

Marie Pechancová

Způsoby zrychlení zákonodárného procesu v ČR a SRN^{*)}

1. Úvod

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

Teoreticky i prakticky mohou být nositeli zákonodárné pravomoci i jiné subjekty. Jedná se zejména o moc výkonnou, tedy vládu či hlavu státu, které oplývaly pravomocí vydávat legislativní akty s mocí zákona zejména v minulosti. Téma delegace zákonodárné pravomoci na vládu však v této práci nebude obsaženo, neboť dalece překračuje rozsah této práce.²⁾ Za zákonodárce může být považován i lid jakožto nejvyšší suverén ve státě. Ovšem ani téma přímé demokracie nebude blíže rozebráno, neboť je natolik specifické a obsáhlé, že si zaslouží vlastní rozbor. V současnosti navíc v podmínkách naší republiky ani v SRN lid všeobecnou zákonodárnou pravomoc nemá.³⁾ Omezíme se tak na odchylky od běžného zákonodárného procesu na půdě parlamentu, a to takové, které mají za cíl urychlit legislativní proces.

^{*)} Článek vychází z příspěvku k výjezdnímu semináři ústavního práva v Peci pod Sněžkou; vznikl jako součást projektu SVV UK č. 262412/2011 „*Principy demokratického a sociálního státu a jejich kolize*“.

¹⁾ 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*, 1. vyd. Praha: ASPI, 2009, str. 29 an.

²⁾ K tomu více KYSELA, J. *Zákonodárství bez parlamentů*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006.

³⁾ Lid tak vykonává v ČR svou moc přímo pouze na úrovni obcí a krajů. V tomto případě však nevystupuje jako subjekt moci státní, nýbrž spíše jako společenství občanů samosprávných celků. K tomu více PECHANEC, P. *Přímá demokracie v České republice*. Disertační práce, Univerzita Karlova, 2011.

2. Odchylyky od běžného zákonodárného procesu na půdě Parlamentu ČR

Zvláštní procedury můžeme rozdělit do tří samostatných skupin. První z nich se odlišuje mírou účasti jednotlivých komor na přijímání zákona. Z tohoto hlediska se od běžného zákonodárného procesu liší legislativní proces s rovnoprávným postavením komor, v němž je k přijetí návrhu zákona zapotřebí souhlasu jak Poslanecké sněmovny, tak Senátu a použije se v případech přijímání ústavních zákonů a zákonů uvedených v čl. 40 ústavního zák. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen *Ústava*), a legislativní proces, který probíhá pouze v jedné komoře, a to buďto v Poslanecké sněmovně, jež jediná rozhoduje o zákoně o státním rozpočtu, nebo v Senátu při přijímání zákonných opatření.

Druhou skupinu vymezuje snaha o hospodárnost řízení buďto ve specifických situacích, kdy je možno použít zkrácené jednání o návrzích zákonů a stav tzv. legislativní nouze (*viz dále*), nebo v situaci, kdy se nepředpokládá konfliktní projednání zákona a návrh je přijat v prvním čtení dle § 90 odst. 2 an. zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen *jednací řád Poslanecké sněmovny*).

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

V následujících řádcích budou blíže představeny instituty spadající pod vymezení druhé a třetí skupiny, mající za cíl ve vymezených případech zkrátit legislativní proces.

2.1. Zkrácené jednání o návrzích zákonů dle ústavního zákona o bezpečnosti

Zkrácené jednání o návrzích zákonů upravuje čl. 8 ústavního zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen *ústavní zákon o bezpečnosti*). Může být použito pouze v době stavu ohrožení státu⁴⁾ nebo válečného stavu,⁵⁾ předmětem tohoto jednání pak může být *vládní* návrh zákona, ke kterému vláda připojí žádost o projednání ve zkráceném jednání. Není možné takto projednat zákon ústavní. O návrhu se musí Poslanecká sněmovna usnést do 72 hodin od jeho podání. Projednání v dolní komoře upravuje § 100a jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny takový návrh neprodleně přikáže jednomu z výborů, který jej musí projednat v pevně stanovené a nepřekročitelné lhůtě. Výsledkem takového projednání je usnesení výboru, v němž je zahrnut návrh, zda se má konat obecná

⁴⁾ Stav ohrožení státu vymezuje čl. 7 ústavního zákona o bezpečnosti jako situaci, kdy je „*bezprostředně ohrožena svrchovanost státu nebo územní celistvost státu anebo jeho demokratické základy*.“ Vyhláší je Parlament na návrh vlády, a to usnesením, s nímž vyslovila souhlas nadpoloviční většina *všech* poslanců a nadpoloviční většina *všech* senátorů.

⁵⁾ Válečný stav je vymezen v čl. 43 Ústavy: „*Parlament rozhoduje o vyhlášení válečného stavu, je-li Česká republika napadena, nebo je-li třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení*.“ Usnesení o vyhlášení válečného stavu je dle čl. 39 Ústavy přijato nadpoloviční většiny všech poslanců a nadpoloviční většiny všech senátorů.

rozprava, případně které části mají být rozebrány v rozpravě podrobné. Nevydá-li výbor v této lhůtě usnesení, je návrh Sněmovnou projednán po uplynutí dané lhůty; předseda dolní komory ustanoví zpravodaje. K projednání návrhu zákona svolá předseda Sněmovny neprodleně schůzi Sněmovny; koná-li se již schůze Sněmovny, zařadí se projednávání návrhu zákona přednostně na její pořad (§ 100a odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny). Nepoužijí se ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny o prvním čtení, stejně jako ustanovení upravující lhůty v běžném zákonodárném procesu. Návrh lze projednat i bez obecné rozpravy ve druhém čtení, řečnické doby v rozpravách mohou být usnesením Sněmovny zkráceny až na pět minut. Druhé čtení také nelze na návrh opakovat. Nevyžaduje se časový odstup mezi druhým a třetím čtením. Počet vystoupení poslanců je ve druhém čtení omezen na dvě, ve třetím na jedno.

Je-li vládní návrh zákona Poslaneckou sněmovnou ve zkráceném jednání projednán a schválen, následuje zkrácené jednání i v Senátu, který je povinen usnést se o návrhu takového zákona do 24 hodin. Proceduru zák. č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu (dále jen *jednací řád* Senátu) v tomto případě podrobně nerozebírá.⁶⁾ Z obecných ustanovení lze usoudit, že Senát může v této lhůtě návrh schválit, může také vyjádřit vůli nezabývat se zákonem, stejně jako zákon nemusí vůbec projednat. V takovém případě je schválen marným uplynutím lhůty 24 hodin. Senát také může vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, příp. jej zamítnout. V takovém případě má Poslanecká sněmovna pravomoc Senát přehlasovat, a to stejně jako u „běžných“ zákonů.

Zákon přijatý ve zkráceném jednání podepisuje prezident, nemá právo takový zákon vetovat. Není však stanovena lhůta, v níž musí k podpisu dojít, což by v praxi mohlo způsobit mnohé komplikace.⁷⁾ Lze pouze vyslovit naději, že k tomuto kroku by v tak mimořádné situaci prezident nepřistoupil.

Ani k vyhlášení stavu ohrožení státu, ani k vyhlášení válečného stavu za existence České republiky, natož za doby platnosti ústavního zákona o bezpečnos-

⁶⁾ Část patnáctá jednacího řádu Senátu sice pojednává o jednání ve věcech bezpečnosti České republiky, netýká se však zkráceného jednání ve smyslu ústavního zákona o bezpečnosti.

⁷⁾ Čl. 50 Ústavy stanoví, že „*prezident republiky má právo vrátit přijatý zákon, s výjimkou zákona ústavního, s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen.*“ Jedná se tedy o lhůtu k vetování zákona. Na druhou stranu, pokud prezident zákon nevetuje nebo nemá právo jej vetovat, má na základě výkladu čl. 51 Ústavy povinnost zákon podepsat (srov. KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*, 1. díl, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 371). Povaha toho podpisu je ale deklaratorní (srov. PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. 1. díl. Ústavní systém. 2. vyd. Praha: Linde, 1998, str. 197), proto je možné jej vyhlásit i bez podpisu prezidenta republiky, k čemuž v praxi již došlo, když prezident Václav Klaus (ale i jeho předchůdce Václav Havel) odmítl zákon jak podepsat, tak vetovat. K takovým zákonům byl po uplynutí patnáctidenní lhůty vedle podpisu předsedy Poslanecké sněmovny doplněn podpis předsedy vlády, následně byly vyhlášeny a staly se součástí právního řádu ČR i bez podpisu prezidenta republiky. Problém může nastat právě u zákonů, které prezident republiky není oprávněn vetovat, neboť zde není stanovena byť podpůrná lhůta, od níž by bylo možné usuzovat, po jak dlouhé době nečinnosti by měl být předmětný zákon vyhlášen (srov. tamtéž). Tato otázka zůstává jak ze strany teorie, tak praxe otevřená.

ti, nedošlo, proto tento zvláštní legislativní proces prozatím nebyl použit.⁸⁾ Přesto je zcela jisté na místě, že české právo tuto úpravu obsahuje. Mimořádná doba si vyžaduje mimořádné činy, proto toto nebývalé „zrychlení“ legislativního procesu je v předpokládaných situacích opodstatněné. Problém by mohl nastat, byl-li by Parlament natolik paralyzován, že se nebude schopen vůbec sejít. Nastal-li by tento problém pouze v Poslanecké sněmovně a byla-li by rozpuštěna dle čl. 35 Ústavy, bylo by využito institutu zákonného opatření, které by mohlo být přijato ve zkráceném jednání. Senát však nemá právo regulovat formou zákonného opatření státní rozpočet, což by mohlo v době ohrožení státu nebo válečného stavu, kdy je zcela jisté zapotřebí pracovat se státními financemi, přinést mnohé komplikace.⁹⁾ Pokud by však byl paralyzován i Senát,¹⁰⁾ nebylo by možné podle současné Ústavy vydávat žádné legislativní akty s mocí zákona. I vzhledem k dosavadnímu vývoji ústavního systému samostatné České republiky se však zdá rozpuštění Poslanecké sněmovny jako málo pravděpodobné, takže substituce Senátem asi nebude řešením příliš připadajícím v úvahu. Proto volí zahraniční ústavy jiná řešení – přijímání právních předpisů hlavou státu (například spolkový prezident v Rakousku, prezident republiky v Řecku, Polsku, Chorvatsku a Slovinsku), vládou (vydáváním nouzových nařízení s mocí zákona s omezeným předmětem úpravy v Itálii, Makedonii a Švédsku), orgánem krizového řízení (např. Rada obrany v Maďarsku), zvláštním parlamentním orgánem (např. Společný výbor v SRN, viz níže) apod.¹¹⁾ Tyto úpravy mohou být inspirací pro českého ústavodárce. V úvahu připadá vytvoření pravomoci vydávat v rámci moci výkonné nařízení se silou zákona (vydávané buďto vládou, prezidentem, nebo ve spolupráci obou), poněkud komplikovanější by bylo vytvoření nového společného orgánu obou komor Parlamentu po vzoru Německa. Konečně v rovině teorie lze uvažovat i o rozšíření kompetencí Bezpečnostní rady státu.

2.2. Schválení návrhu zákona v prvním čtení

Možnost schválení zákona v prvním čtení byla do jednacího řádu Poslanecké sněmovny doplněna z. č. 47/2000 Sb. Tato novela byla navržena tehdejším poslancem Stanislavem Grossem jako sněmovní tisk č. 361 dne 22. 9. 1999. Původní znění navrhovalo zakotvit do jednacího řádu Poslanecké sněmovny zvláštní zákonodárský proces ke sbližování práva České republiky s právem Evropských společenství. Ovšem vlivem pozměňovacích návrhů (zejména Ústavně-právního výboru) byla tato specifická úprava nahrazena úpravou obecnou, kterou nyní zakotvuje § 90

⁸⁾ SYLLOVÁ, J. a kol. *Parlament České republiky*, 2. vyd. Praha: Linde, 2008, str. 245.

⁹⁾ K tomu více KYSELA, J. Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů českého ústavního práva. *Právní rozhledy* č. 13/2005.

¹⁰⁾ Dle J. Kysely (*tamtéž*) si lze představit čtyři možné scénáře: 1. obě komory jsou neschopné se usnášet, 2. Senát je způsobilý se usnášet, ovšem Poslanecká sněmovna není rozpuštěna, Senát tedy nemůže vydávat zákonná opatření, 3. Poslanecká sněmovna je rozpuštěna, avšak Senát není schopen se usnášet, 4. Poslanecká sněmovna je schopna se usnášet, ovšem Senát je neuschopný.

¹¹⁾ *Tamtéž*.

odst. 2 až 7 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Smyslem úpravy je snaha o rychlejší schvalování návrhů zákonů, nepředpokládá-li se jejich konfliktní projednání. Návrh na schválení návrhu zákona v prvním čtení podává navrhovatel současně s návrhem zákona, tento krok musí řádně odůvodnit v důvodové zprávě. Tento postup nelze použít při přijímání ústavních zákonů, zákona o státním rozpočtu, ale i mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy.

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

Skutečnost, že návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou přijat v prvním čtení, nemá na jednání na půdě Senátu žádný vliv. Senát tak o tomto návrhu rozhoduje běžným způsobem. Lze konstatovat, že tato odchylka od běžného zákonodárného procesu je poměrně často využívána a šetří mnoho času. Slouží k projednání návrhů zákonů, na nichž panuje široký konsensus. Zakotvení institutu námítky proti této proceduře v tomto případě chrání Poslaneckou sněmovnu před návrhy, které by měly v úmyslu institut schvalování návrhů zákonů v prvním čtení zneužívat.

2.3. Přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze

Přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze není zakotveno v ústavním pořádku, ale upravuje jej pouze jednací řád Poslanecké sněmovny, příp. Senátu. Jeho vyhlášení navrhuje pouze vláda, a to „za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody.“¹²⁾ Vyhláší jej předseda Sněmovny, a to na dobu určitou; Poslanecká sněmovna jej ale svým rozhodnutím může zrušit nebo omezit dobu, na niž byl vyhlášen. Zda stav legislativní nouze trvá, posuzuje Sněmovna zejména před projednáním návrhu pořadu schůze. Je-li vyhlášen, může předseda Sněmovny

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

(opět na žádost vlády) rozhodnout, že předložený *vládní* návrh zákona bude projednán ve *zkráceném jednání*. Před samotným projednáním zákona Sněmovna znovu hlasuje o tom, zda jsou splněny podmínky stavu legislativní nouze a zda je zapotřebí předmětný zákon projednat právě ve zkráceném jednání. Procedura je velmi podobná zkrácenému jednání dle ústavního zákona o bezpečnosti a § 100a jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Není však stanovena pevná lhůta pro jeho projednání; tuto navrhne výbor, kterému je návrh přikázán předsedou Sněmovny. Ani v tomto případě se nekoná první čtení, v druhém čtení může být upuštěno od obecné rozpravy. Omezení řečnické doby na pět minut může být použito i v tomto případě, stejně na druhé čtení může bezprostředně navázat čtení třetí.

Jedná-li se o návrh zákona, který by běžně posuzoval i Senát, může jej taktéž projednat ve zkráceném řízení dle § 118 jednacího řádu Senátu. Předpoklady pro zkrácené jednání jsou projednání návrhu ve zkráceném jednání v Poslanecké sněmovně a žádost vlády. Návrh zákona je předsedou Senátu postoupen organizačnímu výboru, který jej přikáže jednotlivým výborům, určí jim k tomuto účelu lhůtu a doporučí předsedovi Senátu zařazení projednání návrhu na začátek schůze. Ta se musí konat do deseti dnů od postoupení návrhu Senátu; Senát nicméně nemusí na schůzi svolané do 10 dnů rozhodnout, může využít plné třicetidenní lhůty buď neschválením pořadu schůze, nebo odročením bodu, případně přerušením schůze. V ostatních otázkách je uplatněn obdobný postup jako při projednávání návrhů zákonů v běžném legislativním procesu.

Značnou výhodou zkráceného jednání za stavu legislativní nouze je, že při projednávání návrhu zákona mohou být podávány (na rozdíl od procedury schválení návrhu zákona v prvním čtení) pozměňovací návrhy. Na druhou stranu je tento institut snáze zneužitelný. Nedává totiž možnost menšině poslanců zablokovat toto zkrácené jednání, jak je tomu u procedury schvalování návrhu zákona v prvním čtení. Oba instituty také mají sloužit k jinému účelu. Zatímco první z nich byl koncipován pro přijímání nekonfliktních návrhů, na nichž panuje shoda napříč politickým spektrem (a na základě toho byly zakotveny blokační menšiny), přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze má za cíl urychlit legislativní proces v mimořádných situacích předjímaných § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Má se tedy jednat o institut mimořádný, použitelný jen v případě naplnění daných kritérií, zatímco přijímání zákonů v prvním čtení může být použito na každý návrh zákona předložený k projednání v Poslanecké sněmovně. Z tohoto rozdílu plyne také slabší postavení opozice při možnosti blokace použití stavu legislativní nouze.

Zatímco byl stav legislativní nouze hojně využíván v prvních dvou volebních obdobích (projednány tak byly například zákony o volbách do Parlamentu, o vydání státních dluhopisů na financování opatření k odstranění povodní, o vydání státních dluhopisů na financování kosovské krize, rozpočtová pravidla atd.), ve čtvrtém volebním období Poslanecké sněmovny došlo asi k jeho vyhlášení „asi pětkrát.“¹³⁾ Mnohem častěji bylo přistoupeno ke schválení zákona v prvním čtení, neboť tento institut umožňuje ještě rychlejší schválení návrhu zákona v Poslanecké sněmovně.¹⁴⁾ Ovšem

¹³⁾ SYLLOVÁ, J. a kol. (2008) *Parlament České republiky*, str. 243.

¹⁴⁾ Tamtéž.

v posledních dvou volebních obdobích se stav legislativní nouze vládě jeví jakožto snadný nástroj k urychlení zákonodárského procesu. Situací se již několikrát zabýval Ústavní soud, neaktuálněji a nejrozsáhleji v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/10. Ten je výsledkem návrhu skupiny poslanců na zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.¹⁵⁾ Tento návrh poslanci odůvodnili chybnou procedurou přijetí zákona, přičemž namítali několik aspektů porušujících základní principy řádného legislativního procesu. Ústavní soud se zabýval zejména namítaným zneužitím stavu legislativní nouze a zaměřil se především na vyložení podmínek vyhlášení stavu legislativní nouze, když usoudil, že „*překážkou případného zneužití postupu tak zůstává pouze zákonné vymezení důvodů, na jejichž základě lze stav legislativní nouze vyhlásit, které jsou nesporně legitimní, ústavně aprobovatelné a přezkoumatelné*“ (bod 86 nálezu). Stanovil, že vždy musí být splněna podmínka *mimořádných okolností*,¹⁶⁾ k níž se kumulativně přidá jedna z dalších zákonem předvídaných podmínek, tj. ohrožení základních práv a svobod občanů nebo bezpečnost státu nebo hrozba značné hospodářské škody.¹⁷⁾ K takovému úsudku přistoupil i z toho důvodu, že vyhlášení stavu legislativní nouze je velkým zásahem do práv opozice,¹⁸⁾ tedy menšiny.¹⁹⁾ Zároveň přihlédl k tomu, že stav legislativní nouze je upraven v běžném zákonodárství a nemá jakoukoliv oporu v ústavním pořádku, jak uvádí v bodě 80 nálezu: „*Ústavní soud musel v této souvislosti*

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

¹⁶⁾ Bod 84 nálezu: „*Za mimořádnou okolnost (posuzováno prizmatem ústavních principů) je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy. (...) Její typová závažnost musí být přitom srovnatelná s čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.*“

¹⁷⁾ Tato teze byla kritizována v disentaním stanovisku soudkyně Dagmar Lastovecké: „*Samostatné posuzování mimořádných okolností jako podmínky pro vyhlášení legislativní nouze považuji za nesprávné z hlediska výkladu ustanovení § 99 odst. 1 JŘPS, neboť situace, kdy státu hrozí závažná hospodářská škoda, je samozřejmě mimořádnou okolností, kterou není již nutno nalézat. Nesdílím tak výklad citovaného ustanovení, dle něhož se v případě mimořádných okolností a hrozící závažné hospodářské škody jedná o dvě podmínky, které musí být naplněny kumulativně.*“

¹⁸⁾ Používání tohoto pojmu v textu nálezu kritizuje ve svém disentaním stanovisku soudce Jiří Mucha: „*Stejně tak se nemohu ztotožnit s tím, že odůvodnění pracuje s pojmem opozice (našemu právnímu řádu neznámým), jako bychom se pohybovali v podmínkách parlamentarismu westminsterského typu (...).*“

¹⁹⁾ Bod 79 nálezu: „*Vzhledem k okolnosti, že se jedná o institut zkracující proceduru přijetí vládních návrhů zákonů, nezbytně dochází nejen k omezení či zkrácení výše zmíněných práv parlamentní opozice (zejména vynecháním prvního čtení a možností vynechat obecnou rozpravu, jakož i možností zkrátit řečnickou dobu až na 5 minut, resp. znemožněním činit některé procedurální návrhy ve vztahu k programu schůze i k jejímu průběhu atd.), nýbrž v konečném důsledku dochází i k narušení či relativizování výše vyložených demokratických principů ovládajících legislativní proces.*“

přihlédnout i k tomu, že ústavní pořádek explicitně připouští možnost projednat vládní návrh zákona ve zkráceném jednání pouze na základě čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a to v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Stanoví-li tedy ústavní pořádek takovouto možnost pouze v jediném případě, je zřejmé, že za jiných situací to obecně možné není. (...) Lze sice připustit, že na úrovni zákona (jednacího řádu) se zakotví další případy, kdy lze zákony projednat ve zkráceném řízení (legislativní nouze), avšak protože jde o úpravu *praeter constitutionem* a protože smyslem ústavněprávní reglementace zkráceného projednávání je ochrana práv a principů ovládajících legislativní proces v demokratickém právním státě, využití institutu legislativní nouze je možné jen za předpokladu širokého konsenzu v Parlamentu (aklamace, případně alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona) anebo (a) jen tehdy, kdy typová závažnost situací, v nichž bude legislativní nouze použita, odpovídá závažnostem situacím, s nimiž počítá ústavní pořádek pro zkrácené projednání návrhu zákona (stav ohrožení státu, válečný stav).“ Takovému pojetí však zcela odporuje faktický stav, kdy byl a je stav legislativní nouze v Parlamentu hojně využíván, ať už byla u moci strana z pravého či levého křídla politického spektra.²⁰⁾ U předmětného zákona Ústavní soud neshledal, že by tyto podmínky byly naplněny, a proto jej zrušil s účinností ke dni 31. 12. 2011.²¹⁾

Toto rozhodnutí stav legislativní nouze vyložilo natolik restriktivně, že pro příště bude použitelný jen na skutečně mimořádné okolnosti typu přírodních katastrof. Je pravdou, že vláda pod argument hrozby *značných hospodářských škod* často schovávala zákony, které byly kontroverzní a bylo nutno je schválit dostatečně rychle. Přesným příkladem tohoto je zrušený zákon č. 347/2010 Sb. Nebyl to zákon, na němž by panovala široká politická shoda, neboť zaváděl přísná úsporná opatření. Proto nebylo možné přistoupit k jeho schválení v prvním čtení. Na druhou stranu je jasné, že jej vláda potřebovala přijmout v co nejkratším čase, neboť jeho nepřijetí do konce roku by mělo zásadní vliv na (ne)plnění státního rozpočtu. Jak vidno, vláda nemá nástroj k rychlému přijetí takových norem, které mohou zásadním způsobem ovlivnit podobu státního rozpočtu pro příští rok. Otázka, jestli nástroj k urychlení legislativního procesu má či nemá mít, však není otázkou jednoduchou. Souvisí s tím, jak nazíráme rozložení sil v parlamentní demokracii. Bezesporu je Parlament jakožto představitel moci zákonodárné hlavním legislativcem. Tuto pozici mu nechceme a ani nemůžeme vzhledem k textu Ústavy upírat.²²⁾ Otázkou je, jak silnou má mít Parlament pozici.

²⁰⁾ Z disentančního stanoviska soudce Stanislava Balíka: „*Předpokládám, že shodně jako já nenalezl i účastník legislativního procesu ve vztahu k vyhlášení stavu legislativní nouze ústavněprávní normu ve znění: „mnohokrát a dost“.*“

²¹⁾ Tento výsledek glosoval ve svém disentančním stanovisku soudce Stanislav Balík následovně: „*Podařilo se, že napadený zákon obstál a zároveň neobstál. Dvousethlavému drakovi byla utáta většina jeho hlav, tyto se však mohou odkutálet pod sprchu živé vody a do shora uvedené data stihnout přijetí téhož zákonného textu. Pouze pokud by se to nepodařilo, vstala by možná z mrtvých již pár měsíců trouchnivější předchozí právní úprava.*“

²²⁾ Ovšem i v historii samostatné České republiky se vyskytla snaha přenést zákonodárnou pravomoc na moc výkonnou, a to v návrhu tzv. euronovely Ústavy z roku 1999, který obsahoval ustanovení zmocňující vládu vydávat nařízení s mocí zákona (sněmovní tisk 208, III. volební období). Nařízení s mocí zákona byla vláda dle návrhu oprávněna vydávat jen „*k provedení závazků ke sblížování práva vyplývajících z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na*

Soudce Stanislav Balík ve svém disentaním stanovisku k popisovanému nálezu pokládá inspirativní řečnickou otázku: „Je nejdemokratičtější práve onen stát, v němž je oproti jiným státům pozice parlamentu nejsilnější?“ To je otázka choulostivá, avšak nadmíru trefná. Jak vybalancovat pozici vlády a Parlamentu v legislativním procesu tak, aby vláda měla dostatečně silný nástroj prosadit svůj návrh zákona v přiměřené lhůtě, aniž by bylo fatálně zasaženo do práv legislativního sboru? Na tomto místě ponechme položené otázky bez odpovědí, vrátíme se k nim v závěru.

Závěrem dodejme, že nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 vzbudil silnou kritiku i uvnitř Ústavního soudu, když šest soudců²³⁾ připojilo svá disentaní stanoviska.

2.4 Legislativní proces při přijímání zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry

Dle čl. 44 odst. 3 Ústavy je vláda „oprávněna žádat, aby Poslanecká sněmovna skončila projednávání vládního návrhu zákona do tří měsíců od jeho předložení, pokud s tím vláda spojí žádost o vyslovení důvěry.“ Motiv vlády k takovému kroku může být trojí. Na jedné straně jde o motiv morální, kdy vláda považuje určitý návrh zákona za tak zásadní, že v případě jeho nepřijetí by považovala svoji další existenci za nemyslitelnou; na druhé straně může být toto spojení nástrojem k urychlení zákonodárního procesu a pojistkou přijetí zákona, převládá-li v Poslanecké sněmovně snaha o udržení politické stability a zachování současné vlády u moci. Třetí použití bylo poprvé všeobecně diskutováno na počátku roku 1998, kdy tehdejší „úřednická“ vláda premiéra Tošovského spojila otázku své důvěry s projednáváním zákona o podmínkách převodu zemědělských a lesních pozemků z vlastnictví státu na jiné osoby. Tento postup sledoval naplnění podmínek čl. 35 odst. 1 písm. b) a chtěl tak otevřít cestu k předčasným volbám. Jak známo, nakonec byl přijat postup vydání ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny, a tak vláda návrh vzala zpět před uplynutím tříměsíční lhůty.²⁴⁾

Je-li k návrhu zákona připojena žádost o vyslovení důvěry vládě, je Poslanecká sněmovna povinna se o takovém návrhu zákona usnést do tří měsíců od jeho předložení. Jaký bude časový postup schvalování návrhu, určí sama Poslanecká sněmovna na návrh organizačního výboru (§ 96 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny) hlasováním v prvním čtení návrhu zákona po jeho uvedení navrhovatelem, tedy vládou. To, co motivuje dolní komoru k dodržení lhůty, je čl. 35 odst. 1 písm. b) Ústavy, tedy možnost jejího rozpuštění, neusnese-li se o vládním návrhu zákona v dané lhůtě. Je-li návrh v tříměsíční lhůtě schválen, má se za to, že je vládě současně vyslovena i důvěra.²⁵⁾ Pokud je však návrh v dané lhůtě zamítnut, důvěra

straně druhé.“ Poslanecká sněmovna se však zalekla takto široké pravomoci vlády a návrh hned v prvním čtení zamítla. Pro podrobnosti o návrhu a jeho projednávání viz KYSELA, J. (2006) *Zákonodárství bez parlamentů*, str. 106 a násl.

²³⁾ Jmenovitě se jedná o soudce Stanislava Balíka, Ivanu Janů, Vladimíra Kůrku, Dagmar Lastoveckou, Jiřího Muchu a Michaelu Židlickou.

²⁴⁾ Více k tomu WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*, 1. vyd. Praha: Auditorium, 2010, str. 78.

²⁵⁾ K přijetí návrhu zákona stačí souhlas nadpoloviční většiny přítomných členů, stejné kvórum se

vládě tímto není vyslovena, a proto je vláda povinna dle čl. 73 odst. 2 věty první podat prostřednictvím svého předsedy demisi do rukou prezidenta, který ji dle odst. 3 téhož článku přijme, ačkoliv toto Ústava výslovně nezmiňuje.²⁶⁾

Nejasný následek by měla situace, kdy by se Poslanecká sněmovna ve lhůtě tří měsíců k návrhu vůbec nevyjádřila. Riskuje tím sice vzhledem k čl. 35 odst. 1 písm. b) svoji existenci, ovšem prezident není povinen v takovém případě k rozpuštění Poslanecké sněmovny přistoupit. Zatímco R. Suchánek²⁷⁾ se domnívá, že v této situaci vláda není povinna marným uplynutím lhůty podat demisi, J. Syllová²⁸⁾ tvrdí, že neprojednáním návrhu zákona ve stanovené lhůtě není dnem uplynutí lhůty vyslovena vládě důvěra, a proto musí podat demisi dle čl. 73 odst. 2 Ústavy. Na úskalí této konstrukce upozorňuje J. Kysela²⁹⁾, když zmiňuje, že případné rozpuštění Poslanecké sněmovny, k němuž může v dané situaci prezident republiky přistoupit, by znamenalo „*souběh absence PS (rozuměj Poslanecké sněmovny, pozn. aut.) s činností vlády ve stavu demise. (...) Jednalo by se tedy o čistě prezidentský kabinet. Pokud by vládla vláda ve stavu demise, nemohla by podat demisi po první schůzi PS po volbách, jak to předpokládá Ústava, protože v té době by již ve stavu demise několik měsíců byla.*“ Za vyslovení důvěry má být tedy dle posledně jmenovaného autora považováno až schválení zákona, s nímž vláda spojila otázku své důvěry, za nevyslovení důvěry považuje zamítnutí daného návrhu, ne jeho pouhé neprojednání.

Projednání zákona, s nímž vláda spojila žádost o vyslovení důvěry, bylo konstruováno jako nástroj vlády k urychlení zákonodárného procesu při přijímání vládního zákona, o čemž svědčí jazykový výklad čl. 44 odst. 3 Ústavy. Nástroj je to však, při-

vyžaduje také při hlasování o důvěře vlády, které není spojeno s návrhem vládního zákona; zatímco při hlasování o nedůvěře vlády je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců a poslankyň. Vláda může spojit otázku své důvěry také se zákony uvedenými v čl. 40 Ústavy, příp. se zákonem ústavním. Vycházíme-li z toho, že návrh zákona a žádost o vyslovení důvěry s ním spojená jsou jedním návrhem (srov. KLÍMA, K. a kol. (2009) *Komentář k Ústavě a Listině, 1. díl*, str. 371 a SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 335), lze usoudit, že by vládě byla vyslovena důvěra, pokud by pro daný ústavní zákon hlasoval minimální nutný počet pro jeho schválení, tj. tři pětiny všech poslanců. Ve sféře diskusí zůstává situace, kdy by sice pro návrh hlasovala nadpoloviční většina přítomných (běžně potřebná pro vyslovení důvěry vládě), avšak ne třípětinová většina všech členů Poslanecké sněmovny potřebná pro schválení ústavního zákona. Byla by v tomto případě vyslovena důvěra vládě, aniž by byl předmětný zákon přijat? Z praktického hlediska lze soudit, že vláda, která by nedisponovala ústavní většinou v Poslanecké sněmovně, by k takovému kroku nepřistoupila. Ve všech případech by však na vyslovení důvěry vládě schválením návrhu zákona nemělo vliv jeho následné zamítnutí Senátu nebo vrácení návrhu s pozměňovacími návrhy Poslanecké sněmovně či prezidentské veto. Ani Senát, ani prezident republiky totiž za žádných okolností nezasahují do hlasování o důvěře či nedůvěře vlády; není tedy důvod, proč by tak tomu mělo být v tomto případě.

²⁶⁾ Absence jasného ustanovení si je zákonodárce vědom. Dokládá to například návrh na změnu Ústavy z roku 1999, který obsahoval mj. novelu čl. 73 odst. 2 (sněmovní tisk č. 359, III. volební období). Návrh však byl Senátem zamítnut.

²⁷⁾ In PAVLÍČEK, V. *Ústavní právo a státověda, II. díl Ústavní právo České republiky, část 1*. 2. vyd. Praha: Linde, 2008, str. 563.

²⁸⁾ In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. (2007) *Ústava České republiky. Komentář*, str. 335.

²⁹⁾ In KLÍMA, K. a kol. (2009) *Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl.*, str. 371.

hlédneme-li k reálné situaci v naší Poslanecké sněmovně, v níž povětšinou převládala jen velmi křehká většina, velmi riskantní. Polemiku lze vést i nad lhůtou tří měsíců. Na jedné straně je to v porovnání s délkou zákonodárního procesu u zásadních zákonů poměrně krátká doba, na druhé straně ani toto zkrácení nemusí být v naléhavých situacích dostatečné. Konečně proti tomuto institutu, jak je koncipován naší Ústavou, mluví i jeho nejasný výklad a následky. Pokud by byl použit, mohl by přinést více škody než užitku, neboť jeho nejasné konsekvence mohou vést k politické nestabilitě zapříčiněné rozdílným výkladem, který čl. 44 odst. 3 Ústavy umožňuje.

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

Jakožto členský stát Organizace spojených národů máme povinnost na základě výzvy Rady bezpečnosti OSN provádět její rozhodnutí o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti dle čl. 41 Charty OSN³⁰⁾. Je-li k tomuto provedení zapotřebí přijetí zákona, může vláda podle § 100 jednacího řádu Poslanecké sněmovny spolu s předložením návrhu takového zákona požádat, aby byl projednán ve zkráceném jednání. Zkrácené jednání probíhá podle úpravy zkráceného jednání o návrhu zákona ve stavu legislativní nouze.³¹⁾ V Senátu se posléze uplatní stejná procedura schvalování zákona ve zkráceném řízení dle § 118 jednacího řádu Senátu, požádá-li o to vláda (*viz výše*).

Tento zvláštní legislativní proces nebyl nikdy příliš využíván. Svou roli v tom hraje zejména to, že původně na základě zákona č. 98/2000 Sb., o provádění mezinárodních sankcí, posléze na základě zákona č. 69/2006 Sb. se shodným názvem, jenž původní zákon nahradil, provádí mezinárodní sankce, vyplývající kromě jiného³²⁾ z rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, vláda, a to formou nařízení.

3. Odchyly od běžného zákonodárního procesu v SRN

3.1. Legislativní proces ve stavu legislativní nouze

Stav legislativní nouze (*Gesetzgebungsnotstand*) není svou povahou shodný se stavem legislativní nouze, jak jej předvídá české právo. Je konstruován pro dvě situace. První nastává, když Spolkový sněm nevysloví spolkovému kancléři důvěru, avšak

³⁰⁾ „*Rada bezpečnosti může rozhodnout, jakých opatření nezahrnujících užití ozbrojené síly má být použito, aby jejím rozhodnutím bylo dodáno účinnosti, a může vyzvat členy Organizace spojených národů, aby taková opatření provedli. Tato opatření mohou zahrnovat úplné nebo částečné přerušování hospodářských styků, spojů železničních, námořních, leteckých, poštovních, telegrafních, rádiových a jiných, jakož i přerušování styků diplomatických.*“

³¹⁾ Neužije se však ustanovení odst. 1, 4 a 6 § 99 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, neboť samotný stav legislativní nouze se při přijímání takového zákona nevyhlašuje.

³²⁾ Dále se jedná o mezinárodní sankce ze společných postojů, společných akcí nebo jiných opatření přijatých na základě ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice, nebo z přímo použitelných předpisů Evropských společenství, kterými se provádí společný postoj nebo společná akce přijatá podle ustanovení Smlouvy o Evropské unii o společné zahraniční a bezpečnostní politice.

prezident jej, ač na to má na návrh spolkového kancléře právo, nerozpustí (čl. 68 Základního zákona³³⁾). V takovém případě vykonává až do volby nového spolkového kancléře svoji funkci dosavadní spolkový kancléř, avšak s menšinovou podporou ve Spolkovém sněmu. Právě spolkový kancléř může spolkovému prezidentu navrhnout, aby vyhlásil se souhlasem Spolkové rady stav legislativní nouze, a to pro konkrétní návrh zákona, k němuž Spolkový sněm již v minulosti odmítl udělit svůj souhlas, ač u něj vláda deklarovala naléhavý zájem. Druhou cestou k vyhlášení stavu legislativní nouze je spojení otázky důvěry s návrhem zákona. Samotné toto spojení má vyjádřit naléhavost takového zákona.³⁴⁾ Následné zamítnutí tohoto návrhu Spolkovým sněmem otevírá cestu k vyhlášení stavu legislativní nouze.³⁵⁾

Po vyhlášení stavu legislativní nouze putuje předmětný návrh zákona opětovně do Spolkového sněmu. Pokud jej tento znovu zamítne nebo jej přijme ve znění nepřijatelném pro vládu, považuje se zákon za přijatý (ve znění navrženém vládou), pokud s ním vysloví souhlas Spolková rada. Stejný postup se uplatní, pokud se k návrhu Spolkový sněm nevyjádří do čtyř týdnů od jeho opětovného předložení. Stav legislativní nouze může být použit na každý další takový návrh zákona, k němuž Spolkový sněm udělil souhlas, avšak pouze v období šesti měsíců od prvotního vyhlášení stavu legislativní nouze a za předpokladu, že je u moci stále stejný kancléř. Opětovné použití stavu legislativní nouze ve funkčním období téhož kancléře je vyloučeno (čl. 61 odst. 3 GG). Stejně tak je vyloučeno přijetí takového zákona ve stavu legislativní nouze, který mění GG nebo jej částečně či úplně zbavuje platnosti. Vyhlášení stavu legislativní nouze je, jak vidno, v Německu konstruováno ještě přísněji než u nás, také četnost jeho použití je nesrovnatelná, neboť stav legislativní nouze prozatím nebyl v Německu použit, což je obecně nazíráno (i vzhledem k neblahým historickým zkušenostem) velmi pozitivně.³⁶⁾

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

Stav ozbrojeného napadení státu nebo bezprostřední hrozby napadení

³³⁾ V orig. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1, dále jen GG.

³⁴⁾ Srov. MÜNCH, I. v., KUNIG, P. (Hrsg.) *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, 5. vyd. München: Verlag C. H. Beck, 2003, str. 275, MANGOLT, H. v., KLEIN, F., STARCK, Ch. *Das Bonner Grundgesetz, Band 3: Artikel 79 bis 146*, 4. vyd. München: Verlag Franz Valen, 1999, str. 233.

³⁵⁾ I v Německu je spojení otázky důvěry s návrhem zákona velmi komplikovanou a nejasnou otázkou, neboť GG nestanoví, jaká většina je k přijetí takového zákona nutná. Obecně je totiž k vyslovení důvěry spolkovému kancléři Spolkovým sněmem zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny *všech* jeho členů (tzv. kancléřské většiny ve smyslu čl. 121 GG), zatímco k přijetí návrhu zákona pouhá nadpoloviční většina *přítomných*. V literatuře (srov. MÜNCH, I. v., KUNIG, P. (Hrsg.) (2003) *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, str. 275, MANGOLT, H. v., KLEIN, F., STARCK, Ch. (1999) *Das Bonner Grundgesetz, Band 3: Artikel 79 bis 146*, str. 233) panuje shoda, že stav legislativní nouze může být vyhlášen pouze v případě, že s návrhem zákona nevysloví souhlas ani prostá většina hlasů. Nepostačí tedy situace, kdy je sice návrh zákona prostou většinou přijat, zároveň však tato většina nestačí na vyslovení důvěry, k níž je zapotřebí většina kancléřská.

³⁶⁾ Srov. MÜNCH, I. v., KUNIG, P. (Hrsg.) (2003) *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, str. 278.

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

Další odchylku od běžného zákonodárného procesu v době stavu ozbrojeného konfliktu státu nebo bezprostřední hrozby napadení zavádí čl. 115e GG. Ten najde své uplatnění v situaci, kdy nebude možné shromáždit na společné schůzi dostatečný počet zástupců Spolkového sněmu a Spolkové rady. V takovém případě plní funkci *nouzového parlamentu*³⁷⁾ Společný výbor (*Gemeinsamer Ausschuss*). Tento se skládá dle čl. 53a GG ze dvou třetin z poslanců Spolkového sněmu zastoupených podle frakcí (přičemž se nesmí jednat o členy vlády), z jedné třetiny z členů Spolkové rady.³⁸⁾ Každá země je ve Výboru zastoupena jedním zástupcem, který není vázán pokyny zemské vlády. Společný výbor je orgánem s velmi obsáhlými pravomocemi v době trvajících stavu ozbrojeného napadení státu nebo bezprostřední hrozby napadení. Jedná se o samostatný nejvyšší spolkový orgán, který oplývá vlastním rozhodovacím oprávněním, kterého však nabývá jen za výše popsaného stavu. V době míru je jeho fungování omezeno jen na některá práva informačního charakteru.³⁹⁾ Předpokladem vzniku jeho rozhodovací pravomoci v konkrétní situaci je vyhlášení stavu ozbrojeného napadení státu nebo bezprostřední hrozby napadení a rozhodnutí Společného výboru o tom, že včasnému svolání schůze Spolkového sněmu brání nepřekonatelné překážky nebo že Spolkový sněm není usnášeníschopný.⁴⁰⁾ Takovéto rozhodnutí musí být schváleno dvoutřetinovou většinou přítomných členů Výboru, minimálně však nadpoloviční většinou všech jeho členů.⁴¹⁾ Je-li takto rozhodnuto, získává Společný výbor postavení Spolkového sněmu a Spolkové rady

³⁷⁾ MÜNCH, I. v., KUNIG, P. (Hrsg.) (2003) *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, str. 1141.

³⁸⁾ V současnosti má Společný výbor 48 členů.

³⁹⁾ MANGOLT, H. v., KLEIN, F., STARCK, Ch. *Das Bonner Grundgesetz, Band 3: Artikel 79 bis 146*, str. 2250.

⁴⁰⁾ Za neschopnost usnášet se může být například považována situace, kdy jedna z frakcí úmyslně blokuje obstrukcemi jednání. V případě, že by takového stavu chtěla zneužít opozice (jsou-li ve Společném výboru vzhledem k zastoupení Spolkového sněmu i Spolkové rady rozloženy politické síly jinak než v samotném Spolkovém sněmu), musel by zakročit Spolkový ústavní soud a posoudit ústavnost vzniku rozhodovací pravomoci Společného výboru. Viz tamtéž, str. 2253.

⁴¹⁾ Samotný fakt, že o vzniku své rozhodovací pravomoci rozhoduje Společný výbor je považován za značný nedostatek této právní úpravy. Srov. MÜNCH, I. v., KUNIG, P. (Hrsg.) (2003) *Grundgesetz-Kommentar. Band 3, Art. 70 – 146*, str. 1144.

a vykonává jednotně⁴²⁾ jejich práva (čl. 115e odst. 1 GG), může tedy vydávat zákony, aniž by bylo zapotřebí jejich pozdější ratifikace. Touto procedurou však nelze přijmout (obdobně jako ve stavu legislativní nouze) zákon, který by měnil GG nebo jej částečně či úplně zbavoval platnosti.

3.3 Schválení návrhu zákona v prvním čtení

I jednací řád Spolkového sněmu⁴³⁾ zná zjednodušené jednání o návrzích zákonů, když tyto mohou být schváleny v prvním čtení. Předpokladem tohoto je dohoda Rady starších⁴⁴⁾ o projednání ve zjednodušeném jednání. Všechny takové návrhy jsou uskupeny do jednoho bodu jednání a je o nich rozhodnuto bez rozpravy jedním hlasováním. Oddělné hlasování lze navrhnout, stejně jako lze žádat zahájení rozpravy o jednotlivém návrhu, a to i pouhým jedním členem Spolkového sněmu. Je-li tento návrh schválen, je bod ze společného „balíku“ vyčleněn a zařazen jako samostatný do programu jednání. Stejně tak může zjednodušené jednání zablokovat jednotlivá frakce nebo alespoň 5 % poslanců žádostí o konání druhého čtení. To se koná také tehdy, pokud jej doporučí Rada starších.

4. Shrnutí a úvahy de lege ferenda

Předkládaný text se pokusil shrnout druhy a význam jednotlivých odchylek od běžného zákonodárného procesu v České republice, které mají za cíl zkrátit legislativní proces. Pro porovnání také ukázal jiné pojetí jednotlivých odchylek v Německu. Jak se ukázalo, každá z odchylek má své teoretické opodstatnění, ovšem ne všechny jsou vhodně propracovány.

Zvláštní úprava legislativního procesu podle ústavního zákona o bezpečnosti je opodstatněná a nebudí zvláštní pochybnosti. Je nesporné, že v době ohrožení státu nebo válečného stavu musí být Parlament akceschopnější než kdykoliv jindy. Zákonodárce pamatoval také na situaci, kdy by byla Poslanecká sněmovna v této době rozpuštěna, a to zavedením institutu zákonných opatření Senátu přijímaných ve zkráceném řízení, jak jej předvídá jednací řád Senátu. Minimální kvórum 27 senátorů, které je i v tomto případě vyžadováno k usnášeníschopnosti, není nijak vysoké, přesto lze uvažovat po vzoru zahraničních úprav nad zavedením dalšího institutu použitelného v případě celkové paralýzy zákonodárného sboru.

Legislativní proces k provedení rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN o akcích k zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti také není nijak kontroverzním tématem, zvláště s ohledem na to, že v současnosti je tato úprava prakticky obsoletní.

Konečně zbývají tři instituty, které mají také sloužit k urychlení legislativního

⁴²⁾ Tamtéž: „*V této unifikaci orgánů spolku a zemí spočívá krok od federativního státu ke státu unijnímu.*“

⁴³⁾ V orig. Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, dále jen GOBT.

⁴⁴⁾ V orig. *Ältestenrat*, jedná se o orgán Spolkového sněmu, který řeší otázky organizačního charakteru; naším ekvivalentem je organizační výbor.

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

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

Spojení návrhu zákona s otázkou důvěry vlády je institutem zajímavým, avšak Ústavou nedostatečně upraveným (jak bylo přiblíženo výše). Obdobně neurčitě však tento institut vymezuje také německý ústavodárce. V obou zemích navíc institut prozatím nebyl použit a nedá se do budoucna předpokládat, že se stane (i vzhledem k nejasnému výkladu) často používaným nástrojem. Z tohoto hlediska zcela jistě není dostatečnou pomůckou vlády k tomu, aby urychlila zákonodárny proces u vládních návrhů zákonů. Za prvé je to institut riskantní, za druhé se může zdát tříměsíční lhůta jako příliš dlouhá. Mluvíme-li o prvním argumentu, lze oponovat, že pokud vláda chce urychlit legislativní proces a omezit tím právo zákonodárného sboru na dostatečnou debatu nad návrhem, musí být ochotna obětovat svoji existenci pro případ, že parlament nebude schopen a ochoten daný zákon schválit. Je právě toto, relativně komplikované, řešení tím pravým? Musí vláda riskovat svoji existenci, když chce urychlit zákonodárny proces? Vláda tak za současné situace nemá v rukou nástroj, který by jí umožňoval relativně pohodlně urychlit legislativní proces u takových návrhů zákonů, které je zapotřebí schválit rychle a bezpodmínečně, ačkoliv o nich nepanuje shoda napříč politickým spektrem. Za běžných okolností takový nástroj nemá ani spolková vláda v Německu, když použití stavu legislativní nouze je ještě přísnější, než je tomu u nás. Otázka, jestli by takový nástroj mít měla, je více otázkou politickou než právní a souvisí s celkovým postavením vlády v parlamentní demokracii. Zcela jistě lze nalézt rovnovážné vyvážení sil bez toho, abychom se přiklonili k extrémním řešením.⁴⁵⁾

Chceme-li zachovat slabší postavení vlády v legislativním procesu, lze se spojit s dosavadní úpravou odchylek od běžného zákonodárného procesu (byť jsou v mnohém nejasná a takřkajíc nedotažená do konce). Chceme-li na druhé straně

⁴⁵⁾ Za takové řešení považuje například G. Sartori systém tzv. *guillotine* zakotvený v ústavě francouzské Páté republiky. Spočívá v tom, že pokud vláda spojí s návrhem zákona otázku své důvěry, přeruší se veškerá dosavadní debata. Pokud parlament nepředloží a zároveň neodhlasuje (nadpoloviční většinou *všech* svých členů) do 24 hodin od tohoto okamžiku návrh na vyslovení *nedůvěry* vládě, předložený návrh zákona je považuje za přijatý. Blíže k tomu SARTORI, G. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Vydání první. Praha: SLON, 2001, str. 170.

rozšířit možnosti vlády tak, aby byla schopna urychlit legislativní proces při projednávání jejího návrhu zákona, můžeme uvažovat buďto o zavedení zcela nové odchylky, nebo úpravě některé z dosavadních odchylek. Budeme-li liberálnější, připadá v úvahu stav legislativní nouze, který není pro vládu tak nebezpečný a umožňuje poměrně operativní a rychlý postup. Musely by však být rozšířeny podmínky jeho vyhlášení. Otázkou zůstává, co by na tuto novelizaci v případném řízení o návrhu na zrušení zákona řekl vzhledem ke své nedávné judikatuře Ústavní soud. Budeme-li přísnější, můžeme pracovat s institutem spojení vládního návrhu zákona s otázkou důvěry. Tato odchylka by musela být přesněji vymezena, jako vhodné se zdá i zkrácení lhůty. K jaké straně mince se přikloníme, záleží na tom, k jakému pojetí pozice vlády vůči parlamentu přistoupíme.

Nad rámec srovnávaných institutů je evidentní, že německá inspirace by mohla ve sféře odchylek od běžného legislativního procesu přinést další inspirativní prvky. Jako nejzajímavější se v tomto kontextu jeví německý institut přijímání zákonů s finančním dopadem (*Finanzgesetze*).⁴⁶⁾ S takovými zákony totiž může spolková vláda vyslovit nesouhlas.⁴⁷⁾ Podobná koncepce byla navržena v senátních návrzích změn Ústavy a jednacích řádů (sněmovní tisky 1003 – 1005, V. volební období), které však nebyly projednány do konce volebního období Poslanecké sněmovny; bez zájmovosti není, že s nimi vláda vyslovila nesouhlas.

Konečně se objevují diskuse nad zavedením další odchýlné procedury pro řešení problematiky transpozičního deficitu a jeho dohánění. Tato specifická procedura by byla koncipována tak, aby urychlila legislativní proces při transpozici směrnic EU. Naše republika je totiž nechvalně proslulá velkou mírou tohoto deficitu („nejlepší“ umístění ČR v žebříčku členských států bylo na 21. místě).⁴⁸⁾ Na druhou stranu v současné situaci máme dostatek specifických úprav legislativního procesu, které slouží k jeho urychlení. Pokud by byla politická vůle a shoda, může tyto zákonodárce použít a urychlit legislativní proces jejich prostřednictvím (zejména za použití institutu přijetí zákona v prvním čtení).

⁴⁶⁾ GG rozlišuje dvě skupiny zákonů s finančním dopadem. První z nich je státní rozpočet a zákony, které jej jakkoliv pozměňují či doplňují. Stejně jako u nás má výhradní zákonodárnou iniciativu k zákonu o státním rozpočtu vláda. Druhou skupinou jsou zákony, které mají finanční dopad a jsou vymezené v čl. 113 GG. Ten stanoví, že „*zákony, které zvyšují spolkovou vládou navržené výdaje ve státním rozpočtu nebo zakotvují nové výdaje nebo je předvídají pro budoucnost, vyžadují souhlas spolkové vlády. To samé platí pro zákony, které zakotvují snížení příjmů nebo je předvídají pro budoucnost.*“

⁴⁷⁾ Nesouhlas může být vysloven ve třech fázích legislativního procesu: Zprv má vláda právo požadovat až do konce třetího čtení, aby Spolkový sněm pozastavil projednání takových zákonů, aby se mohla ve stanovené lhůtě šesti týdnů k návrhu zákona vyjádřit. Zadruhé může vláda ve lhůtě čtyř týdnů od schválení takového zákona požadovat, aby se Spolkový sněm usnesl o zákoně opětovně, prvotní usnesení se tímto okamžikem stává neúčinným. Konečně zatřetí je možné, aby vláda po konečném přijetí zákona, jak jej vymezuje čl. 78 GG, odepřela vyjádřit svůj souhlas se zákonem, ovšem pouze za předpokladu, že již dříve zažádala o přerušení řízení nebo o opětovné usnesení Spolkového sněmu, jak je popsáno výše, avšak tato žádost nebyla vyslyšena.

⁴⁸⁾ K tomu více Zpráva vlády o přejímání legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii za rok 2010, dostupná na World Wide Web: <http://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/59004/50009>.