezu do nabytí účinnosti uvedené novely zákona o zaměstnanosti, popř. jiné úpravy textu § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti, tak nebude dolní hranice pokuty stanovena vůbec. Bude pak věcí zákonodárce, aby po zrušení slov „nejméně však ve výši“ v předmětném ustanovení jeho text stylisticky upravil. S ohledem na rámec tzv. konkrétní kontroly ústavnosti, která je vázána na „souvislost“ s rozhodovací činností navrhovatele a vedlejšího účastníka řízení, nebylo v tomto řízení možné předjímat, k jakému závěru ohledně stanovení konkrétní výše pokuty tyto soudy (s ohledem na své moderační právo) případně dospějí, ať již podle právního stavu do konce roku 2014 či od 1. 1. 2015, neboť posuzování konkrétních okolností případu uložení pokuty Ústavnímu soudu v řízení podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu nepřísluší.

Sleva na dani pro pracující důchodce.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (162/2014 Sb.).

61. Závěrem tohoto nálezu se nelze nepozastavit nad tím, že zákon č. 500/2012 Sb., jímž bylo do zákona o daních z příjmů vloženo napadené ustanovení, nabyl účinnosti dne 1. ledna 2013, tedy pouhé čtyři dny po svém vyhlášení dne 27. prosince 2012. Formálně vzato je sice pro právní úpravu dostačující, pokud nabude platnosti, tedy je publikována ve Sbírce zákonů, dříve, než má nabýt účinnosti, materiálně, tedy pohledem ústavního požadavku předvídatelnosti právní úpravy je však třeba vždy zohlednit i to, čeho se daná právní úprava týká, kdo jsou její adresáti a zda respektuje jejich legitimní očekávání (srov. bod 47). Ústavní soud zastává názor, že míra zdanění je jedním z klíčových aspektů, jimiž se řídí rozhodování daňových poplatníků o tom, kam nasměrují svou ekonomickou aktivitu, neboť rozhodnutí, které při určité míře zdanění může být výhodné, se může stát nevýhodným při míře zdanění jiné. Rychlé a nekoncepční změny daňové legislativy jsou obecně jednou z největších slabin nejen české právní úpravy, ale i národního hospodářství. Prakticky totiž všem ekonomickým subjektům znemožňují dlouhodobé plánování. U řady subjektů sice lze tento stav kritizovat z pohledu ekonomického, což pochopitelně není úkolem Ústavního soudu. Způsob, jakým tato nekoncepčnost a rychlost změny dopadla v nyní posuzovaném případě na pracující důchodce, však začíná vyvolávat přinejmenším určité pochybnosti, zda po stránce materiální skutečně došlo k naplnění požadavku předvídatelnosti práva.

62. Člověk v důchodovém věku má v zásadě tři možnosti: požívat starobní důchod nebo požívat starobní důchod a přitom nadále zůstat ekonomicky aktivní nebo odložit požívání starobního důchodu a nadále ekonomickou aktivitou přispívat do důchodového systému. Řada důchodců přitom pracuje právě z toho důvodu, aby si zachovala důstojnou životní úroveň, na jejíž udržení by jim státem vyplácený důchod – jak vyplývá právě ze statistik získaných Ústavním soudem – nestačil. Při rozhodování, kterou z uvedených strategií zvolit, je jistě zvažována řada hledisek, přičemž míra zdanění případné ekonomické aktivity patří nepochybně k těm nejdůležitějším. Nelze proto zůstat nekritický vůči tomu, že stát nechal osoby v důchodovém věku tuto volbu – při vědomí určitého legislativního nastavení podmínek – učinit a následně tyto podmínky změnil s účinností nastávající o pouhé čtyři dny později. V této konkrétní situaci změny daňového předpisu vůči tomuto typu adresátů (pracujících starobní důchodců) tak došlo již nedodržením zákonem předepsané legisvakanční lhůty bez toho, aby bylo možné dovodit naléhavý obecný zájem, pro který by tato lhůta neměla být dodržena, k zásahu do zásad demokratického právního státu.

Ústavnost zákazu pochůzkového a podomního prodeje ve Františkových Lázních.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 57/13 (108/2014 Sb.).

VII./a Možnost stanovit samostatně zákaz některých druhů prodeje nebo poskytování služeb prováděných mimo provozovnu podle § 18 odst. 3 živnostenského zákona.

16. Tržní řády, k jejichž vydání zmocňuje obec § 18 živnostenského zákona, nejsou pro-

středkem k samoúčelnému omezení základního práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Možnost stanovit konkrétní, místním poměrům přiléhavé a účelné zákazy a podmínky při prodeji zboží a poskytování služeb mimo provozovnu má sloužit a přispívat ke kultuře provozování této specifické podnikatelské činnosti, jakož i k zajištění veřejného pořádku na území obce. Při jejím využití lze přitom vzít v potaz také další hlediska, např. hledisko vhodnosti, názoru občanů, místní tradice, zvyků nebo estetiky (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/11, bod 25).

17. Předmětné zmocnění bylo do § 18 živnostenského zákona vloženo novelou provedenou zákonem č. 280/1997 Sb. Novelizované ustanovení sestávalo ze dvou odstavců, jež, byť se výslovně nevztahovaly i na nabídku zboží nebo služeb, v zásadě odpovídaly dnešnímu znění jeho odstavců 1 a 2. Na jeho základě tak obec mohla obecně závaznou vyhláškou v přenesené působnosti (nyní nařízením) vymezit místa pro prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu a stanovit pro tuto činnost další podmínky. Z důvodové zprávy k uvedené novele (Poslanecká sněmovna, 2. volební období, 1996–1998, sněmovní tisk 221 z roku 1997) vyplývá, že vláda jako její předkladatel zamýšlela touto formou otevřít obcím prostor k tomu, aby ve svém územním obvodu usměrňovaly provoz tržišť. Hlavním cílem bylo vytvoření podmínek pro efektivní regulaci stánkového prodeje na území obce s ohledem na místní potřeby jejich obyvatel a zamezení vzniku případného nežádoucího stavu v důsledku živelného rozvoje tohoto druhu prodeje. Zákonodárce přijetím této novely zároveň reagoval na v té době ustálenou judikaturu Ústavního soudu, která obcím umožňovala ukládat v rámci jejich samostatné působnosti povinnosti fyzickým a právnickým osobám obecně závaznou vyhláškou (čl. 104 odst. 3 Ústavy) pouze za předpokladu, že k tomu byly zákonem výslovně zmocněny [srov. např. nález ze dne 19. ledna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93 (N 4/1 SbNU 35; 35/1994 Sb.), nález ze dne 18. března 1997 sp. zn. Pl. ÚS 37/96 (N 28/7 SbNU 185; 71/1997 Sb.); odchylně nález ze dne 8. listopadu 1994 sp. zn. Pl. ÚS 18/94 (N 50/2 SbNU 93; 231/1994 Sb.); ke změně restriktivního výkladu čl. 104 odst. 3 Ústavy došlo výslovně až nálezem sp. zn. Pl. ÚS 45/06]. Až do její účinnosti totiž mohly obce účinně regulovat prodej zboží nebo poskytování služeb výlučně v zařízeních, jež byla v jejich vlastnictví [§ 14 odst. 1 písm. p) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), účinného do 12. listopadu 2000].

18. Praktický problém po přijetí uvedené novely představovala otázka, zda vymezení míst pro prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu podle odstavce 1 znamenalo současně zákaz všech druhů této podnikatelské činnosti ve zbylých částech obce, resp. zda obec mohla omezit svou regulaci toliko na některé tyto druhy. Právě odstranění této nejistoty bylo důvodem doplnění § 18 živnostenského zákona o odstavec 3 novelou provedenou zákonem č. 356/1999 Sb. Ta měla podle důvodové zprávy (Poslanecká sněmovna, 3. volební období, 1998–2002, sněmovní tisk 263 z roku 1999) oprávnit obce k tomu, aby mohly výslovně stanovit, že na určité formy prodeje a poskytování služeb (např. pochůzkový a podomní prodej) nebo příležitostné akce se tržní řád nevztahuje. K pozměňovacímu návrhu bylo navrhované znění odstavce 3 ve druhém čtení doplněno v tom smyslu, že obec získala také oprávnění zakázat tržním řádem některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci. Tím zákonodárce postavil najisto, že obce mohou svou regulaci směřovat pouze ve vztahu k některým druhům této činnosti.

Vyhláška města Cheb (výjimka ze zákazu provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů pro akce pořádané městem).

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 (220/2014 Sb.).

35. Ústavní soud se, stejně jako navrhovatel, s takovým problematickým výkladem zákona o obcích nemůže ztotožnit. Citované ustanovení je normou stanovící obcím povinnost konat mimo jiné v souladu s veřejným zájmem, nikoliv generální aprobační veškerého konání obcí v České republice. Kromě rozporu se zdravým rozumem by byl účastníkem řízení představený výklad citovaného ustanovení v jednoznačném rozporu též s ústavním pořádkem České republiky, a to přinejmenším jako nepřipustný zásah zákonodárce (normotvůrce) do kompetence orgánů výkonné moci posuzovat naplnění kritéria veřejného zájmu při rozhodování v konkrétních věcech (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04).

36. Ústavní soud proto nesdílí ani závěr účastníka řízení, že účelu sledovaného regulací pyrotechnických efektů a ohňostrojů na vymezeném území města Cheb bude dosaženo, bude-li zakázána pouze činnost osob odlišných od města samotného, byť při zachování možnosti udělení výjimky ze stanoveného zákazu Radou města Cheb.

39. Ústavní soud opakovaně shledal neslučitelnost s principy právního státu u takové obecné právní úpravy, kterou je nahrazováno rozhodování příslušných orgánů veřejné moci v konkrétních případech. Ačkoliv se takovou kolizí právo tvorné činnosti orgánů veřejné moci a rozhodováním v konkrétních případech dosud Ústavní soud zabýval obvykle při přezkoumávání zákonů, některé závěry o nepřipustnosti nahrazování rozhodování v konkrétních případech právní normou se plně vztahují i na obecní normotvorbu, jakkoliv se na úrovni místní samosprávy plně neuplatní princip dělby moci. Například v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 shledal Ústavní soud nepřipustnost zákonné úpravy nahrazující individuální rozhodování nejen z důvodu zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale též proto, že bylo omezeno rovněž právo na soudní přezkum. „Individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, jíž schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81 a 90 Ústavy).“

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Poplatky, výherní hrací přístroje.¹⁾

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 1 Afs 98/2013 - 41 (www.nssoud.cz).

[17] Stěžovatelka se domnívá, že zákonodárce zakotvil intertemporální pravidla tako-

¹⁾ Pozn. autorky: napadeno ústavní stížností sp. zn. I. ÚS 2000/2014.

vým způsobem, že způsobují nestejně působení právní normy na její různé adresáty, čímž je prý narušena jejich právních jistota a založena jejich nerovnost v právech a povinnostech. K tomu nutno především zdůraznit, že aplikace různých právních norem na srovnatelné případy v závislosti na tom, kdy se udála rozhodná právní skutečnost (zde započetí řízení), je přímo podstatou intertemporálních norem. Koncepce nyní posuzované intertemporální normy, podle níž se starý právní režim plně uplatní na žádosti podané přede dnem účinnosti nového zákona, je pravidelnou součástí procesních i hmotněprávních norem. Princip vyjádřený v napadeném čl. LXXVIII odst. 1 je ostatně zákonu o správních poplatcích vlastní již od jeho schválení v roce 2004 (viz § 11 zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích).

[18] Stanovisko stěžovatelky v podstatě zpochybňuje ústavnost valné části intertemporálních norem, které by podle jejího názoru porušovaly princip rovnosti. Takovýto výklad je však absurdní. Ústavní soud mnohokrát odmítl absolutní chápání principu rovnosti, přičemž zdůrazňoval, že rovnost občanů nelze chápat jako kategorii abstraktní, nýbrž jako rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy [srov. již nález ÚS ze dne 17. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 36/93 (N 24/1 SbNU 175; 132/1994 Sb.)]. Zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii subjektů oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má značný prostor k úvaze ohledně rozlišovacího kritéria pro jinak srovnatelné skutkové situace v případech časového střetu nové a staré právní úpravy [srov. z nedávné judikatury zejména nález ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), *zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren*].

[19] Uvedené platí tím spíše, že posuzování koncepce daňového zatížení a správních poplatků náleží zákonodárci, přičemž do této politiky státu může moc soudní zasáhnout jen na základě striktně vymezených podmínek [viz např. nález ÚS ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), *ústavnost daně z převodu nemovitostí*]. Z ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jakož i z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy) pak plyne pro zákonodárce relativně široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní [srov. nález ÚS ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), *změna sazeb zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu*]. Soud proto ani nemohl namísto zákonodárce posuzovat rozumnost nastavení intertemporální normy.

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že dva různí provozovatelé toho samého počtu výherních hracích přístrojů mohli za povolení k jejich provozu v roce 2012 zaplatit na správním poplatku diametrálně rozdílné částky. Změna v legislativě, jež toto způsobila, však nebyla svévolná. Zákonodárce stanovil legitimní rozlišovací kritérium, tj. moment zahájení řízení o povolení provozování výherních hracích přístrojů. Toto kritérium je neutrální povahy a zjevně nediskriminuje ve vztahu ke konkrétním osobám.

Sociální ochrana – zdravotní pojištění.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 4 Ads 47/2014 - 23 (www.nssoud.cz).

Právě v absenci zákonného zmocnění žalované k vydání rozhodnutí v předmětné věci spočívá klíčový důvod, pro nějž nelze úkon žalované považovat za rozhodnutí správního orgánu. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky „[s]tátní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“. Podle čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky „[m]inisterstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“ Podle § 2 odst. 1 správního řádu „[s]právní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu. Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“. Podle § 2 odst. 2 správního řádu „[s]právní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.“ V souladu s citovanými ustanoveními, zakotvujícími zásadu legality a zásadu zákazu zneužití pravomoci na ústavní i zákonné úrovni, není možné dospět k závěru, že by žalovaná měla možnost vydávat rozhodnutí ve věci, pokud jí k tomu zákon nepropůjčuje pravomoc a nestanoví ani procesní rámec tohoto rozhodování.

Nejvyšší správní soud podotýká, že *pro futuro* se počítá s možným odstraněním dominantního postavení zdravotních pojišťoven svěřením předmětné oblasti do působnosti Státního ústavu kontroly léčiv, jenž by po novelizaci příslušných ustanovení zákona č. 48/1997 Sb. měl stanovovat úhradu prostřednictvím opatření obecné povahy (srov. usnesení Vlády České republiky č. 515 ze dne 3. 7. 2013, č. j. 442/13, www.vlada.cz). Bez příslušné opory v právní úpravě však tento ani žádný jiný postup žalované, jehož výsledkem by byl soudně přezkoumatelný správní akt, není možný. ...

Důchodové pojištění – starobní důchod.²⁾

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2014, č. j. 4 Ads 112/2013 - 25 (www.nssoud.cz).

[19] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že nadpis třetího dílu zákona o důchodovém pojištění, pod nějž patří i předmětné ustanovení § 37 zákona o důchodovém pojištění, hovoří o „Souběhu starobního důchodu s příjmem z výdělečné činnosti“, ale je nutné v tomto směru stěžovatelku upozornit na to, že nadpisy právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů či paragrafů nemají normativní funkci, tj. neobsahují pravidlo chování, ale jsou pouze legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování (srov. náleze Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98). ...

²⁾ Napadeno ústavní stížností sp. zn. II. ÚS 2174/2014.

Daně, daň z přidané hodnoty.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 1 Aps 20/2014 - 61 (www.nssoud.cz).

[22] Postup k odstranění pochybností je však specifickým procesním institutem, který správce daně používá, pokud má pochybnosti ohledně návrhu daňového subjektu na stanovení daně. Na rozdíl od obecné vyhledávací činnosti, místního šetření nebo daňové kontroly slouží jen a pouze k objasnění konkrétních pochybností, jež brání řádnému stanovení daně. Postup k odstranění pochybností je nepochybně procesním prostředkem k neprodlenému a bezprostřednímu zjištění či ověření řádného splnění daňových povinností daňovým subjektem, který je prioritním nositelem břemene tvrzení a tomu odpovídajícímu důkazního břemene. Legislativní rámec postupu k odstranění pochybností vytýčuje mantinely jeho vlastního použití, neboť „[Z]ákonodárce upravil postup k odstranění pochybností tak, aby tento postup trval co nejkratší dobu a nebyl zbytečně ani jednou ze stran prodlužován. Toto je logické s ohledem na skutečnost, že neexistence prvotně vyměřené daně je velkou právní nejistotou, tudíž je zde požadavek, aby tento stav trval co nejkratší dobu“ Lichnovský, O. – Ondříšek, R. a kol. Daňový řád, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 202 a násl.).

[23] V novém daňovém řádu byl institut postupu k odstranění pochybností zaveden právě z důvodu nutnosti zdokonalení předchozí úpravy obdobného institutu vytýkácího řízení (viz § 43 a násl. zákona o správě daní a poplatků). Původní vytýkácí řízení postrádalo především požadavek dostatečné konkretizace výzev k odstranění pochybností a dále pak zde nebyly stanovené lhůty pro zahájení a ukončení vytýkácího řízení. Zejména druhý zmíněný problém v praxi zapříčinil množství nedůvodných průtahů vytýkácího řízení.

[32] Výše vymezená legislativní koncepce postupu k odstranění pochybností nedává správci daně ničím neomezenou možnost vybírat, který postup při správě daní v konkrétním případě zvolí a jak dlouho a v jaké intenzitě v něm bude pokračovat. Postup k odstranění pochybností správce daně využívá pouze v případech, kde je jeho použití přiléhavé, a to zejména pokud nejde o časově náročné nebo o rozsáhlé odstraňování pochybností. ...

Školství.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2014, č. j. 6 As 191/2014 - 22 (www.nssoud.cz).

[11] Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách je nutné chápat jako odraz snahy zákonodárce vyjmout rozhodovací proces, ve kterém vysoká škola rozhoduje o právech a povinnostech svých studentů, z mantinelů podrobnostmi přetížené právní úpravy v podobě správního řádu. Jedná se o reflexi autonomie vysokých škol, resp. ochrany výkonu jejich zákonem garantované samosprávy, do určité flexibility při rozhodování o věcech studia a studentů. Účelem a smyslem této výjimky však není úplné vyloučení správního řádu ve všech jeho obecných ustanoveních včetně doručování – doručování se ostatně realizuje až po ukončení rozhodovacího procesu, tj. po vydání rozhodnutí. Toliko v případě rozhodnutí

podle § 68 odst. 2 písm. a) až f) zákona o vysokých školách tento zákon umožňuje speciální (a od obecné úpravy odchylnou) úpravu náhradního doručování obsaženou ve vnitřním předpisu vysoké školy, jde však typicky o rozhodnutí týkající se vnitřní autonomie vysoké školy a jejího vztahu ke studentovi. Jde-li však o ukončení studia, disciplinární přestupek nebo o vyloučení ze studia, tedy rozhodnutí, jimiž se přímo, anebo potenciálně zasahuje do realizace základního práva na vzdělání ve smyslu čl. 33 Listiny základních práv a svobod, zákon o vysokých školách speciální úpravu náhradního doručování ve vnitřním předpisu vysoké školy nepřipouští. Z toho však nelze vyvozovat, že je tím vyloučeno i užití obecné úpravy doručování, včetně možností náhradního doručení, ve správním řádu, jež je podrobná a propracovaná a používá se i ve věcech, jež jsou pro účastníky mnohem významnější, s důsledky mnohdy závažnějšími než rozhodování o věcech studia (např. rozhodování o přestupcích a správních deliktech). Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o vysokých školách je tedy nutno zúženě vykládat tak, že obecné předpisy o správním řízení se nepoužijí jen na vlastní procesní úkony vysoké školy a studentů směřující k vydání rozhodnutí o právech a povinnostech studentů (jde tedy v podstatě o vyloučení zejména ustanovení o průběhu řízení v prvním stupni a dokazování), jinak se subsidiárně uplatní úprava správního řádu (§ 105 odst. 1 zákona o vysokých školách).

Školství.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2014, č. j. 5 As 22/2014 - 113 (www.nssoud.cz).

Přestože předmětné ustanovení stanoví maximální stodvacetidenní lhůtu pro vydání rozhodnutí o omezení, pozastavení nebo odnětí akreditace, nevyplyvá z něj *eo ipso*, že by s jejím nedodržením zákonodárce spojoval důsledky pro řízení ve věci samé, např. že by již nebylo možno po uplynutí této lhůty v řízení pokračovat (jak je tomu např. v ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., ze kterého je patrné, že předmětné *správní řízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 3 měsíců ode dne, kdy Radě byl doručen záznam vyžádaný podle § 32 odst. 1 písm. l)*; lhůtu tří měsíců je tak nutno považovat za prekluzivní.). Stěžovatel se tak mylí, má-li za to, že předmětné ustanovení zákona o vysokých školách s uplynutím lhůty spojuje následek ve formě právní vady správního řízení.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že lhůtu podle § 85 odst. 6 zákona o vysokých školách je třeba považovat za pořádkovou lhůtu bez právních důsledků pro věc samu, stejně jako je tomu u zákonných pořádkových lhůt pro vydání správního rozhodnutí dle ustanovení § 71 správního řádu...

Alena Hálková

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

POLSKO

ZUBIK, M. **K rozhodování Ústavního soudu o neplatných předpisech týkajících se samosprávných celků** /Orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny o przepisie nieobowiązującym dotyczącym jednostek samorządu terytorialnego/

Państwo i prawo, Styczeń 2014, Rocz. 68, Nr 1, s. 3-19.

K základním zásadám kontroly ústavnosti v Polsku patří pravidlo, že pokud dojde v průběhu řízení u Ústavního soudu (*Trybunał Konstytucyjny*) ke zrušení přezkoumávaného normativního právního aktu, pak se řízení zastavuje, a to bez možnosti vynést meritorní rozhodnutí. Z tohoto pravidla však existuje jedna výjimka, která byla do zákona o Ústavním soudu včleněna novelou z června 2000 a dle které lze pokračovat v přezkumu i v situacích, kdy předpis je zrušen, avšak věcné rozhodnutí ze strany Ústavního soudu se jeví jako nutné k ochraně ústavou garantovaných práv a svobod. Výjimka je v rozhodovací praxi Ústavního soudu vykládána velmi restriktivně. V této souvislosti pak vyvstává otázka, zda u samosprávných územních celků, jimž polská Ústava v čl. 165 odst. 2 zaručuje právo na ochranu samostatnosti, jakož i právo se podílet na veřejných příjmech ve výši odpovídající úkolům, které plní (čl. 167 polské Ústavy), přichází v úvahu rovněž aplikace výše popsané zákonné výjimky. Autor dovozuje, že právy a svobodami, jejichž ochrana může legitimizovat pokračování v řízení před Ústavním soudem, je třeba rozumět všechna práva a svobody obsažené v Ústavě bez ohledu na to, do které hlavy jsou zařazeny. Má se však jednat o práva a svobody garantované výlučně soukromým subjektům, nikoliv orgánům veřejné moci (s. 11), potažmo tedy i orgánům samosprávných celků. Orgány samosprávných celků totiž dle převládajícího názoru mj. nejsou nositeli žádného lidského práva plynoucího z lidské důstojnosti a mohou jednat výlučně v rámci zákonných mezí. Výkon vlastnického práva je rovněž limitován zákonem, resp. jeho rozsah je užší než u soukromých osob (s. 14). Autor se přitom odvolává i na rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, jenž rovněž odmítá přiznat orgánům samosprávných celků stejné postavení jako soukromým osobám. Nicméně v závěru autor rozvíjí úvahu, zda by přesto nebylo na místě přijetí širšího výkladu, který by zahrnoval i samosprávné celky.

(kžk)

DZIUK, T. **K doložce vykonatelnosti správních rozhodnutí** /Klauzula ostateczności decyzji administracyjnej/

Państwo i prawo, Czerwiec 2014, Rocz. 68, Nr 6, s. 53-65.

Doložka vykonatelnosti, která je v podobě otisku razítka a vyplnění příslušných údajů vyznačována správními orgány na rozhodnutích poté, co je již nelze napad-

nout řádným opravným prostředkem, není v polském platném správním právu blíže upravena. Vyvolává to řadu procesních i hmotněprávních otázek, na které autor nejenom upozorňuje, ale především se na ně snaží na základě analýzy příslušných procesních norem a soudních rozhodnutí nalézt odpověď.

V první řadě zkoumá, jak vlastně nahlízet na doložky vykonatelnosti po právní stránce. Nejedná se dle jeho soudu o integrální součást původního rozhodnutí ani o samostatné rozhodnutí, neboť vykonatelnost nastává nezávisle na vůli stran, jsou-li splněny zákonné podmínky. Nejde tedy o správní akt, ale ani o právní jednání, neboť doložka sama o sobě nevytváří, nemění ani neruší právní vztahy (s. 56). Lze však uvažovat o faktickém jednání, které se blíží vydávání potvrzení. Právní úpravu potvrzení by pak bylo možné – cestou analogie - vztáhnout i na doložky vykonatelnosti, a to mj. co se týče jejich obsahových náležitostí, které jsou detailněji rozebrány. (Autor se zejména zabývá otázkou, kdo by měl doložky podepisovat.) Předmětem zájmu je i význam doložek vykonatelnosti v průběhu soudního dokazování. Doložky vykonatelnosti autor řadí k nepřímým důkazním prostředkům majícím povahu úředních listin, u kterých se presumuje správnost co do údajů v nich obsažených. Jde však o domněnku vyvratitelnou, přičemž zejména u doložek vyznačených před delší dobou autor doporučuje, aby bylo s opatrností přistupováno k údajům obsaženým v doložce, neboť v mezidobí mohlo být rozhodnutí dotčeno mimořádným opravným prostředkem. (V tomto kontextu autor také zkoumá, zda doložka je samostatným důkazním prostředkem vedle správního rozhodnutí, na kterém je vyznačena, což autor upřednostňuje, anebo zda doložka spolu s rozhodnutím tvoří jediný listinný důkazní prostředek).

Kromě procesních aspektů se článek rovněž zabývá problémem hodnocení jednání osob, které postupují podle rozhodnutí opatřeného doložkou vykonatelnosti za situace, kdy byl podán mimořádný opravný prostředek. Rozbor vybraných případů z praxe vede autora k názoru, že neexistuje jednotné řešení, které by bylo možné plošně aplikovat (s. 64). V závěru je vyjádřen názor, že právní úprava potvrzení je dostatečná pro řešení otázek vyvstávajících v souvislosti s doložkami vykonatelnosti (s. 65).

(kžk)

BRZOZOWSKI, W. **Obcházení ústavy** /Obejście konstytucji/
Państwo i prawo, Wrzesień 2014, Roczn. 68, Nr 9, s. 3-21.

Ačkoliv ve veřejných debatách, politických komentářích či třeba v rozhodnutích polského Ústavního soudu zaznívají poměrně často kritické hlasy proti praxi obcházení ústavy, tak hlubší právní analýza tohoto institutu v polské právní vědě chybí. Autor článku se proto zamýšlí nad otázkou, zda právněteoretické závěry o obcházení zákonů lze smysluplně vztáhnout i na oblast ústavního práva, a pokud ano, jaké chování může být kvalifikováno jako jednání *in fraudem legis* a zda mu lze v praxi zabránit.

Autor předně upozorňuje, že na lidské chování nelze nahlížet pouze v kategoriích jeho souladu či nesouladu s právem, neboť samostatnou skupinu – určitou

„šedou zónu“ (s. 7) – tvoří chování, která se na první pohled sice zdají jako souladná s právem, jelikož vyvolávají dojem, že jsou realizací postupu předepsaného určitou normou, ve skutečnosti však směřují k vyvolání účinků, které jiná norma zakazuje. Tato chování jsou v právní teorii označována jako obcházení zákona, přičemž s výjimkou občanského a finančního práva, není v platných právních textech nikde formulován jejich zákaz. Ze zásady legality formulované v čl. 7 polské Ústavy, povinnosti dodržovat právo (čl. 83 polské Ústavy), ústředního postavení Ústavy v systému pramenů polského práva, jakož i zakotvení mechanismů majících za úkol chránit Ústavu proti případným zásahům (např. cestou zřízení ústavního soudnictví) autor dovozuje, že rovněž na půdě ústavního práva je třeba odmítnout jednání mající za cíl obcházení ústavy. Bude však obzvláště složité rozhodnout, zda je určitý postup *in fraudem legis*, neboť pro ústavněprávní texty je příznačná vysoká míra abstrakce a neurčitosti, přičemž řada ústavněprávních standardů má vývojový charakter (typicky v oblasti lidských práv). Výjimku představují kompetenční normy upravující působnost a pravomoc jednotlivých orgánů. Právě u kompetenčních norem lze nejspíše nejlépe identifikovat jejich případné obcházení, přestože i u nich dochází v průběhu doby k dílčí evoluci reflektující mj. proměny politického systému. Jak ale vlastně můžeme zjistit, že v konkrétním případě máme co dočinění s jednáním *in fraudem legis*? Dle názoru autora neexistuje jednotná odpověď. Podle povahy řešeného případu bude třeba aplikovat různé metody pro identifikaci tohoto nežádoucího chování. Lze se např. uchýlit k poměřování sporného chování s teoretickými modely vypracovanými ústavněprávní naukou, zejména u posuzování postavení jednotlivých orgánů veřejné moci a jejich vzájemných vztahů či u ústavní regulace pramenů práva. V oblasti lidských práv lze využívat komparaci s jinými právními řády či lidsko-právními standardy a dokonce se uchýlit k „argumentačním transplantátům“ (s. 11). K častým metodám bude patřit hledání vůle historického normotvůrce. Konečně lze jednání posuzovat i z pohledu ústavních hodnot, což osobně autor považuje za nejjistější způsob, a to s ohledem na limity použití jednotlivých metod v praxi, které jsou v článku blíže rozebrány.

Na základě analýzy vybraných příkladů z praxe autor uzavírá, že k častému (a v praxi nejspíše nejzjistitelněmu) obcházení ústavy dochází při přijímání právních předpisů. Je-li shledáno toto chování *in fraudem legis*, pak vadný normativní akt lze poměrně snadno eliminovat z právního řádu cestou ústavní kontroly. U jiných případech obcházení ústavy, které nevyúsťují v přijetí právního textu, lze konstatovat jejich neúčinnost, nemohou však dát vzniknout ústavněprávní odpovědnosti (s. 21). Závěrem autor doporučuje, aby v rámci minimalizace jednání *in fraudem legis* byly právní předpisy sepisovány precizněji a ponechává na zvážení, zda by nebylo vhodné po vzoru občanského či finančního práva včlenit klauzuli zakazující obcházení zákona do jednotlivých právních textů.

(kžk)

NĚMECKO

THOMAS WOLF-HEGERBEKERMEIER. **Mezinárodní metodická komparace k rozvaze o užitečnosti v zákonodárství** /Internationaler Methoden-vergleich zur Nutzenbetrachtung in der Gesetzgebung/*Zeitschrift für Gesetzgebung* 4/2013, s. 357-375.

Tento příspěvek zkoumá druh, obsah a metody, jimiž se odrážejí aspekty stability v systému mezinárodního zákonodárství. Je částí výzkumné zprávy, kterou vypracovalo Národní centrum pro odbourání výdajů na byrokracii. Cílem projektu byl v Německu vývoj standardního modelu k systematickému hodnocení užitečnosti zákonů a regulací na základě stability pojmu růstu. Mezinárodní komparace se proto vztahuje jak na pochopení pojmu stability, tak i na teoretické rozhodovací metody. Pochopení stability vykazuje v různých zemích odlišnosti i různé hodnotící metody.

Internacionální komparace má uvést v jiných státech používané metody k měření stability v zákonodárství, možné podněty pro standardní model. Cílem této komparace mezinárodních metod je rovněž dosáhnout potřebného modelu měření a hodnocení. K tomu, aby se dosáhlo potřebných směrnic, je účelné orientovat srovnání na otázky: jaké místo má měření užitečnosti v rámci dosavadního hodnocení účinnosti zákonů; jaký materiální obsah se rozumí v jiných zemích pod pojmem užitečnosti (prospěšnosti) zákonů a jaké jsou přitom zásadnější rozdíly; jaké metody přicházejí pro měření v úvahu v různých systémech hodnocení a jak se systematicky odlišují.

V celé řadě států je legislativní snaha implementovat myšlenky stability do zákonodárného procesu.

V USA zavedla v r. 1981 administrativa v Executive Order (EO) 12291 systém hodnocení účinnosti pro regulace federálních úřadů Regulatory Impact Analysis. Tento systém byl v letech 1993 dále rozvíjen regulacemi v Circular No. A-94 z roku 2003, a to skrze Office of Management and Budget v Bílém domě (OMB), k obsáhlému a systematickému hodnocení účinnosti v americkém zákonodárství. Základem tohoto systému je alternativní sledování z hospodářského aspektu a hodnocení analýzy náklady – užitek nebo hospodářské nákladové analýzy. Užitek a náklady vyvolané zákony jsou trvale kvantifikovány a hodnoceny peněžními (monetárními) měřítky. Analýza náklady – užitek nositelů rozhodnutí je jasnou indikací a může uvádět nejefektivnější alternativu rozhodování. Monetarizace účinku působení zákonů a výpočet výše nákladů pro zdůvodnění zákonodárných rozhodnutí jsou uskutečňovány i vládami v Kanadě a Velké Británii. Především ve Velké Británii je v legislativním procesu velmi rozvíjen a praktikován systém Impact Assessment (IA). Velká Británie orientuje metodu tohoto systému na analýzu náklady–užitek, dává do popředí monetarizaci účinnosti zákonů, a to i z hlediska jejich stability. Anglosaský prostor se tedy soustřeďuje na ekonomické důsledky zákonů.

Na evropském kontinentu se především OECD na začátku nového tisíciletí zaměřuje rovněž na důsledky zákonodárných aktivit pro životní prostředí. Obsahové

hodnocení zákonodárství se postupně rozšiřuje o další kritéria a sféry. K rozsáhlému systému hodnocení účinnosti regulace a její stability se rozvinul Impact Assessment EU. Od roku 2010 se soustředila OECD kromě EU i na sledování národních systémů, a to se zřetelem na potřebnou stabilitu právních úprav.

V Belgii se v roce 2006 začala implementovat hlediska stability na hodnocení účinnosti zákonů a nařízení na úrovni federálního státu. Svůj právní podklad má belgická Sustainability Impact Assessment (SIA) v roce 2007 zavedením obligatorního testu stability. Na každém ministerstvu jsou nyní zřízeny Sustainability Development Units. Všechny zákony, právní nařízení a vládní rozhodnutí belgického federálního státu musí být podrobeny testu stability.

Švýcarsko má velmi rozvinutý systém k hodnocení důsledků politických opatření a rozhodnutí v sektorech ekonomiky, životního prostředí, zemědělství a dopravy. Centrální úřady a instituce zkoumají možné důsledky politických rozhodnutí. V sektoru ekonomiky je zavedeno hodnocení účinnosti regulací rozhodnutím Spolkové rady z roku 1999 pro zákony a právní nařízení. S pomocí podnikových dotazníků jsou zavedeny testy únosnosti administrativních zatížení pro podniky. Skladba politických postupů osvědčuje, jak důležité postavení je ve Švýcarsku připisováno stabilitě politických záměrů; základním postupem je posuzování stability.

Na základě „Strategie stabilního rozvoje“ je sledován cíl posoudit a optimalizovat záměr Spolku ohledně cílů stability rozvoje. Ve Švýcarsku je uváděno mnoho postupů posuzování, které se zčásti prolínají. Na základě rozdílných druhů a způsobů použití se dají rozlišit a rozeznat od sebe různé hodnotící a posuzovací instrumenty. Zobrazení pojmu stability stojí na dvou podstatných prvcích: na politických kritériích Spolkové rady a na kritériích Mezidepartmentního výboru pro stabilní rozvoj (IDANE).

V závěrech pro Německo je široké spektrum mezinárodních poznatků a zkušeností pro ponaučení.

Novelou Společného jednacího řádu spolkových ministerstev z 1. 6. 2009 jsou respektována důrazněji pravidla Národní strategie stability u záměrů zákonů Spolku a závazně realizovány požadavky stability pomocí tzv. ověřování stability. Národní strategie stability vyžaduje od spolkové vlády uvést kvalitativní popis a výčet kritérií, podle nichž se může posoudit a změřit užitečnost legislativních (regulativních) záměrů. Podle většího počtu různých metod měření v jiných státech je standardizace sice obtížná, avšak rozhodnutí pro širší obsahové posouzení místo pouze monetarizované (peněžní) posouzení je možné. Vlastnímu cíli legislativního posouzení užitečnosti, totiž zlepšit kvalitu politického rozhodovacího procesu, nemůže být pouze čistě fiskálně motivované rozhodnutí pro celkový výsledek prospěšné. Co by však na pozadí mezinárodních zkušeností v hodnocení účinnosti (užitečnosti) zákona bylo považováno za dobré a praktické pro německý model standardu užitečnosti, je rozvinuté a německému právnímu systému blízké, a to švýcarský podrobný Koncept pro obsáhlé posuzování stability z roku 2004 jako základní postup hodnocení *ex-ante* legislativních záměrů a návrhů. Jako základní předpoklad „Strategie stabilního rozvoje“ sleduje posuzování stability cíl posuzovat a optimalizovat záměry Spolku ohledně cílů stabilního rozvoje.

(zš)

RUSKO

KOLDIN, V. J. **Problém technologické úrovně realizace práva** /Проблема технологического уровня правоприменения/Государство и право, 2014 No 3, s. 89-93.

Problém technologické úrovně realizace právní činnosti

Technologická úroveň a kvalita realizace právní činnosti, její efektivnost, jsou přímo spojeny s činností celého státního aparátu a mají rovněž přímou příčinnou následnou vazbu s krizí právní reformy.

Aktuálnost těchto problémů je podmíněna obecnými krizovými procesy stavu trestnosti a v kultuře činnosti spojené s realizací práva. Patří mezi ně obecný růst trestnosti, strukturální změny jejích forem, a to bezpečnostní, ekonomická, korupční, extremistická, a rovněž úpadek profesionální úrovně realizace práva a jeho obecné kultury, spojené s hrubým porušováním práv a svobod občanů. Nejzávažnější problémy z hlediska technologické úrovně realizace práva představují prudký růst latentní kriminality, snížení jejího rozkrytí a malá efektivnost činností orgánů realizujících právo. To vedlo mimo jiné i k uskutečnění kádrové reformy policejních orgánů, zaměřené na zvýšení efektivity jejich činnosti. Již dříve byla provedena reorganizace vyšetřovacího aparátu prokuratury Ruské Federace.

Vznikl dále stav, při němž expertiza jako nástroj práva, zabezpečující objektivní právní a řídicí řešení, ztratila svou specifiku a podstatu a klesla na úroveň „komerčních služeb“. Systémová změna struktury a statusu expertní činnosti v Rusku a v první řadě její komercializace na rovině nestátních expertních systémů vedly k deformacím a kvalitativním změnám ve své rovině. Ve sféře samotného trhu vznikly problémy, spojené s falzifikací expertních závěrů a chybných právních a řídicích řešení a rozhodnutí.

Strategie rozvoje úrovně realizace musí do budoucna vycházet z vědecké analýzy technologického potenciálu stavu kriminalistiky i expertní činnosti, tak i z potřeb zvýšení jejich efektivnosti jako instrumentů rozvoje současné informačně vysoko-technologické a demokratické společnosti.

(zš)

Cesty a podmínky modernizace technologické úrovně činnosti realizace práva

V první etapě překonávání technologického zaostávání je třeba cílevědomě využívat typové technologické instrumenty, ověřené a prověřené v příbuzných druzích právní činnosti. Zvláště aktuální je rozpracování přijímání rozhodnutí v řídicích, podnikatelských, finančněhospodářských sférách, managementu, a rovněž ve sféře právní regulace. Jde především o zvládnutí metodologie a schémat procesu vypracování rozhodnutí, o metody a nalezení přednostního subjektu přijetí rozhodnutí pro stanovení volby efektivních alternativ, a o technologii hodnocení efektivity a optimálnosti alternativ podle kritérií ve složitých situacích, o principy, metody

a opatření v praxi při řízení technických systémů, o metody analýz problémů, vzniklých v průběhu řízení, a rovněž o metody matematické teorie pro řešení typových úkolů a jejich zdůvodnění.

Následnou etapou modernizace technologické úrovně realizace práva se mají stát adaptace typových technologických nástrojů a tvorba zvláštních technologických algoritmů, programů a fondů.

To mohou ilustrovat v zahraniční praxi uplatňované technologie animačního počítačového modelování. Jde o systém komplexní a komponentní tvorby, v níž funkci faktického a expertního souhrnu informace, analýzy, plánování a kontroly zaujímá jednotný, nepřerušovaný a vzájemně propojený proces. Tento model pracuje s informací o zdrojích libovolného druhu a významu a automaticky modeluje dynamiku jejich přetváření mírou uplatnění informace. Metoda zabezpečuje modelování různých oblastí činnosti a adaptaci vlivů jiných systémů, vlivů změn, hledání alternativních scénářů rozvoje, operativní získávání prognóz, vypracování preventivních opatření i kontrolu výsledků práce. Technologie modelování dosáhly širokého uplatnění ve světové praxi dynamického modelování složitých systémů.

Využívání zahraničních zkušeností představuje rovněž důležitou rezervu modernizace realizace práva.

V anglosaských zemích se uskutečňuje vědeckotechnické zabezpečení prostřednictvím vědeckého odvětví „forensic science“, představující souhrn všeobecně vědeckých a speciálních znalostí. Praktická realizace se uskutečňuje přes systém resortních analytických center podle jednotlivých odvětví realizace práva.

K využívání teoretického, metodologického a technologického potenciálu shromážděného v Rusku se shromáždil značný potenciál a utvořila státní síť vědecko-technické úrovně expertních technologií v praxi. Ten se však v současnosti ocitl v kvalitativním rozpadu profesionální vědecko-technické úrovně expertizy a vyšetřování, což je způsobováno zejména nízkou úrovní profesionální přípravy pracovníků vyšetřování. Dosavadní empirická úroveň musí být přetvořena na soudobou metodologii a výsledky musí odpovídat současným technologickým požadavkům.

Nezbytnou podmínkou technologické úrovně realizace práva je její kádrové zabezpečení, v němž spočívá největší počet současných praktických problémů.

V současné době chybí vzorové standardy, programy a vysokoškolská zařízení, zaměřená na přípravu potřebných specialistů. Je třeba zvládnout znalosti a vládnout uměním komplexní informace, na jejímž podkladě může být přijato odpovídající právní řešení a rozhodnutí. Takový specialista vyžaduje zvláštní přípravu zahrnující právo a komplex speciálních disciplín k řešení úkolů realizace práva na současné technologické úrovni. Úkoly a funkce státu nemůže být řešena jednotlivci a skupinami bez reálné ingerence a státní podpory.

(zš)