

Marie Zámečníková

Některé vady zákonodárného procesu v judikatuře Ústavního soudu¹⁾

1. TVORBA ZÁKONŮ JAKO PŘÍPRAVA PÁRKŮ?

„Čím méně lidé vědí o tom, jak se vyrábí párky a zákony, o to lepší mají spaní.“²⁾ Slavný výrok připisovaný říšskému kancléři Ottu Eduardu Leopoldovi von Bismarck-Schönhausen může naznačit postoj většinové veřejnosti k zákonodárství. Není důležité, jak zákon vznikl, důležité je, jaký je výsledný produkt a jaký bude mít dopad na právní řád a životy občanů státu. Právník by se však s tímto postojem spokojit neměl. I zákonodárci by tento bonmot měl zůstat raději utajen, neboť právě tento by měl dbát na to, aby dodržoval pravidla stanovená pro legislativní proces. Stejně tak jako pravidla výroby uzenin a předpisy upravující různé technologické postupy a hygienické požadavky mají zajistit zdravý nezávadný a chutný výsledný produkt i legislativní pravidla mají svůj smysl. Dle Jana Kysely *„garantují formální spravedlnost v podobě rovného přístupu bez ohledu na politické poměry, v oblasti zákonodárství nezřídka vyjadřují i demokratické zásady slyšení stran či práv menšin, svědčí právní jistotě apod.“³⁾* V ideálním případě tak mají vést právě k tomu, aby výsledný produkt – zákon – byl co nejlepší. Nežijeme však ve světě ideálních případů, v němž by k porušení či zneužití pravidel zákonodárného procesu nedocházelo a v němž by výsledné produkty – zákony – byly vždy co nejlepší.

Jakkoliv fungování parlamentu a uplatňování procesních pravidel legislativního procesu vykazuje do velké míry samoregulační charakter,⁴⁾ není toto právo samoregulace absolutní. Proto jsou v České republice vady legislativního procesu předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu České republiky (dále jen *„Ústavní soud“*), který v případě porušení ústavních pravidel trestá zákonodárce zrušením vadně přijatého zákona a dotváří tak často pravidla zákonodárného procesu.

¹⁾ Tento text vnikl v rámci projektu SVV 260 249 Soudci jako političtí aktéři v ČR a EU a základní unijní hodnoty. Za cenné podněty a připomínky k textu tímto děkuji doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., DSc. a Vojtěchu Bartošovi. JUDr. Janě Ondřejkové, Ph.D., tímto děkuji za pečlivou koordinaci celého projektu SVV.

²⁾ V originále: *„Je weniger die Leute davon wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie.“*

³⁾ KYSELA, J. in GERLOCH, A. a kol. Teorie a praxe tvorby práva, Praha: ASPI, 2008, s. 30.

⁴⁾ Srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 24/07, č. 88/2008 Sb., jímž Ústavní soud zamítl část návrhu na zrušení zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů.

Dle Jana Kysely⁵⁾ zasahuje český Ústavní soud svojí judikaturou do tří oblastí tvorby právních předpisů. Nejprve zkoumá jejich obsahové (formální) vymezení, dále legislativní techniku a v neposlední řadě pak právě legislativní proceduru. A právě ohledně posledního hlediska sám Ústavní soud tvrdí, že „jen v procedurálně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu.“⁶⁾ Dle Ústavního soudu je právě zákonodárná procedura „skutečným zdrojem legitimacy zákona.“⁷⁾ To potvrzuje také Jan Kysela, když tvrdí, že zákon čerpá svoji legitimitu nikoliv z materiální akceptace odůvodněného rozhodnutí parlamentu, nýbrž z dodržení parlamentní procedury.⁸⁾ Nadto je mnohdy spatřována souvislost mezi bezvadným a řádným legislativním procesem a výslednou podobou práva, když cílem je „vytvářet bezrozporný právní řád prostý absurdních ustanovení, což je ovšem cíl, jemuž musí svědčit právě procedury rozhodování.“⁹⁾

A proto nelze posuzovat zákon pouze jako výsledný produkt, ale je nutné zajímat se také o to, jak vznikl a zda byla dodržena pravidla stanovená pro jeho přijímání, byť by nám to mělo přinést špatné spaní. O to víc přihlédneme-li k faktu, že zatímco přezkum zákona Ústavním soudem z hlediska obsahového vede nejčastěji ke zrušení pouze některých ustanovení napadené normy, pro vady procedurální je napadený zákon rušen jako celek, což má na ucelenost právního řádu bezesporu větší dopad.

Předkládaný článek tak nabídne přehled judikatury Ústavního soudu k legislativní proceduře a pokusí se vysledovat hranice zákonodárných pravidel, v jejichž rámci se zákonodárce ještě může pohybovat „bez postihu“ a jejichž překročení na druhé straně vede ke zrušení napadené normy.

2. PROCEDURÁLNÍ PRAVIDLA V JUDIKATUŘE ČESKÉHO ÚSTAVNÍHO SOUDU

Existuje mnoho druhů vad a tím i několik okruhů nálezů Ústavního soudu týkajících se porušení pravidel zákonodárného procesu. Pro účely přehlednosti jsou v tomto textu rozřazeny do následujících skupin:

1) skupina ryze technických vad, 2) využití a zneužití institutů zákonodárného procesu a 3) omezení parlamentní debaty jakožto vada zákonodárného procesu. Pro účely tohoto textu zůstávají stranou pozornosti vady kompetenční, neboť je bezesporu jasné, že je-li obcházena kompetence určitého ústavního

⁵⁾ KYSELA, J. Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu. *Legislativní příloha Správního práva, ročník V, číslo II-III/2013*, s. XXXV.

⁶⁾ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/02, č. 476/2002 Sb.

⁷⁾ Bod 38 tzv. přílepkového nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (č. 37/2007 Sb.) (dále jen „přílepkový nález“).

⁸⁾ KYSELA, J.: Zákonodárný proces v ČR jako forma racionálního právního diskurzu? *Právník* 2005, roč. 144, č. 6, s. 589.

⁹⁾ Tamtéž, s. 592.

orgánu (nejčastěji Senátu), či je-li o zákonu rozhodováno také orgánem, který k tomu není oprávněn, nelze zákon platně přijmout.¹⁰⁾

Již na tomto místě je však nutno zmínit, že níže uvedené nálezy se často dotýkají i vícero druhů vad napříč vymezenými kategoriemi. Zařazeny tak budou vždy dle té nejmarkantnější vady.

2.1. Ryze technické vady zákonodárného procesu

Jako ryze technické vady zákonodárného procesu jsou nazírány ty, které se zjevně přičií proceduře stanovené jednacím řádem Poslanecké sněmovny¹¹⁾ či jednacím řádem Senátu,¹²⁾ byť motivace k jejich vzniku, resp. zapříčinění je, jak bude demonstrováno na níže uvedených příkladech, mnohdy ryze politická.

Prvním z rozhodnutí, ve kterém byla řešena taková vada a vůbec pravidla legislativního procesu, je nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (č. 476/2002 Sb.) týkající se tzv. technické novely obchodního zákoníku. V projednávané věci Poslanecká sněmovna rozhodla o návrhu zákona a až při vyhotovování odhlasovaného znění bylo zjištěno, že přijaté znění nekoresponduje s tím, co bylo po vůli většině Polanecké sněmovny. Její předseda tak rozhodl, že návrh zákona nebude postoupen Senátu, nýbrž dal na další schůzi Poslanecké sněmovny hlasovat o revokaci usnesení o schválení návrhu, v důsledku čehož byl návrh vrácen do druhého čtení. Posléze byl k návrhu podán vhodný pozměňovací návrh a zákon tak byl podruhé přijat již ve vyhovujícím znění. Senát s tímto postupem Poslanecké sněmovny nesouhlasil. Na základě návrhu skupiny senátorů tak o sporu rozhodoval Ústavní soud. Tento si pro dané rozhodnutí vytyčil za cíl zodpovědět otázku, zda lze odvodit časovou nebo věcnou hranici, za níž souhlasné rozhodnutí Poslanecké sněmovny s návrhem zákona nelze měnit, či zda je možná jeho revokace a nové projednání a tedy i přijetí návrhu zákona. Pro případ nalezení takové hranice měl Ústavní soud ambici vyjasnit význam a důsledky jejího překročení.

Argumentem Poslanecké sněmovny jakožto účastníka řízení bylo, že její jednací řád nezakotvuje zásadu *ne bis in idem*, příp. zásadu věci rozhodnuté a má tak být na její vůli, zda své přijaté rozhodnutí revokuje či nikoliv. Toto tvrzení však bylo Ústavním soudem vyvráceno za použití v úvodu citovaného názoru ohledně nutnosti procedurálně bezchybného procesu a ústavně souladného řízení. Ústavní soud dospěl k názoru, že již prvotním hlasováním došlo k ukončení zákonodárného procesu v Poslanecké sněmovně a nebylo tak jakkoliv možné tímto způsobem hlasování opakovat. Přitom s odkazem na čl. 2 odst. 3 Ústavy¹³⁾

¹⁰⁾ Do této kategorie by byl zařazen nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (č. 95/2002 Sb.), který vymezil, co se rozumí pod pojmem „zákon o státním rozpočtu“, a nález sp. zn. Pl. ÚS 13/05 ze dne 22. 6. 2005 (283/2005 Sb.), který se zabýval výkladem pojmu „volební zákon“.

¹¹⁾ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“).

¹²⁾ Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „jednací řád Senátu“).

zdůraznil, že „ne tedy každá vůle parlamentního orgánu, ale toliko taková, která zákon, ať by již šlo o zákon ústavní nebo prostý (o jejím jednacím řádu), respektuje a z jeho mezí vychází, se může stát zákonem.“

Ústavní soud se také vyjádřil k tomu, co posuzuje v rámci přezkumu bezvadnosti legislativního procesu. Zákonodárce totiž mimo jiné argumentoval dobrou vůlí předejít problémům, které by obchodněprávní praxi způsobilo přijetí zákona v původně odhlasované podobě. Ústavní soud v této souvislosti pronesl, že jakékoliv záměry zákonodárce, pokud nejsou vyjádřeny přímo v textu zákona, nemohou mít vliv na rozhodování Ústavního soudu. Proto ani nemohou být samostatně posuzovány a nemohou z nich být vyvozeny jakékoliv exkulpační důvody pro porušení procedurálních pravidel. Ústavní soud také naznačil jistou spojitost mezi kvalitou zákonodárství a kvalitním zákonodárným procesem, když stanovil, že pokud „[v]ystupuje tedy – v zákonodárném procesu – do popředí požadavek stálosti, přesvědčivosti a nezbytnosti právních aktů, na nichž právní stát, a souvztažně také život občanů v něm, spočívá; takovýchto aktů, a také dosažení potřebné autority zákonodárných sborů nelze však dosíci jinak, než respektem k pravidlům (zásadám legislativní činnosti), které si ostatně Poslanecká sněmovna jako významný nositel zákonodárné moci pro tuto svou činnost zákonem sama stanovila.“ Z uvedených důvodů proto napadený zákon pro vady jeho zákonodárného procesu zrušil.

Pro úplnost dodejme, že opakováním hlasování o návrhu zákona v Poslanecké sněmovně se Ústavní soud zabýval také v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (č. 83/2003 Sb.). V předmětné věci bylo rozhodováno o návrhu zákona o transformaci Českých drah. Na „první pokus“ zákon Poslaneckou sněmovnou schválen nebyl. Její tehdejší předseda Václav Klaus po ukončení hlasování vyzval všechny přítomné, aby „si všichni zkontrolovali, zda hlasovali v souladu se svým svědomím a či se svým stranickým příkazem.“¹⁴⁾ Jelikož na tuto výzvu nikdo nereagoval, ukončil projednávání tohoto bodu. Následně však při příležitosti projednávání dalšího bodu vystoupila jedna poslankyně s námitkou, že na sje-
tině hlasování je uvedeno, že hlasovala odlišně než ve skutečnosti. Hlasování tak bylo opakováno a návrh zákona byl po několika peripetiích spojených s dalšími námitkami proti průběhu hlasování nakonec schválen. Ústavní soud tak přezkoumával, zda bylo v daném případě možno hlasování opakovat, i když námitka proti průběhu nebo výsledku hlasování nebyla učiněna „při hlasování nebo bezprostředně po něm“, jak to vyžaduje § 76 odst. 5 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Jakkoliv Ústavní soud stanovil, že je „[p]ojem bezprostřednosti nutno přitom interpretovat restriktivně, a to jednak z hlediska věcného (tj. bezprostřednosti vzhledem k době poznání důvodu opakování hlasování), jednak z hlediska časového ve vztahu k době hlasování“, v daném případě došlo k ústavně konformnímu přijetí zákona. Dále byla posuzována přípustnost změny počtu přítomných poslanců

¹³⁾ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“).

¹⁴⁾ Těsnopisecká zpráva ze 46. schůze Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané dne 5. 2. 2002.

při opakování hlasování a změny hlasování těch poslanců, kteří důvodnost opakování nenamítali. Vzhledem k tomu, že Ústavní soud dospěl k názoru, že v případě opakování hlasování je nutno původní hlasování považovat za absolutně neplatné, nebyl důvod se těmito okolnostmi jakkoliv znepokojovat. Na druhou stranu však Ústavní soud také zmínil, že „*spatřuje důvodnost detailnější úpravy podmínek opakování hlasování v zákonu o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.*“

Dalším příkladem údajné „technické“ vady způsobené postupem Poslanecké sněmovny může být skutkový stav, který byl předmětem přezkumu Ústavního soudu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ze dne 14. 7. 2005 (č. 331/2005 Sb.). V tomto případě došlo k postoupení návrhu zákona Senátu v odlišném znění, než jaké bylo schváleno Poslaneckou sněmovnou. K tomu došlo v důsledku provedení tzv. legislativně-technických změn při vyhotovování písemného znění odsouhlaseného návrhu. Senát oponoval, že vedle těchto legislativně-technických úprav, které lze tolerovat, došlo i k zásahu způsobujícimu věcnou nebo právní změnu návrhu zákona.

Ústavní soud pak výslovně zdůraznil, že v této věci nešlo o obdobu případu posuzování novely obchodního zákoníku, neboť v tomto případě „*se hlasovalo jen jednou, správně a platně.*“ Naopak vyzdvihl zásadu vzájemné autonomie rozhodování sněmoven, pro něž žádná ze sněmoven není oprávněna kontrolovat nebo dokonce upravovat usnesení sněmovny druhé. Senát proto dle názoru Ústavního soudu musí respektovat akty Poslanecké sněmovny, pokud byly řádně vyhotoveny a podepsány a Senátu postoupeny jejím předsedou (nikoli jen aparátem). Úkolem Ústavního soudu nadto má být pouze a jenom přezkum toho, zda samotný zákon vznikl v rámci legislativně bezvadného procesu. Nepřísluší mu interpretovat vůli jednotlivých sněmoven a přezkoumávat usnesení komor Parlamentu, jinak by se dopouštěl porušení principu dělby moci a hrozilo by, slovy Ústavního soudu, že bude tzv. třetí komorou Parlamentu.

Zákon a způsob jeho přijetí tedy obstál. Úkolem předsedy Poslanecké sněmovny totiž je a musí být zajištění toho, aby konečný projev vůle sněmovny byl formulován v souladu s požadavky na zákon v podmínkách demokratického právního státu, mezi něž byly zařazeny určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost a jazyková a stylistická bezvadnost. Byť tyto legislativně-technické úpravy nejsou výslovně upraveny žádným z jednacích řádů, praxe si je vyžaduje a ostatně je také často používá. Pokud těmito úpravami nedojde ke vzniku rozporu mezi vyslovenou vůlí Poslanecké sněmovny a obsahem návrhu postupovaného Senátu, nejedná se o vadu legislativního procesu.

2.2. Využití a zneužití institutů zákonodárného procesu

Do této druhé, v podstatě sběrné, kategorie budou zařazeny ty vady legislativního procesu, které se opírají o instituty, které zákonodárná procedura zná či předvídá, ovšem které zákonodárce svým postupem umně využil či dokonce zneužil ve prospěch urychlení legislativního procesu či umlčení opozice. Nálezy

Ústavního soudu týkající se těchto vad zrcadlí nejvíce ze všech zmíněných požadavek na přehlednost a obsahovou jednotu návrhů zákonů jakožto předpoklad racionálního legislativního procesu.¹⁵⁾

2.2.1. Přílepkový

Přílepkový, tedy věcně i teleologicky nesouvisející pozměňovací návrhy,¹⁶⁾ se staly předmětem rozboru Ústavního soudu v již zmíněném přílepkovém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007. Tento měl vliv na pravidla legislativního procesu v několika rovinách a obsáhle se vyjádřil k významu zákonodárné procedury jakožto předpokladu tvorby „dobrého práva“.¹⁷⁾ Navázal také na svůj názor vyjádřený v nálezu Pl. ÚS 21/01¹⁸⁾ ohledně sběrných novel a nutné obsahové souvislosti zákonů novelizovaných tímto způsobem. Tuto tezi rozvedl ve vztahu k přílepkům následovně: „[Z]ákon ve formálním smyslu nelze v materiálním právním státu chápat jako pouhý nosič nejrůznějších změn prováděných napříč právním řádem. Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými.“¹⁹⁾ Ve smyslu pravidla „úzkého vztahu“ pozměňovacího návrhu s návrhem zákona je nutným důsledkem jeho porušení hrozba neústavnosti celé zákonodárné procedury, a to z několika důvodů. Předně touto neblahou praxí dochází k porušení dělby moci a principu tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu. Stejně tak je obcházen institut zákonodárné iniciativy podle čl. 41 Ústavy a porušeno právo vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy. Ze všech těchto důvodů tak došlo ke zrušení napadeného zákona pro porušení jeho zákonodárné procedury.

Přílepkový nálezn se posléze stal oporou pro mnoho dalších rozhodnutí Ústavního soudu týkajících se zákonodárné procedury. V některých pozdějších rozhodnutích však Ústavní soud své závěry dovozené v přílepkovém nálezu jistým způsobem korigoval a zmírnil. Jako příklad může sloužit nálezn sp. zn. Pl. ÚS 56/05 ze dne 27. 3. 2008 (č. 257/2008 Sb.) ve věci tzv. *squeeze-out*, tedy novely obchodního zákoníku zakotvující do něj tento institut, která byla do přezkoumávaného zákona přidána na základě pozměňovacího návrhu. Předmětem řízení tedy mj. bylo posouzení, zda byl tento pozměňovací návrh přílepkem či nikoliv. Ústavní soud odkázal zejména na pravidlo úzkého vztahu

¹⁵⁾ Za upozornění na tuto souvislosti děkuji Mgr. Janu Grincovi, Ph.D.

¹⁶⁾ Srov. KYSELA, J. a WINTR, J. in GERLOCH, A. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*, Praha: ASPI, 2008, s. 217.

¹⁷⁾ Ústavní soud dokonce v bodu 40 předmětného nálezu zmiňuje po vzoru práva na dobrou správu „právo na dobré zákonodárství“. K tomu více ZÁMEČNÍKOVÁ, Marie. Právo na dobré zákonodárství očima českého a německého spolkového ústavního soudu. *Legislativní příloha Správního práva, ročník VII, číslo III-IV/2015*, s. 438 a násl.

¹⁸⁾ Nálezn týkající se výkladu pojmu „zákon o státním rozpočtu“.

¹⁹⁾ Bod 70 přílepkového nálezu.

dovozené v přílepkovém nálezu, které však doplnil následovně: „Východiskem posouzení uvedeného úzkého či meritorního vztahu je ‚původní návrh‘, tedy zákonodárná iniciativa (novelizující zákon) podle čl. 41 Ústavy, nikoli zákon, který je předmětem této iniciativy (novelizovaný zákon). Nerozhoduje proto, zda předmětem novelizace je obchodní zákoník (široký vztah), nýbrž zda jde o novelizaci úpravy obchodního rejstříku v obchodním zákoníku a rejstříkového řízení v občanském soudním řádu (úzký vztah).“²⁰⁾ S odkazem na již dříve dovozenou nutnost zdrženlivosti Ústavního soudu²¹⁾ tak Ústavní soud zmiňuje, že jeho role nemá být „omezena pouze na přezkum stovek procedurálních pochybení obou sněmoven a jejich řídicích orgánů, aniž to mělo jakýkoli dopad na posouzení materiální ústavnosti právního řádu. Pokud by Ústavní soud začal takto odůvodněným návrhům na zrušení zákona vyhovoovat pouze z uvedených procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva, vytvořil by se stav značné právní nejistoty zejména tam, kde by jinak napadenému zákonu nebylo z hlediska obsahového možno nic vytknout.“ Dochází tedy k závěru, že v případě posuzování formálních a procedurálních aspektů je třeba uplatnit princip proporcionality a zvážit, zda je jinak obsahově bezchybný zákon nutno rušit pro vady zákonodárného procesu, tedy aplikovat princip proporcionality z důvodu zachování zásady materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti²²⁾. To byl právě daný případ. Zákon tak obstál, neboť Ústavní soud v podstatě stanovil, že jinak bezvadný zákon přijatý v rámci vadného legislativního procesu by neměl být rušen jenom pro porušení legislativních pravidel.²³⁾ Tento názor však Ústavní soud později taktéž korigoval, jak bude rozebráno níže v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

Konečně, koncepci „úzkého vztahu“ Ústavní soud dále rozvinul v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/09 ze dne 24. 1. 2012 ve věci tzv. náhubkového zákona. V jeho bodu 72 nejprve v obecné rovině konstatoval, že právo podávat pozměňovací návrhy je odvozeno z práva zákonodárné iniciativy, pročež mají pozměňovací návrhy vymezený prostor určený danou zákonodárnou iniciativou, resp. návrhem zákona. Ne každé vybočení z tohoto rámce však musí nutně znamenat porušení ústavních kautel legislativního procesu. Totiž pouze tzv. extenzivní překročení předmětu vymezeného návrhem zákona, které představuje porušení pravidla úzkého vztahu, je vybočením z mezí ústavnosti. Pokud však existuje úzký vztah mezi obsahem a účelem původního návrhu zákona a obsahem a účelem pozměňovacího návrhu, jedná se o pozměňovací návrh v materiálním smyslu a ne o nepřipustnou extenzi.²⁴⁾

²⁰⁾ Bod 42 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

²¹⁾ Srov. výše nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/04 ve věci tzv. legislativně-technických změn návrhu zákona před jeho postoupením Senátu. Bod 44 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

²²⁾ Ovšem obdobnými principy, minimálně v případě zásady materiálního právního státu, Ústavní soud argumentuje i v situaci, kdy zákon pro porušení pravidel legislativního procesu ruší, jak bude ukázáno v dalším textu.

²³⁾ Nedůslednost Ústavního soudu v této otázce a v otázce posuzování přílepků kritizoval v minulosti např. Jan Filip – k tomu srov. FILIP, J. Pojem rozporu (nesouladu) zákona s ústavním pořádkem v teorii a judikatuře Ústavního soudu. *Časopis pro právní praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2010, XVIII/2010, č. 2, s. 91-100.

2.2.2. Sběrné novely

Problematika sběrných novel byla poprvé nastíněna v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (č. 95/2002 Sb.)²⁵⁾, v němž Ústavní soud stanovil, že sběrné novely jsou ústavně konformní pouze tehdy, pokud spolu novelizované zákony vzájemně meritorně souvisí. Opačná situace by nekorespondovala „se smyslem a zásadami legislativního procesu.“²⁶⁾

Sběrná novela dále byla předmětem přezkumu v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (č. 88/2008 Sb.) ve věci tzv. Topolánkova batohu.²⁷⁾ Ústavní soud se vedle následného posouzení zákona z pohledu obsahového zabýval čtyřmi okruhy otázek souvisejících s procedurálními pravidly přijímání zákonů.

Prvním z těchto okruhů byla namítaná nekonzistentnost zákona. V této souvislosti se Ústavní soud ve své argumentaci opřel o svůj dřívější nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 a zdůraznil princip ochrany hodnoty parlamentarismu a dělby moci, které vyžadují takovou proceduru, jež umožní reálné posouzení a projednání předlohy parlamentem, resp. zejména parlamentní opozicí. V tomto případě byl však zdrženlivější a v mnohém tolerantnější, když si lakonicky vystačil s tím, že Poslanecká sněmovna dostala tomuto principu, neboť byly dodrženy všechny lhůty stanovené jejím jednacím řádem. V předmětném nálezu dále Ústavní soud rozvedl svoji doktrínu zákona jakožto předvídatelného konzistentního pramene práva vyslovenou dříve v přílepkovém nálezu a zdůraznil, že tato „*maxima obsahové konzistentnosti zákona*“²⁸⁾ může být derogačním důvodem pouze v extrémních situacích, kterou však daný případ nebyl.

Další namítanou procedurální vadou bylo, že senátní většina vyslovila vůli se návrhem v Senátu nezabývat, což samozřejmě opozice striktně odmítala a argumentovala tím, že došlo k porušení práv opozice a znemožnění veřejného projednávání návrhu zákona. Ústavní soud v tomto neshledal derogační důvod, přičemž argumentoval povahou dvoukomorového parlamentního systému. Bez zajímavosti však nezůstává, že *de constitutione ferenda* připustil, že v extrémních případech, kdy by tento postup byl opakován a nadužíván, by se pro porušení ústavních kautel přijímání zákonů derogačním důvodem stát mohl.

Ve vztahu v namítané „přílepkové“ povaze některých pozměňovacích návrhů

²⁴⁾ Toto demonstrujeme na posuzovaném případě novely trestního řádu, která měla za cíl posílit ochranu zájmů poškozených. Pozměňovací návrh tento účel vztáhl i explicitně na další osoby zúčastněné na trestním řízení, ochranu prohloubil, celkově modifikoval informační povinnost orgánů činných v trestním řízení a zpřísnil sankce za porušení. Byť tedy zákon v důsledku pozměňovacího návrhu zásadně změnil původní koncepci návrhu, nejednalo se o extenzivní vybočení, tudíž takový legislativní proces v očích strážce ústavnosti obstál.

²⁵⁾ Primárně se nález zabýval výkladem pojmu „*zákon o státním rozpočtu*“.

²⁶⁾ Článek VI bod 4 nálezu.

²⁷⁾ Pod tímto populárním názvem se skrývá balík reformních zákonů obsažený v zákoně č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který měl přinést reformu veřejných financí.

²⁸⁾ Bod X/a nálezu.

Ústavní soud prakticky zopakoval svoji dřívější argumentaci v dané věci a neshledal, že by v tomto případě šlo o nepřipustné využití přílepků.

Konečně navrhovatelé také namítali porušení Legislativních pravidel vlády, které by však bylo dle Ústavního soudu způsobilé být derogačním důvodem pouze v jednom případě – pokud by zákonodárcem použité označení právního předpisu (zákona) neumožnilo jeho přesnou identifikaci, odlišující jej od jiných právních předpisů. V takovém případě by toto porušení zakládalo rozpor s ústavním principem právního státu. V dané situaci k němu však nedošlo.²⁹⁾

Nález týkající se legislativního procesu v případě přijímání tzv. Topolánkova batohu tedy před většinou pléna Ústavního soudu obstál, zejména s odkazem na vlastní zdrženlivost Ústavního soudu. Nutno však podotknout, že tato zdrženlivost byla notně kritizována disentujícími soudci, kteří ve svých stanoviscích navzájem obdobně nesouhlasili s neodůvodněným odklonem Ústavního soudu od své dřívější judikatury ve věci parlamentní procedury a shodli se na tom, že v dané věci nebyla dodržena pravidla ústavně konformního přijímání zákonů.

2.2.3. Komplexní pozměňovací návrhy

S tematikou přílepků a sběrných novel souvisí také téma komplexních pozměňovacích návrhů, příhodně shrnuté například v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 39/08 ze dne 6. 10. 2010 (č. 294/2010 Sb.) ve věci přezkumu zákona č. 314/2008 Sb., který měl novelizovat zákon o soudech a soudcích. Ústavní soud v tomto rozhodnutí konstatuje, že komplexní pozměňovací návrhy jsou součástí reglementového práva v České republice, na jejichž základě jsou schvalovány dokonce i zákony ústavní.³⁰⁾ Jako takové se však dle názoru Ústavního soudu pohybují v mezích ústavního pořádku, neboť i po podání komplexního pozměňovacího návrhu nepřestává být předkladatel původního návrhu, tj. subjekt s právem zákonodárné iniciativy, „pánem návrhu“. Může totiž nadále s návrhem zákona disponovat a vzít jej až do ukončení rozpravy ve druhém čtení zpět bez dalšího. Nabízí se otázka, co odlišuje komplexní pozměňovací návrh od přílepků, když i u těch zůstává předkladatel původního zákona jeho „pánem“. Je to právě věcná souvislost, která u přílepků dána není, ovšem u komplexních pozměňovacích návrhů ano, a to i když by byl do zákona takovým návrhem vnesen nový institut či úprava.

Problematika komplexních pozměňovacích návrhů pak byla zevrubně rozebrána v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (č. 199/2015 Sb.), který se na návrh prezidenta republiky zabýval posouzením ústavnosti zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě. Návrh tohoto zákona totiž na půdě Poslanecké sněmovny prošel poměrně zajímavou anabází. Původně byl předmětem legisla-

²⁹⁾ Bod X/d nálezu.

³⁰⁾ Jednalo se, jak Ústavní soud sám připomíná v bodě 41 předmětného nálezu, o Listinu základních práv a svobod i o samotnou Ústavu, které byly obě schváleny na základě komplexního pozměňovacího návrhu.

tivního procesu sněmovní tisk č. 71 (7. volební období), který obsahoval návrh novely zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), tedy původního, byť z velké části stále neúčinného služebního zákona. V rámci tohoto zákonodárského procesu byl ústavněprávním výborem podán komplexní pozměňovací návrh, kterým byla původně zamýšlená novela zcela nahrazena návrhem úplně nového zákona o státní službě. Jakkoliv tedy bylo téma komplexních návrhů pro Ústavní soud již „ohranou písničkou“, daná situace představovala přece jen novinku.

Nejprve Ústavní soud shrnul svoji předchozí judikaturu tvrzením, že důvodem pro zrušení zákona nemůže být prosté nerespektování některého ustanovení jednacího řádu jedné z komor, nýbrž teprve porušení ústavní normy. Ke zrušení zákona na základě porušení pravidel zákonodárského procesu tak může dojít buď tehdy, pokud by toto pravidlo bylo zakotveno přímo v Ústavě, anebo pokud by v důsledku porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny či Senátu došlo k porušení některého ústavního práva, principu či hodnoty. Mezi tyto hodnoty pak řadí právní jistotu a předvídatelnost práva plynoucí z principu právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy, volnou soutěž politických stran dle čl. 5 Ústavy a ochranu menšin vyplývající z čl. 6 Ústavy, za kterou pro dané účely považuje zejména parlamentní opozici.³¹⁾

Ústavní soud dále konstatoval, že byť je forma komplexního pozměňovacího návrhu tolerována, nelze jejím prostřednictvím předložit ve druhém čtení návrh zcela nového zákona. Dokonce pak výslovně stanovil, že nebyl naplněn požadavek „*akcesorického vztahu pozměňovacího návrhu k návrhu zákona, tedy požadavek na pouhé pozměnění předlohy formou pozměňovacího návrhu*“, který zdůrazňoval ve svých předchozích nálezech. Je tedy nepochybné, že v tomto případě došlo k porušení pravidel legislativního procesu (konkrétně § 63 odst. 1 bodu 5 písm. a) jednacího řádu Poslanecké sněmovny), a to dokonce v míře, která je též v rozporu s Ústavou.³²⁾ Ústavní soud v rozhodnutí výslovně uvedl, že nemůže aprobovat uvedený postup, v jehož rámci je novela zákona nahrazena při projednávání v Poslanecké sněmovně formou komplexního pozměňovacího návrhu zcela novým zákonem.

Tím však příběh neskončil. Ústavní soud totiž po vzoru svého rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 56/05 aplikoval princip proporcionality a posuzoval tak, zda a příp. do jaké míry byly napadeným postupem dotčeny principy právní jistoty a předvídatelnosti práva (jako komponenty právního státu). Zdůraznil také, že je nutno brát v potaz, zda došlo k porušení práv vlády, popř. jiných subjektů zákonodárského procesu. Dle názoru Ústavního soudu nikoliv, neboť vláda byla takříkajíc s uvedeným postupem srozuměna (resp. jej v podstatě sama iniciovala).

³¹⁾ Bod 124 nálezu.

³²⁾ Bod 165 nálezu.

Konečně Ústavní soud argumentoval s odkazem na přílepkový nálezn také ústavním účelem přehlednosti a předvídatelnosti zákonů, resp. právního řádu jako celku.³³⁾ Zákon o státní službě schválený na základě komplexního pozměnovacího návrhu ovšem dle Ústavního soudu nemůže být překvapivý či způsobit nepřehlednost právního řádu, neboť vzhledem k tomu, že i původní návrh zákona byl návrhem zákona o státní službě, nemůže adresáty právních norem jakkoliv mást.

Nakonec tak Ústavní soud dospěl k závěru, že musí být upřednostněn princip právní jistoty a důvěry v právo, hodnoty materiálního právního státu a princip efektivní ochrany ústavnosti, a to i s ohledem na poměrně kvapnou situaci týkající se nutnosti přijetí zákona o státní službě. V mnohém tak byla překonána dosavadní judikatura Ústavního soudu týkající se legislativního procesu. Dá se říci, že staré hradby byly zbořeny a nahrazeny mnohem menším plotem.

2.3. Omezení parlamentní debaty jakožto vada zákonodárného procesu

Konečně vadou legislativního procesu může být i omezení parlamentní debaty během projednávání návrhu zákona na půdě Parlamentu a z toho vyplývající omezení práv parlamentní menšiny představované nejčastěji opozicí.³⁴⁾

Omezení práv opozice v rámci parlamentní debaty Ústavní soud ostře kritizoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.³⁵⁾ V něm shledal, že se může jednat i o degrační důvod, neboť právě vyhlášení stavu legislativní nouze je velkým zásahem do práv opozice, který může vést k porušení demokratických principů ovládajících legislativní proces.³⁶⁾ Tyto principy v sobě zahrnují zejména zásadu většinového rozhodování a od ní neoddělitelný princip ochrany menšin vyplývající z čl. 6 Ústavy.

Řádný zákonodárný proces se tak musí vykazovat i tím, že nedošlo k nepřiměřenému zásahu do práv opozice a byla naplněna zásada ochrany práv (parlamentních) menšin, mezi něž Ústavní soud řadí (i) práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách, (ii) práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné, (iii) práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, (iv) práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu

³³⁾ Bod 159 nálezu.

³⁴⁾ Tento pojem není v českém právním řádu definován, ovšem Ústavní soud s ním smele pracuje. Ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 dokonce stanovil, že jejími základními funkcemi opozice jsou artikulace menšinových názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládnoucí většiny (bod 70 nálezu). Používání pojmu „opozice“ však nezůstalo bez kritiky ze strany soudce Ústavního soudu Jiřího Muchy.

³⁵⁾ Nález se zabýval také vymezením předpokladů pro vyhlášení stavu legislativní nouze a pro příští jeho podmínky vymezil velmi restriktivně. Nebude tedy již možné využívat stav legislativní nouze pro pouhé urychlení zákonodárného procesu z vůle vládní většiny.

³⁶⁾ Srov. bod 79 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

většinou přijatých rozhodnutí (zákonů) a konečně (v) práva chránící parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvůli ze strany většiny. Pouze takový legislativní proces, který umožní uplatnění těchto práv, a tím i „racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možnostmi aktivní participace účastníků v jeho průběhu“, lze považovat za náležitý.³⁷⁾

V projednávané věci tak Ústavní soud dospěl k názoru, že vyhlášení stavu legislativní nouze bez zákonných důvodů porušuje zásahu ochrany parlamentní menšiny a představuje natolik závažnou vadu zákonodárního procesu, že tato je způsobilá být důvodem pro zrušení zákona pro nedodržení pravidel demokratického zákonodárního procesu. V intencích nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 by však Ústavní soud v takovém případě, kdy zákon nevykazuje materiální vady způsobující protiústavnost, měl uplatnit zásadu proporcionality a jinak bezvadný zákon přijatý v legislativním procesu vykazujícím vady nerušit. Ústavní soud ovšem závěry vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 opět jistým způsobem korigoval a zdůraznil důležitost faktu, že průběh zákonodárné procedury je a musí být referenčním hlediskem pro přezkum ústavnosti právních předpisů a že pokud by měl lpět na striktním dodržování principu proporcionality, jak jej vymezil v případě „squeeze-outového“ nálezu, nemohlo by porušení ústavních kautel legislativního procesu nikdy vést k derogačnímu nálezu. Jako jedno z kritérií pro přípustnost derogace jen z důvodu vadného zákonodárního procesu pak označuje časové hledisko podání návrhu na zrušení zákona. Pokud, jak tomu bylo v případě zákona přijatého vadně za stavu legislativní nouze, je návrh podán bezprostředně po publikaci zákona ve Sbírce zákonů, lze přistoupit ke zrušení zákona z důvodu vadné zákonodárné procedury dosahující ústavní relevance, neboť se nejedná o tak zásadní zásah jako po několika měsících či letech jeho případné účinnosti.³⁸⁾ Ústavní soud tak postavil otázku, zda lze zrušit zákon pouze z důvodů vad legislativního procesu, pro příště najisto a tuto skutečnost citovaných nálezem potvrdil. Dodejme však, že se nejednalo o jednomyslné rozhodnutí, neboť tato teze vzbudila silnou kritiku i uvnitř Ústavního soudu, když šest soudců připojilo svá disentní stanoviska.

V bodě 36 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (č. 220/2012 Sb.)³⁹⁾ Ústavní soud vymezil další kritérium, které je zapotřebí vzít v úvahu při posuzování ústavnosti vyhlášení stavu legislativní nouze a potenciálního omezení práv opozice vedoucího k možnému zrušení zákona. Ústavní soud totiž zopakoval, že jeho derogační pravomoc nenastupuje automaticky (objektivně) při jakýchkoliv pochybnostech o důvodnosti stavu legislativní nouze, nýbrž toliko

³⁷⁾ Bod 75 nálezu.

³⁸⁾ Nutno však říci, že Ústavní soud v rozebíraném případě stejně přistoupil k problému ve smyslu rčení „*olk se nažral a koza zůstala celá*“. Zákon totiž skutečně z důvodu procesních pochybení zrušil, ovšem s účinností ke dni 31. 12. 2011 (přičemž rozhodnutí bylo vydáno 1. 3. 2011).

³⁹⁾ Předmětem přezkumu bylo zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaiických (solárních) elektráren.

za situace, kdy je materiálně dotčeno jádro demokratické parlamentní diskuse. Důležité přitom je, aby se v takovém případě opozice skutečně cítila dotčena na svých právech a toto také před Ústavním soudem namítala. Pokud tomu tak není, Ústavní soud není oprávněn v rámci svého přezkumu poskytovat ochranu právům parlamentní menšiny, která se sama necítí být dotčena na svých právech.

Hranici přípustnosti omezení práv opozice se Ústavní soud dále zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (č. 437/2012 Sb.). Předmětem přezkumu byla řada zákonů, při jejichž projednávání v Poslanecké sněmovně došlo k využití několika institutů jednacího řádu, které však v součtu měly dle názoru navrhovatelů vést k nepřijatelnému omezení práv opozice. Ohledně návrhů těchto zákonů byla totiž sloučena rozprava, ovšem až poté, co tyto zákony byly Poslanecké sněmovně vráceny Senátem. Dále došlo k omezení řečnické doby a počtu vystoupení jednotlivých poslanců. Zároveň bylo projednávání těchto návrhů zařazeno na pořad schůze bez hlasování na probíhající schůzi Poslanecké sněmovny. Nadto již v rámci původního projednávání v Poslanecké sněmovně došlo ke zkrácení lhůt k projednání návrhu zákona ve výboru a ke zkrácení lhůty pro zahájení třetího čtení.

Ústavní soud nejprve konstatoval, že i dílčí omezení práv opozice provedená v souladu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny, která v každém jednotlivém případě nejsou derogačním důvodem, mohou ve svém souhrnu vést ke vzniku natolik závažné vady, která zrušení zákona pro rozpor s pravidly zákonodárského procesu může způsobit. S odkazem na nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 opět zdůraznil princip většinového rozhodování za současné ochrany práv menšin a důraz kladl také na zákaz svévole, požadavek demokratické kontroly a princip volné soutěže politických stran. V těchto intencích je pak zapotřebí posuzovat právo poslanců a senátorů vystoupit na parlamentní půdě a prezentovat svůj názor k předloženému návrhu zákona. Nejedná se tak dle názoru Ústavního soudu o „jejich subjektivní právo, jehož účel je dán sám o sobě“⁴⁰⁾, nýbrž má být toto právo prostředkem k umožnění konfrontace různých názorů napříč politickým spektrem. Za účelem racionalizace parlamentní debaty mohou jednací řády zakotvit mechanismy, jak toto právo přiměřeně omezit (ne však zcela vyloučit) a umožnit tak rychlejší parlamentní projednání návrhu zákona.

Ve vztahu k problematice doplnění pořadu schůze vyslovil Ústavní soud názor, že případné překvapivé zařazení určitého bodu ze strany parlamentní většiny může vést k odepření možnosti parlamentní menšiny připravit se na projednávání daného bodu nebo se tohoto projednávání vůbec zúčastnit. Přesto však takovéto omezení nebylo s to představovat v daném případě derogační důvod, neboť se jednalo o projednání Senátem zamítnutých nebo vrácených návrhů zákonů.

Při rozporu ústavní konformity sloučení parlamentní rozpravy Ústavní soud

⁴⁰⁾ Bod 207 nálezu.

stanovil analogicky k problematice přílepků, že je možné sloučit parlamentní rozpravu, ovšem pouze tehdy, pokud spolu body pořadu schůze vzájemně věcně souvisí. Nelze tedy přistoupit k jakési „všezahrnující“ rozpravě. Ta by totiž pro rozsah svého předmětu postrádala jakýkoliv rozumný smysl.⁴¹⁾ V daném případě dle názoru Ústavního soudu taková vzájemná věcná souvislost dána nebyla, a proto nebyly splněny zákonné předpoklady pro sloučení rozpravy. Intenzita této vady legislativního procesu však nedosáhla takové míry, aby mohla být důvodem pro zrušení zákona pro vadný legislativní proces a rozpor s ústavním pořádkem.

Důležitým argumentem však bylo, že k napadenému sloučení došlo právě až ve fázi, kdy Poslanecká sněmovna projednávala návrh zákona poté, co jí byl tento vrácen Senátem. Neboť za takové situace nebylo pochyb o tom, že opozice, resp. jednotliví poslanci měli možnost artikulovat svá stanoviska na půdě Poslanecké sněmovny již v průběhu původního projednávání návrhu. Na tom nic nezměnil ani fakt, že došlo již v této fázi ke zkrácení některých lhůt, neboť ani toto zkrácení nedosahuje (a to ani společně s ostatními omezeními provedenými v rámci daného legislativního procesu) natolik závažné omezení práv opozice, které by mohlo zdůvodnit zrušení zákona.

K legislativním pochybením majícím potenciál omezit práva opozice se Ústavní soud dále vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (č. 177/2013 Sb.).⁴²⁾ Namítaným důvodem pro zrušení zákona bylo mj. nedodržení ústavně předepsaného procesu přijímání napadeného zákona, které mělo spočívat v tom, že návrh zákona Poslanecká sněmovna neprojednala na první možné schůzi následující po jeho vrácení Senátem. Dále také navrhovatelé argumentovali „systematickým porušováním práv opozičních poslanců v průběhu celého legislativního procesu“, které mělo spočívat např. v tom, že došlo k obecnému zkrácení řečnické doby jednotlivých poslanců, jednání Poslanecké sněmovny v nočních hodinách, údajnému přijetí zákona v čase přestávky, kdy již byli opoziční poslanci mimo jednací sál apod. Konečně mělo být podle navrhovatelů takto celospolečensky citlivé téma církevních restitucí předmětem referenda, a pokud tomu tak nebylo, došlo k odepření práva občanů České republiky podílet se přímo na správě věcí veřejných prostřednictvím všelidového hlasování.

Ani jeden z těchto argumentů však Ústavní soud neshledal být způsobilým odůvodnit zrušení zákona. Lhůtu stanovenou v § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny slovy „na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů“ Ústavní soud označil jako „pokyn technické povahy“, jehož časové nedodržení nemá žádné sankční následky. Ani ostatní namítaná dílčí porušení práv opozice

⁴¹⁾ Bod 215 nálezu.

⁴²⁾ Předmětem přezkumu ze strany Ústavního soudu byl zákon č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), tedy otázka tzv. církevních restitucí.

neshledal jako důvodná. Zopakoval, že omezení řečnické doby je zákonným a ústavně konformním nástrojem, a to i v případě, že je takto omezen poslanec přednášející stanovisko poslaneckého klubu, který jinak dle § 59 odst. 1 věty druhé na řečnické době omezen být nemůže, pokud byl poslaneckým klubem pověřen přednést jeho stanovisko „k věci“. Pokud však takový poslanec „k věci“ nemluví, nemůže těžit ze svého privilegia.

Ústavní soud tak uzavřel, že „*legislativní proces umožnil racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu*“, ⁴³⁾ a proto před Ústavním soudem z hlediska dodržení pravidel zákonodárského procesu obstál, byť Ústavní soud neopomněl odsoudit morální pokleslost pozadí předmětného legislativního procesu.

3. KDE LEŽÍ ONA HRANICE?

Shrňme-li tedy výše uvedené, je zjevné, že Ústavní soud spojuje nutnost dodržovat pravidla legislativního procesu s principem demokratického právního řádu a z něj vyplývajícími zásadami předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona. Nadto lze v judikatuře Ústavního soudu vysledovat názor, že zákon, který splňuje požadavky určitosti, jasnosti, přehlednosti, srozumitelnosti, jednoznačnosti, nerozpornosti a jazykové a stylistické bezvadnosti může vznikat jen v řádném legislativním procesu, který se vyznačuje respektem ke svým pravidlům. ⁴⁴⁾ Mohlo by se tak zdát, že řádnost legislativního procesu je v jakési přímé úměře ke kvalitě výsledného zákonodárského díla. Realita však toto zcela nepotvrzuje. Zatímco u skupiny vad spočívajících ve využití a zneužití zákonodárského procesu, respektive zejména v případě přílepků či sběrných novel majících za důsledek nepřehlednost a nesrozumitelnost zákona a právního řádu jako takového, lze vysledovat stopu mezi porušením pravidel zákonodárského procesu a výsledným vadným produktem, u ostatních skupin tato jasná linie zřetelná není. Do jaké míry pak ovlivňuje výsledný zákon kvalita parlamentní rozpravy a její případná omezení, je diskutabilní. Neomezená parlamentní rozprava a kritizované *zákonodárské kutilství* ⁴⁵⁾ je totiž druhou stranou mince, která může mít na výsledný produkt zákonodárského procesu také ne vždy zcela blahý vliv.

V kontextu výše uvedené judikatury Ústavního soudu lze dále konstatovat, že výklad legislativních pravidel a stanovení míry přezkumu řádnosti legislativního procesu ze strany Ústavního soudu prošly značným vývojem. Zdá se

⁴³⁾ Bod 92 nálezu.

⁴⁴⁾ Srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (technická novela obchodního zákoníku) nebo přílepkový nález.

⁴⁵⁾ K tomu srov. KOKES, M. *Vybrané nedostatky zákonodárského procesu z pohledu teorie zákonodárství a judikatury Ústavního soudu ČR* [online]. Brno, 2014 [cit. 2016-11-12]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Vojtěch Šimíček. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/61174/pravf_d/, s. 18 a 278 an.

také, že lze vysledovat určitou názorovou sinusoidu. Zatímco zpočátku (nález k technické novele obchodního zákoníku či zejména přílepkový nález) Ústavní soud kladl poměrně značné požadavky na bezvadnost legislativního procesu a nezdráhal se pro porušení jeho pravidel zrušit celý zákon, tuto přísnost později korigoval a přihlásil se k určité zdrženlivosti. Zejména pak na jistou dobu dospěl k názoru, že jinak obsahově bezvadný zákon nemá být rušen pro pouhé porušení pravidel zákonodárného procesu (Pl. ÚS 56/05 ve věci tzv. *squeeze-outu*) a prosadil tak zásadu proporcionality. Nadto se v judikatuře Ústavního soudu pevně zakotvil princip, že zákon nelze zrušit pro pouhé porušení jednoduchého práva, nýbrž pouze pro takové porušení pravidel zákonodárného procesu, které znamená zásah do Ústavou garantovaných práv (Pl. ÚS 12/10 k tématu vyhlášení stavu legislativní nouze).

Následně však zejména v důsledku nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (velký nález ke stavu legislativní nouze) došlo k určitému „zařazení zpátečky“ a znovuzpřísnění nároků kladených na zákonodárce v legislativním procesu, když bylo odhlédnuto od použití principu proporcionality a zákon byl zrušen pro pouhé, byť markantní, porušení pravidel zákonodárného procesu. Jakožto zásadní kritérium pro tuto možnost bylo Ústavním soudem stanoveno hledisko časové. Má-li být zákon zrušen pouze kvůli porušení procedurálních pravidel zákonodárného procesu, musí být napaden bez zbytečného odkladu po jeho přijetí. Stejně tak bylo zdůrazněno postavení opozice, jejíž práva nemohou být v rámci legislativního procesu bezohledně potírána a upírána.

Nutno však konstatovat, že i z těchto požadavků Ústavní soud postupně slevil. Nejprve se v nejnovější judikatuře k posouzení zákona o státní službě (Pl. ÚS 21/14) opět přihlásil k principu proporcionality, v důsledku kterého může být zhojeno dokonce i porušení ústavního pravidla. Dále zařadil mezi referenční kritéria také princip právní jistoty a důvěry v právo jakožto hodnoty materiálního právního státu a principu efektivní ochrany ústavnosti, pro něž nemá být rušen zákon, který je adresáty norem legitimně očekáván a jehož zrušení by v praxi vedlo k určitým zmatkům.

Co se tematického rozdělení vad týče, lze shrnout, že ryze technické vady povětšinou nejsou s to být ve své podstatě derogačním důvodem, ať už se jedná o legislativně-technické vady, možnost opakování hlasování na základě návrhu poslance či nedodržení pořádkových lhůt stanovených jednacímí řády. Výjimkou je v tomto kontextu nález týkající se technické novely obchodního zákoníku (Pl. ÚS 5/02). Jeho osud však stihl jakýsi „průkopnický komplex“. Ve své podstatě byl první vlaštovkou mezi nálezy týkajícími se vad legislativního procesu. Mnohé v něm vyslovené názory však byly později, jak bylo uvedeno výše, přeformulovány a upraveny. Nález však zůstává významným proto, že poprvé postavil najisto, že zákon lze zrušit pro porušení legislativních pravidel.

Ve vztahu k využití či zneužití určitých zákonných institutů legislativního procesu už odpověď takto jednoznačná být nemůže. Přílepkový nález jasně stanovil, že přílepky jako takové jsou nepřipustné, pokud porušují tzv. pravidlo úzkého vztahu, tzn. extenzivně překračují předmět vymezený původním ná-

vrhem zákona. Ostatně i zákonodárce měl již v minulosti tendence přílepky výslovně zakázat zákonem. Tak byl Poslanecké sněmovně předložen návrh na novelizaci jejího jednacího řádu, který měl zakázat „*pozměňovací návrhy, které bezprostředně věcně nesouvisí s předmětem původního pozměňovacího návrhu*“ (sněmovní tisk 26 v 7. volebním období).⁴⁶⁾ Nadto tento návrh zákona cílil i na zavedení povinnosti odůvodňovat pozměňovací návrhy. Výsledný novelizační zákon č. 265/2014 Sb. však ani jeden z těchto návrhů v důsledku podaných pozměňovacích návrhů nepřevzal,⁴⁷⁾ byť i nadále mělo být jeho cílem znesnadnění možnosti využívat přílepeků. Toho však měl dosáhnout zejména zveřejňováním jmenovitého hlasování poslanců o jednotlivých pozměňovacích návrzích ve výborech a prodloužením lhůty mezi druhým a třetím čtením ze sedmdesáti dvou hodin na čtrnáct dní.

Na druhé straně je Ústavní soud obecně shovívavější ke sběrným novelám a komplexním pozměňovacím návrhům. Tyto legislativní praktiky před Ústavním soudem v podstatě vždy obstály, a to i pokud byl ve formě komplexního pozměňovacího návrhu předložen celý zákon, jako tomu bylo v případě zákona o státní službě. Byť byla shledána protiústavnost takového kroku, v rámci principu proporcionality Ústavní soud tuto praxi toleroval.

Konečně i omezení práv opozice a parlamentní debaty jistě představuje vadu zákonodárného procesu, která je způsobilá zapříčinit zrušení zákona Ústavním soudem. Ne však každé omezení může dosáhnout „derogační“ intenzity. Zprv je nutné, aby se v takových případech sama opozice (či obecně menšina v parlamentu) cítila dotčena na svých právech a toto před Ústavním soudem namítala. Ústavní soud totiž není ochoten poskytovat ochranu menšinovým právům, aniž by se dotčená menšina fakticky cítila utlačována.

Nadto však ani opozice není neomezitelná na svých právech. Cílem parlamentní diskuse je, aby mohly být slyšeny všechny strany, ne aby mohly být slyšeny bez omezení. Důležité je, aby bylo vůbec zachováno právo artikulovat svůj názor na půdě zákonodárného sboru, umožnit střet konkurenčních názorů a racionální diskurs. Optikou nálezů je tak „běžné“ omezení v rámci běžného zákonodárného procesu přípustné. Neboli, kromě omezení opozice v podobě vyhlášení stavu legislativní nouze, které bylo ze strany Ústavního soudu shledáno jako zásah do práv opozice schopný způsobit zrušení zákona pro procedurální vady, nebyla prozatím jiná dílčí omezení v podobě sloučení rozpravy, zkrácení řečnické doby či náhlého doplňování pořadu schůze (byť i ve svém souhrnu) shledána důvodnými pro zrušení zákona.

Nutno však vnímat, že v posledních několika letech se Ústavní soud skutečně hlásí spíše ke své zdrženlivosti a zasahuje do pravidel zákonodárného procesu

⁴⁶⁾ Srov. <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=26>.

⁴⁷⁾ Nutno však dodat, že mnohé pozměňovací návrhy v současné době bývají odůvodněny i písemně, byť ne v rozsahu, v jakém je zapotřebí odůvodnit návrh zákona. Posouzení kvality těchto odůvodnění (či důvodových zpráv obecně) však zůstává záměrně stranou pozornosti této práce.

čím dál méně. Důkazem budiž usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/16 ze dne 24. 5. 2016 ve věci ústavních stížností jednotlivých poslanců na průběh legislativního procesu ohledně návrhu zákona o evidenci tržeb.⁴⁸⁾ Byť byly ústavní stížnosti jednotlivých poslanců z procesních důvodů odmítnuty, Ústavní soud neopomenul odkázat na princip vlastního sebeomezení a nezasahování do samoregulace zákonodárné moci. V dané věci je však vzhledem k podanému návrhu na zrušení zákona poslanci opozičních stran očekáváno ještě další rozhodnutí Ústavního soudu. Zdálo by se, že proces přijímání zákona obstojí i v tomto případě, neboť v kontextu výše uvedené judikatury Ústavního soudu zjevně postačí, pokud je zachováno (byť omezeně) právo být slyšen a vystoupit se svým názorem. Na druhou stranu je zjevné, že Ústavní soud již v minulosti přehodnotil své dříve vyslovené závěry. Tu přitvrdil, když takříkajíc přetekl pohár trpělivosti (jako v případě nálezu Pl. ÚS 55/10 ohledně stavu legislativní nouze), tu je zase mírnil.

Přesto či právě proto může být očekávané rozhodnutí pro další vývoj parlamentarismu a parlamentní diskuse na české půdě velmi důležité. Jednací řády obou komor totiž stále dávají široký prostor pro improvizaci zákonodárce a dotváření pravidel zákonodárného procesu a zákonodárce toho umí využít. Na jedné straně je dobře, že jednací řády nejsou absolutně všezahrnující. Kritizujeme-li, že obecné právo je příliš podrobné, obsáhlé a na základě toho až nepřehledné, není vhodné požadovat rigiditu, detailnost a přemíru komplexnosti také u pravidel, v rámci kterých se právo tvoří. V případě zdánlivých „mezer“ takových pravidel by tato měla být dle Jana Filipa dotvářena výkladem, který bude respektovat *„rovnost členů kolegiálních orgánů, princip většiny, ochranu zájmů menšiny, ústnost, bezprostřednost, veřejnost, právo diskutovat, právo být slyšen, právo přesvědčovat, právo být informován, jednat férově a v dobré víře.“*⁴⁹⁾

Ovšem v duchu těchto premis by se měl pohybovat zejména sám zákonodárce a tyto mezery vyplňovat vlastním chováním respektujícím tyto atributy. Není-li tomu tak, naskytá se myšlenka, jak vlastně vůbec vnímat pojetí zákonodárného sboru v dnešní době, když i sám tento zákonodárný sbor často rezignuje na své zásadní poslání tvořit svoji vůli na základě racionálního diskursu,⁵⁰⁾ a když se lze setkat s (veřejností mnohdy podporovaným) názorem, že parlament je institucí, kde se pouze hodně „žvaní“. Přijmeme-li však premisu, že parlament by měl (pokud to není dokonce jeho povinností)⁵¹⁾ aspirovat na to, aby tvořil právo „dobré“, nelze se s takovým názorem spokojit. Dobré právo

⁴⁸⁾ Zákon byl později publikován pod č. 112/2016 Sb.

⁴⁹⁾ FILIP, J. Opakování hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednací řád výslovně nezakazuje. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita, 2001, Roč. 9, č. 4, s. 342.

⁵⁰⁾ K tomu a k proměnám role parlamentů více KYSELA, J.: Zákonodárný proces v ČR jako forma racionálního právního diskursu? *Právník* 2005, roč. 144, č. 6, s. 591 a násl.

⁵¹⁾ K otázce povinnosti zákonodárce tvořit „dobré“ právo více MERTEN, D. „Gute“ Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast? *Die öffentliche Verwaltung* 9/2015, Kolhammer Verlag, s. 349 a násl., či KYSELA, J., WINTR, J. in Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 40 a násl., a tamtéž zmíněný

totiž předpokládá dobrý zákonodárný proces. Na druhou stranu ani sebelepší či sebedrobnější pravidla nezaručí kvalitní projednání a kvalitní výsledek, není-li k obojímu vůle. Všechny výše uvedené vady a jevy, kterými se český zákonodárný proces vyznačuje, tak napovídají zejména mnohé o české politické a parlamentní kultuře.⁵²⁾

Shrnutí:

Práce se zabývá procedurálními vadami zákonodárného procesu jakožto důvodem pro zrušení zákona Ústavním soudem. Na počátku jsou tyto vady rozděleny do tří kategorií, v rámci kterých jsou rozebrány jednotlivé nálezy Ústavního soudu. První kategorie zahrnuje tzv. ryze technické vady legislativního procesu a rozebírá zejména nálezy týkající se opakování hlasování na půdě Poslanecké sněmovny. Do druhé, v podstatě sběrné, kategorie vad v podobě využití či zneužití institutů zákonodárného procesu jsou zařazeny nálezy týkající se tzv. přílepků, sběrných novel a komplexních pozměňovacích návrhů. Konečně třetí kategorie vad spočívajících v omezení parlamentní debaty vychází z několika nálezů, v nichž Ústavní soud řešil postavení opozice v parlamentu, její práva a možnosti jejich omezení a omezení rozpravy obecně. Na základě rozboru jednotlivých nálezů se práce snaží nalézt tenkou hranici mezi vadami, které jsou ze strany Ústavního soudu ještě akceptovatelné a těmi, které již nutně představují derogační důvod. V závěru pak práce shrnuje vývoj názorů Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu v čase a konstatuje, že přístup Ústavního soudu k posuzování zákonodárné procedury prošel v čase mnohými proměnami.

Summary:

The paper deals with the defects of the legislative procedure as a reason for an annulment of the law by the Czech Constitutional Court. The defects are divided into three groups. In each group the particular decisions of the Constitutional Court are analysed. The first group includes the so called pure technical defects of the procedure and examines the decisions regarding the repeated voting in the Chamber of Deputies. The second group (basically a gathering one) includes such defects which lie in the use or misuse of the legislative procedure's instruments (legislative riders, gathering amendments of laws and complex amendatory proposals). Finally, the third category of the defects is based on several decisions in which the Constitutional Court dealt with the role of the opposition in the Parliament, its rights, possibility of its restriction and the restriction of the parliamentary debate. Based on the above mentioned analysis the paper tries to find the thin line between the defects which are basically accepted by the Constitutional Court and defects

článek Taisie Čebišové *Právo na dobré zákony (?)* in VOSTRÁ, L. (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 84 a násl.

⁵²⁾ K tomu WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010.

which cause the annulment of a law. Finally, the evolution of the Constitutional Court's opinions regarding the legislative procedure and its rules during time is presented and concludes in the statement that the approach of the Constitutional Court to its topic has been significantly changing over time.