

Jan Kysela

Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu¹⁾

I. Čí pravidlo, toho vládá?

Je vcelku známo, že určit tvůrce právního pravidla formulovaného v právním předpisu není úplně snadné. Někdo sice text píše, ale již ve stadiu přípravy nad ním ztrácí kontrolu: často je vidět při projednávání návrhů právních předpisů v pracovních formacích Legislativní rady vlády, jak vyhovění připomínce resortu XY snižuje jistotu toho, kdo návrh právního předpisu připravuje, co a proč vlastně textová úprava znamená. Zdaleka ne vždy se totiž s připomínkou vnitřně ztotožní, nýbrž akceptuje ji jen proto, aby odstranil hrozící rozpor. Vedle technického tvůrce – pisatele je tu schvalovatel, což např. u vládních návrhů zákonů čítá několik instancí, včetně početného zákonodárného sboru, který zákon legitimizuje na základě konstrukce reprezentace, podle níž si zákon dává lid přítomný v parlamentu. Dále jsou tu recipienti, jejichž předporozumění (intelligence, vzdělání, zkušenost atd.) značně ovlivňuje to, jaký význam, a v jakém kontextu, budou slovům předpisu přikládat, tedy jak vlastně budou právní pravidlo vnímat. A konečně je na scéně také autoritativní interpret, který sjednocuje potenciálně rozdílné rozumnění adresátů práva, aniž by byl nutně vázán doslovným zněním právního ustanovení, je-li pro to závažný důvod v účelu zákona, historii jeho vzniku, systematické souvislosti či v některém z principů komponujících právní řád do ústavně konformního významového celku.²⁾ I mezi interprety ovšem existuje hierarchie a ne vždy musí být zřejmé, kde má vrchol (nejen vnitrostátní, ale i mezinárodní soudy apod.). Kdo tedy vytvořil pravidlo v podobě nakonec vyložené finálním interpretem? A žijeme-li pod vládou zákonů, kdo nám skrze ně vlastně vládne?³⁾

Pokud jde o obecné soudy, mají primárně vliv na to, co vlastně právní pravidla znamenají. Také z toho důvodu by v tvorbě práva měla být přítomna anticipovaná

¹⁾ Článek vznikl v rámci řešení grantu GA ČR č. P408/12/1255.

²⁾ Nález Ústavního soudu vyhlášený pod č. 63/1997 Sb.

³⁾ V britské literatuře (u H. Harta, ale nejen u něj) se občas objevuje citace anglikánského biskupa ze 17. století Hoadleyho: „*Kdokoli má absolutní autoritu interpretovat jakékoliv psané nebo nepsané zákony, je to on, kdo je skutečným tvůrcem práva, a nikoliv osoba, která je poprvé napsala nebo vyslovila.*“ V současné britské diskusi pěkně podmalovává úvahy o proměně suverenity parlamentu, resp. spory o suverenitu parlamentu, ústavy nebo soudů. Je to každopádně jedním z důvodů, proč úplně neoddělovat tvorbu práva od jeho interpretace, dotváření a aplikace; jde spíše o kontinuum procesu vytváření práva, kdy to, co a jaké právo je, zjistíme namnoze až v konkrétním aktu aplikace.

interpretace právní normy, a to nejen „běžným člověkem“ – adresátem, ale především soudy (se znalostí dosavadní konstantní judikatury a také metodologie soudcovské interpretace práva).⁴⁾ Příležitostně však obecné soudy ovlivňují i prostředí, v němž právní předpisy vznikají, tedy tvorbu práva samotnou.⁵⁾ Nám jde však především o soudnictví ústavní, resp. o roli Ústavního soudu ČR.

II. Oblasti ingerence Ústavního soudu ČR

Zkoumáme-li judikaturu Ústavního soudu z hlediska tvorby právních předpisů, můžeme rozlišit přinejmenším tři oblasti: **a) obsahové (formální) vymezení;**⁶⁾ **b) legislativní technika;** **c) procedura.** Nejde ovšem o zcela oddělené sféry, protože leccos z toho, co považujeme za podstatný znak vymezující zákon, se promítá v požadavcích legislativní techniky. Další nároky zase souvisejí s pravidly přípravy a projednávání návrhů zákonů – mají jimi být garantovány.

V prvním okruhu případů jde o to, co je vůbec zákonem, resp. zákonodárnou mocí. Ve vztahu k zákonu mohou být východiskem jednotlivé komponenty vnitřní morálky práva *L. L. Fullera*, jež vlastně představují předpoklady pro to, aby právo mohlo působit jako regulativ lidského jednání.⁷⁾ Spadají sem nároky na právní jazyk, jeho srozumitelnost, jasnost, určitost, jejichž deficity mohou za určitých okolností znemožnit samu realizaci právního pravidla, protože není možné stanovit jeho normativní obsah (např. nálezy č. 210/2003 Sb. a č. 476/2004 Sb.).⁸⁾ Další nálezy se vztahují třeba k obecnosti jako „*ideálnímu, typickému a podstatnému znaku*“, který odlišuje zákony v materiálním smyslu od soudních rozsudků a aktů správních

⁴⁾ V posledních letech interpretačním postupům věnuje soustředěnější pozornost i česká doktrína – viz zejména MELZER, F.: *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: C. H. Beck, 2010, nebo GERLOCH, A., TRYZNA, J., WINTR, J. (eds.): *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012.

⁵⁾ Takovým případem může být rozsudek Nejvyššího správního soudu, který vyložil ustanovení o účinnosti zákona, jež předcházelo dni vyhlášení, jako neexistující, a to s důsledkem nutnosti postupovat podle subsidiární úpravy v zákoně o Sbirce zákonů a o Sbirce mezinárodních smluv. To ovlivnilo faktický manévrovací prostor Senátu i prezidenta republiky jako aktérů zákonodárného procesu. Srov. KYSELA, J.: Nejvyšší správní soud k retroaktivnímu ustanovení o nabytí účinnosti zákona. *Legislativní příloha časopisu Správní právo, roč. 2010, č. 4*.

⁶⁾ Použití obou adjektiv v jednom kontextu se může jevit paradoxním, jde mi však o to, že právní předpis jako forma, v níž jsou obsaženy právní normy, není charakterizován svým obsahem z hlediska předmětu (co upravuje, čeho se týká), nýbrž obsahem odpovídajícím určitým formálním, resp. formálnostním (adjektivum od substantiva formálnost) požadavkům (normativnost, obecnost aj., tedy jak upravuje). Máme sice k dispozici podstatná jména forma, formálnost a formalismus, zavedená přídavná jména jsou však jen formální a formalistický. Za možnost ujasnit si tuto delikátní, jakkoliv pro vlastní téma článku ne právě kardinální otázku, děkuji V. Bartošovi.

⁷⁾ FULLER, L. L.: *Morálka práva*. Praha: Oikoymenh, 1998, shrnutí v kondenzované podobě na s. 41-42.

⁸⁾ Obecněji srov. nedávné velmi pěkné pojednání T. SMEJKALOVÉ: Srozumitelnost práva. *Právník č. 5/2013*.

a vládních; zákonné ustanovení, jemuž chybí obecnost, představuje protiústavní zásah moci zákonodárné do moci výkonné a podle povahy věci i do moci soudní (nález č. 327/2005 Sb. s obšírnými citacemi z nálezů starších, nález č. 318/2009 Sb. ve vztahu k zákonům ústavním).

Tímto způsobem se ostatně můžeme snažit zodpovídat také otázku, co je zákonodárná moc, nespokojíme-li se s odpovědí, že je to moc, která dává zákony, když tak úplně nevíme, co jsou zákony. Existuje totiž rozhraní mezi mocí zákonodárnou a mocí nařizovací, která přísluší exekutivě, tedy vládě a správním úřadům. Rozsah nařizovací moci je u nás odvozen od úpravy ústavní, která předpokládá, že primární a originární úprava se má nacházet v zákonech (zásady legální licence a enumerativnosti veřejnosprávních pretenzí v čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy + čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy), které svým obsahem vytvářejí pro různé typy právních nařízení limity (např. nálezy č. 96/2001 Sb., č. 410/2001 Sb. nebo č. 568/2004 Sb.). Brání se tím delegaci zákonodárné moci na moc výkonnou, k níž ve značném rozsahu docházelo za první republiky, a to judikatuře tehdejšího ústavního soudu navzdory.⁹⁾

Co se legislativní techniky týče, našli bychom nálezy dotýkající se nadpisů či poznámek pod čarou,¹⁰⁾ zásahů do zrušovacích ustanovení, (ne)ožívání právních předpisů po derogacním zásahu,¹¹⁾ novelizační techniky v podobě tzv. sběrné novely s dopadem na identifikovatelnost v ní zahrnutých nových zákonů (nález č. 88/2008 Sb.) atd.¹²⁾

Nás však zajímají především nálezy k proceduře, tj. k postupu, jak tvořit zákon.¹³⁾ Přibývá totiž názorů, které spojují kvalitu a legitimitu právní regulace (dobré zákony, správné právo) s náležitými postupy, na něž se uplatňují diskursivní pravidla (různé aspekty kvality tvorby práva: formální, materiální, organizační). Mluví se i o právu na dobré zákony, případně o povinnosti vytvářet dobré zákony.¹⁴⁾

⁹⁾ Důkladně to rozebírá LANGÁŠEK, T.: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920 – 1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, zejm. s. 74-89.

¹⁰⁾ Např. FILIP, J.: Nadpisy právních předpisů jako legislativní a ústavní problém. *Právní zpravodaj* č. 12/2008.

¹¹⁾ Nejčerstvější analýzou tohoto jevu, upozorňující na nejednoznačnou judikaturu Ústavního soudu (srov. jen nález č. 95/2002 Sb. s nálezem č. 80/2011 Sb.), je KOUDELKA, Z.: Obživnutí zrušeného právního předpisu. *Jurisprudence* č. 4/2013.

¹²⁾ Přehledově k tomu zejména FILIP, J.: *Vliv Ústavního soudu a obecných soudů na tvorbu práva v ČR*. In: GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007.

¹³⁾ Proto se dále nevěnuji subtilnímu problému legislativní nečinnosti, jehož si všímají soudy obecné i soud ústavní. Nečinnost normotvůrce může být stejně protiústavní jako činnost, nemá však procesní pravidla. Vedle roviny ústavní tu je přítomna i rovina evropská, tedy zejména neprovádění směrnic.

¹⁴⁾ ČEBIŠOVÁ, T.: *Právo na dobré zákony (?)*. In: VOSTRÁ, L., ČERMÁKOVÁ, J. (eds.): *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005.

Výslovná ústavní úprava je u nás dosti kusá (subjekty zákonodárné iniciativy, relevantní většina poslanců a senátorů, poměr mezi komorami, primát Poslanecké sněmovny), takže se součástí souboru referenčních norem pro Ústavní soud stávají rovněž právní principy odvozené především z charakteristiky České republiky jako demokratického právního státu. Svou roli však sehrávají i odkazy na jednacím řády obou komor, které mají navíc formu zákona. J. Krejčí pro podobný případ tvrdil, že dochází k „materiální subsumpci“ ústavní úpravě, která sama předpokládá své doplnění nižší složkou právního řádu, takže se dá mluvit o „ústavní regularitě v širším smyslu“.¹⁵⁾ To nicméně neznamená, že by každé porušení jednacím řádu mělo být stavěno naroveň porušení ústavních pravidel. Přibývá ovšem případů, kdy stěžovatele namítají, že porušením jednacím řádů došlo k porušení obecných ustanovení Ústavy (typicky čl. 6 – rozhodování většiny šetřící menšin), případně principů, které z pojmu „demokratického právního státu“ odvodil Ústavní soud (např. nálezy ke stavu legislativní nouze nebo k církevním restitucím).

Zatímco při hmotněprávní protiústavnosti se dá mluvit o excesu z diskrece zákonodárce stran toho, jaký obsah právní úpravy je ještě ústavně možný, při protiústavnosti procesní vznikají pochybnosti, zda se vůbec jednalo o zákon. Alespoň kdybychom se drželi *Knappova dicta*, podle něhož „nezákonným způsobem zákon a ani jiný právní předpis vzniknout nemůže“.¹⁶⁾ Anebo slovy Ústavního soudu z nálezu č. 476/2002 Sb.: „...ustálená rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodila, že jen v procesně bezchybném procesu (ústavně souladném řízení) lze dospět k zákonnému a ústavně souladnému výsledku (rozhodnutí), a proto procesní čistotě rozhodovacího procesu (řízení) je nezbytné věnovat zvýšenou pozornost a poskytnout jí důraznou ochranu. ... ne tedy každá vůle parlamentního orgánu, ale toliko taková, která zákon, ať by již šlo o zákon ústavní nebo prostý (o jejím jednacím řádu),¹⁷⁾ respektuje a z jeho mezí vychází, se může stát zákonem.“

Značně však samozřejmě záleží na tom, co je onou nezákonností (protiústavností), resp. jak je zjevná: čím více argumentů principy se nakonec pro derogaci užije, tím méně si mohli být aktéři procesu jisti tím, že jej zatěžují nezhojitelnou vadou. Hmotněprávní protiústavnost zatěžuje konkrétní ustanovení, protiústavnost procesní celý zákon. Proto je také rušen celý vadně přijatý zákon. Nicméně i takový zákon stihl po nabytí účinnosti způsobit právní účinky. Co s tím?

Bez změny právní úpravy zřejmě nic. Kdyby se odlišila protiústavnost *ex tunc* (proces) a *ex nunc* (obsah), stejně bude se třeba vypořádat s následky aplikace zákona (vše neplatné?, co dobrá víra či legitimní očekávání?). Možná by se dalo pracovat s předběžným přezkumem ústavnosti na návrh před vyhlášením zákona: např. prezident republiky uplatňuje veto kvůli obsahu, zatímco při tvrzené vadě procesu se obrací

¹⁵⁾ KREJČÍ, J.: *Promulgace zákonů, její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů*. Praha: Vesmír, 1926, s. 81 násl.

¹⁶⁾ KNAPP, V.: *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 107.

¹⁷⁾ Rozuměj sněmovním – pozn. J. K.

na Ústavní soud z vlastní iniciativy či na návrh kvalifikovaného subjektu (námět se dá různě variovat). V minulosti to bývaly situace kryté promulgací jako ověřením řádného dokončení zákonodárného procesu podpisem hlavy státu, což už však dnes asi není možné v důsledku kombinace „odkouzlení“ podpisu prezidenta republiky, který se stal prakticky zbytným ornamentem (viz praxe „nepodpisu“), s „kulturou“ nerespektování limitů rolí a institutů – promulgaci se nelze vyhnout, takže při zneužití hrozí mít účinek absolutního veta, tedy zablokování zákonodárného procesu. Sístace vyhlášení by sice nezpůsobila škody z aplikace, mohla by však způsobit škody z neaplikace zákona. Zákonů „podezřele“ přijatých by sice asi nebylo mnoho, jelikož by ovšem procesní vada při jejich přijímání mohla být značně subtilní, nešlo by vyloučit delší trvání řízení před Ústavním soudem. S tím by bylo spojeno riziko zmaření regulatorního záměru, případně i riziko změny politických poměrů (volby), které by mohlo vyústit ve změnu nebo zrušení zákona Parlamentem.

III. Vybrané nálezy Ústavního soudu ČR

III. 1 Lhůty

Možná nejstarším nálezem s dopadem na pravidla zákonodárného procesu je náález č. 30/1998 Sb. k počítání běhu lhůty podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Obecněji je významný tím, že v něm Ústavní soud dále rozvinul svou představu o roli jazykové interpretace práva spíše jako základu a východiska každé interpretace, než její koruny a konečné stanice. Krom toho věnoval velkou pozornost místu a funkci právních principů v českém právním řádu jako součásti kontinentálního typu právní kultury, což časově koincidovalo s rostoucím zájmem o právní principy v české obecné teorii práva, zde hodně pod vlivem četby spisů R. Dworkina.

Pro pravidla zákonodárného procesu bylo podstatné konstatování o konci prezidentovy lhůty připadající na mimopracovní den až v nejbližší den pracovní, stejně jako její počítání ode dne následujícího po dni rozhodné události. Později se tomuto výkladu uzpůsobilo i počítání lhůty senátní.

Zaznamenaníhodná je i teze, k níž se Ústavní soud později ještě vrátil: „*V situaci, kdy mezi subjekty aplikujícími Ústavu dochází ke sporu o výklad určitého ustanovení, nutno tento spor řešit ve prospěch možnosti uplatnění ústavní pravomoci, jíž se dané ustanovení týká, čili z hlediska smyslu a účelu dotčeného ústavního institutu. Tímto v posuzované věci je dělba moci mezi ústavními orgány v zákonodárném procesu.*“ Na pořad přišla znovu v nálezu č. 283/2005 Sb., který se týkal výkladu pojmu „volební zákon“ v čl. 40 Ústavy, který vypočítává běžné zákony, při jejichž schvalování nelze Senát přehlasovat. Jelikož ji Ústavní soud v prvním případě použil ve „prospěch“ prezidenta republiky a v případě druhém ve „prospěch“ Senátu, tedy vždy „proti“ Poslanecké sněmovně, zdá se, že ji užívá ve smyslu ochrany slabší strany proti Poslanecké sněmovně.¹⁸⁾ Její síla jako dominantní právotvorné komory je dále umocněna tím, že

¹⁸⁾ Citovanou zásadu chápe podobně jako argument proti tyranii většiny J. WINTR: Co je a co není volební zákon podle čl. 40 Ústavy? *Jurisprudence*, č. 1/2006, s. 68.

její předseda má fakticky v rukou osud zákona, který postupuje Senátu, prezidentu republiky i předsedovi vlády (§ 97, 98 a 107 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů), tedy paradoxně provádí něco jako promulgaci, což je poněkud absurdní vzhledem k tomu, že je sám aktérem (součástí aktéra) zákonodárného procesu.

III. 2 Procesní a hmotněprávní „jezdci“ aneb míchání jablek s hruškami

V celé skupině nálezů se měl Ústavní soud možnost vyslovit ke kombinaci ustanovení podléhajících různým procesním režimům ve formálně jediném zákoně (tzv. procesní jezdci) a dále k povaze pozměňovacích návrhů co se věcné souvislosti s pozměňovaným návrhem zákona týče (tzv. hmotněprávní jezdci, v domácí české terminologii „přílepky“). Spadá sem i tematika pozměňovacích návrhů komplexních.

Prvním z nich je nález č. 95/2002 Sb., posuzující přijatelnost spojení novely zákona o státním rozpočtu (princip jednokomorového zákonodárného procesu podle čl. 42 Ústavy) s návrhem zákona běžného (princip dvoukomorového zákonodárného procesu podle čl. 45 a násl. Ústavy). Ústavní soud zdůraznil nutnost chápat zákon o státním rozpočtu materiálně, neboť ne vše, co se v takto označeném zákoně vynachází, musí být nutně zákonem „o státním rozpočtu“; takovou situaci však je třeba vnímat jako výjimečnou, aby nedocházelo k ukrácení kompetence Senátu, který o zákoně o státním rozpočtu nejedná. S materiálně nazíraným zákonem o státním rozpočtu nelze spojovat jiná ustanovení, a to jednak kvůli odlišnému procesu (něco je přijato již schválením Poslaneckou sněmovnou, něco až hlasováním Senátu, nicméně to dvojí něco vytváří jeden formální celek, sněmovní či senátní tisk, který putuje zákonodárným procesem), jednak kvůli požadavkům právního státu. Těmi jsou mj. zásady předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti. V rozporu s nimi je novelizování vzájemně obsahově nesouvisejících zákonů zákonem jediným.

Na tento nález Ústavní soud navázal ve dvojím ohledu. Jednak již citovaným nálezem č. 283/2005 Sb. k výkladu čl. 40 Ústavy, kdy uvedl: *„Obsahuje-li návrh zákona části vyžadující ke schválení odlišné procedury, nutno vyžadovat k ústavně konformnímu přijetí takového zákona proceduru nejnáročnější.“* (zde jednání podle zásady symetrického bikameralismu s rovností komor oproti modelu bikameralismu asymetrického).¹⁹⁾ A dále v tzv. přílepkovém nálezu (č. 37/2007 Sb.), který ovšem dosti těžší také z nálezu č. 476/2002 Sb. (viz níže).

„Přílepkový“ nález představuje vzepětí Ústavního soudu v roli, kterou J. Filip

¹⁹⁾ V kombinaci s materiálním pojmáním volebního zákona by to však mohlo a mělo znamenat, že zahrnutí ustanovení o volbách zastupitelských sborů do libovolného zákona by z takového návrhu zákona učinilo pro účely konkrétního projednávání zákon podle čl. 40 Ústavy. Jeho pozdější novelizace, v níž by nebylo dotčeno volební ustanovení, by se samozřejmě režimem čl. 40 Ústavy neřídila. Obdobně to platí pro zákony, které by se týkaly zásad jednání a styků obou komor Parlamentu mezi sebou, jakož i navenek.

příležitostně označuje jako „*praeceptor iuris*“.²⁰⁾ Ústavní soud zde totiž popsal dobře zdůvodněnou, avšak trochu ideální představu zákonodárného procesu,²¹⁾ což představovalo působivý, nicméně nikoliv nezbytný rámec k prohlášení praxe věcně nesouvisejících pozměňovacích návrhů za protiústavní. Takové pozměňovací návrhy představují formu skryté zákonodárné iniciativy, obcházejí právo vlády vyjádřit se k iniciativním návrhům zákonů a snižují transparentnost parlamentního jednání. Přispívají k takovému stavu právního řádu, v němž není možné se orientovat bez použití právních informačních systémů. Chce-li se stát dovolávat zásady, podle níž neznalost zákona neomlouvá, tíží jej závazek znalost umožnit, resp. ji alespoň neznesitelná. Přijetí věcně nesouvisejícího pozměňovacího návrhu (přílepku) zatěžuje zákon vadou, která představuje derogační důvod. Významnou roli přisoudil Ústavní soud předsedajícím schůzím parlamentních komor – tzv. přílepky by neměly být připuštěny k hlasování.

Nález č. 88/2008 Sb., jenž pojednával o zákonu o stabilizaci veřejných financí (tzv. Topolánkuv batoh), představuje určitý ústup (také proto byl podroben ostré kritice v odlišných stanoviscích několika soudců). Věcnou souvislost, resp. téma zákona, totiž chápe poměrně široce, s nebytností právních informačních systémů se smiřuje. Navíc upřesňuje, že „přílepkový“ nález nemůže být vztahován k podobě zákonodárné iniciativy, nýbrž právě až k pozměňovacím návrhům podaným při parlamentním jednání. Návrh zákona Ústavní soud neposuzuje, přezkoumává až zákon přijatý a vyhlášený, který má být jistě obsahově konzistentní, což však nevylučuje diskreci zákonodárce stran toho, jakou legislativní techniku použije. Ne všechny pochybné kroky v parlamentním projednávání zatěžují zákon ódiem protiústavnosti, leccos spadá do oblasti politické kultury.²²⁾

Zajímavý je případ nálezu č. 257/2008 Sb. k tzv. squeeze-outu. Verbálně totiž na přílepkový nález odkazuje, současně však poukazuje na to, že by Ústavní soud neměl rušit zákony jen „z *procedurálních důvodů na pomezí ústavního pořádku a reglementového práva*“, a proto musí vedle pravidla úzkého vztahu, resp. bezprostřední věcné souvislosti zahrnout i další okolnosti (bod 44 odůvodnění) – z imperativu vedoucího k derogaci se tak stává komponent úvahy o proporcionalitě. V konkrétním posouzení věci navíc soud dosti operuje s technikou odlišování, takže vidí

²⁰⁾ Srov. např. dílo cit. v pozn. 12, s. 216.

²¹⁾ J. Wintr podotýká, že Ústavní soud zde nastavil laťku ústavnosti poměrně vysoko a později ji snižoval. Nejde přitom ani tak o samo vymezení postulátu tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva a postulátu demokratičnosti a dělby moci, jako spíše o to, co se jimi míní. Viz WINTR, J.: Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu? *Jurisprudence* č. 8/2010, s. 23 a 24.

²²⁾ K tomuto odlišení se Ústavní soud vracel i později. Např. v nálezu č. 177/2013 Sb. k církevním restitucím poznamenal v bodu 92 odůvodnění: „Jakkoliv Ústavní soud odsuzuje morální pokleslost pozadí legislativního procesu, a to přičiněním obou znesvářených skupin poslanců, nemůže, nemá-li se z odborného orgánu ochrany ústavnosti stát morálním arbitrem a vychovatelem politických reprezentací, přistoupit k derogaci napadeného zákona pouze z důvodu neúčty jedné části zákonodárců k druhým.“

rozdíl mezi zákonem dosud nerealizovaným a již aplikovaným, v přítomnosti prvku transposice, faktické možnosti vlády se vyjádřit atd.; dovolává se též nálezu ze skupiny „zdrženlivých“ (viz dále).²³⁾ To vše mu umožňuje uzavřít: „*Ústavní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci formální a procedurální aspekty přezkumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.*“ (bod 45 odůvodnění).

Stejně tak spíše zdrženlivost vůči extenzivnímu, či možná jen důslednému, čtení přílepkového nálezu dává najevo náleze č. 294/2010 Sb. Jeho procesní část se týká tzv. komplexních pozměňovacích návrhů, tedy takových návrhů, které hlasováním komory úplně (komplexně) nahradí obsah původního návrhu zákona, z něhož tak vlastně může zůstat jen číslo parlamentního tisku. Před Ústavním soudem byla napadena novela zákona o soudech a soudcích (zákon č. 314/2008 Sb.), která byla Poslaneckou sněmovnou schválena ve formě komplexního pozměňovacího návrhu, v němž se objevila i témata v původním návrhu zákona neobsažená (ovšem věcně s ním související), a tudíž také neopatřená důvodovou zprávou. Ústavní soud nicméně poukázal na to, že jde o dosti rozšířenou legislativní techniku, která úplně nevylučuje možnosti navrhovatele, jak se bránit (do konce druhého čtení může vzít návrh zákona zpět). V tomto konkrétním případě navíc navrhovatel, tedy vláda, dával ústy ministra spravedlnosti opakovaně najevo, že s návrhem zákona souhlasí, takže Ústavní soud neakceptoval ani poukaz na ukrácení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona po vzoru oněch „přílepků“.²⁴⁾

Otevřenou otázkou ovšem je, jak by se Ústavní soud postavil ke komplexnímu pozměňovacímu návrhu, který by současně splňoval parametr chybějící věcné souvislosti – zkrátka návrh A by byl nahrazen úplně jiným návrhem B, a to v rámci „otevřeného“ novelizovaného zákona (chtěli jste řešit vraždu, my bychom se však rádi vypořádali se sprejery), anebo dokonce i mimo něj (obsah novely zákona o odpadech nahrazen novelou zákona o pozemních komunikacích).²⁵⁾

III. 3 Návaznost zákonodárného procesu mezi komorami

Ústavní soud byl také konfrontován s „mocí“ parlamentních komor nad svými legislativními usneseními, resp. s jejich autonomií. Starší případ (náleze č. 476/2002 Sb.) se týkal tzv. technické novely obchodního zákoníku, která byla přijata ve znění, jež nevyhovovalo většině Poslanecké sněmovny. Ta to ovšem zjistila pozdě, tedy při vyhotovování znění návrhu zákona určeného pro postoupení

²³⁾ Jde o náleze, na něž měl značný vliv J. Filip, asistent soudce zpravodaje J. Muchy a proponent zdrženlivosti Ústavního soudu vůči parlamentním procedurám.

²⁴⁾ Ostatně celý komplexní pozměňovací návrh byl zřejmě připraven na Ministerstvu spravedlnosti. Nově zahrnutá témata (jmenování a odvolávání soudních funkcionářů, zavedení jejich funkčních období apod.) ovšem neprošla připomínkovým řízením, což byl nejspíše hlavní důvod celého postupu.

²⁵⁾ J. Wintr považuje věcnou souvislost za stěžejní – bez ní je dána protiústavnost komplexního pozměňovacího návrhu. Viz WINTR, J.: dílo cit. v pozn. 21, str. 25.

Senátu. Předseda Poslanecké sněmovny nicméně i tak přijatý návrh zákona Senátu nepostoupil, nýbrž zařadil na pořad další schůze Sněmovny (po 16 dnech), kde bylo revokováno usnesení o jeho schválení, dále byl návrh zákona vrácen do druhého čtení, v němž byl podán nový pozměňovací návrh upravující stav podle přání většiny. V této podobě byl návrh znovu přijat a postoupen Senátu, který odmítl postup Sněmovny akceptovat a spor skončil u Ústavního soudu.

Ústavní soud konstatoval, že opakované hlasování je možné pouze na základě bezprostředně vznesené námitky a se souhlasem Sněmovny. Není-li takové námitky, je třeba na závěrečné usnesení Poslanecké sněmovny ve třetím čtení hledět jako na „rozhodnutí obsahující (v dané procesní) fázi výrok konečné platnosti, jímž byl zákonodárný proces v Poslanecké sněmovně ukončen“. Chráněna je tím mj. vůle většiny, jež by se jinak nikdy nemohla mít za definitivní. Na řadě jsou další aktéři zákonodárného procesu.

V nálezu č. 331/2005 Sb. se Ústavní soud musel vypořádat s tvrzením skupiny senátorů, že ani tentokráte nebyl Senátu postoupen návrh zákona ve znění skutečně schváleném Poslaneckou sněmovnou, neboť mezi schváleným a postoupeným textem byly rozdíly. Ústavní soud však textové difference akceptoval jako legislativně-technické úpravy, jež považoval za nevyhnutelné. Navíc se poměrně razantně vyslovil k zásadě vzájemné autonomie parlamentních komor, která – podle jeho názoru – vede k respektu k těm aktům, jež byly řádně vyhotoveny a podepsány předsedou té které komory, bez možnosti kontroly jejich správnosti komorou druhou. Ústavnímu soudu přitom přísluší se zabývat až schváleným textem zákona.

Úskalím tohoto přístupu je riziko, že za projev vůle Poslanecké sněmovny může být prohlášeno jen to, co za něj prohlásí předseda Poslanecké sněmovny. Zjevným excesům (předseda Sněmovny postoupil Senátu neusnesený text, ignoroval jeho usnesení i prezidentovo veto) by tedy nakonec asi měl bránit předseda vlády (poslední podpis na zákoně) či dokonce až redakce Sbírky zákonů, neboť zásah Ústavního soudu by přišel až v době, kdy domnělý zákon mohl stejně stihnout působit.

III. 4 Ochrana parlamentní menšiny

Jestliže se Ústavní soud v nálezu č. 476/2002 Sb. zmiňoval o právu většiny na to, aby bylo s jejím rozhodnutím nakládáno jako s definitivním, pojednal v dalších nálezech, místy pod zřetelným vlivem étosu „přílepkového“ nálezu a jeho líčení parlamentního jednání jako racionálního diskursu, také o právech menšin.

V již citovaném nálezu č. 88/2008 Sb. vytýká Ústavní soud projednávání návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů v Poslanecké sněmovně nedostatek demokratické diskuse i prostoru pro ni (opozici byly zamítnuty návrhy na prodloužení lhůt apod.), což je však spíše problém politické kultury. Podobně vyhodnotil i přijetí návrhu na přijetí usnesení, že se Senát nebude návrhem zákona zabývat, což s sebou

nese vyloučení rozpravy. Pokud by však takový postup měl být opakovaným, takže by většina vyřazovala druhou komoru z reálné participace na přijímání zákonů, mohlo by se jednat o derogační důvod.

Obšírně se právům opozice věnuje náleze č. 80/2011 Sb., vedle „přílepkového“ nálezu druhý „maximalistický“;²⁶⁾ a to právě z pohledu na zákonodárný proces umožňující „racionální diskurz, slyšení stran a otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možností aktivní participace účastníků v jeho průběhu“ (bod 75 odůvodnění). Aby bylo těchto práv šetřeno, je třeba přistupovat obezřetně k možnostem zkracování zákonodárného procesu, potlačování rozpravy atd. V tomto případě se Ústavní soud věnoval institutu stavu legislativní nouze (§ 99 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů), který považuje za institut povahy spíše ústavní (srov. úpravu v ústavním zákoně č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky). Má-li být aprobevován, musejí být striktně naplněny zákonné podmínky pro jeho vyhlášení, a to se nestalo.

Konečně v nálezu č. 437/2012 Sb. k souboru 14 především úsporných zákonů upřesnil, že práva opozice nejsou samoučelná, protože je není možné pojímat např. jako neomezenou realizaci práva jednotlivých poslanců a senátorů vyjádřit se. Podstatná je názorová konfrontace napříč politickým spektrem, která souvisí s legitimační funkcí zákonodárného procesu. Rozprava má být prostředkem legitimacy rozhodnutí, nikoliv překážkou jeho přijetí. Rozprava má rovněž korespondovat požadavku vnitřní bezrozpornosti zákona, resp. jeho obsahové kompaktnosti, takže sloučení rozpravy k více bodům pořadu je možné jen při jejich vzájemné souvislosti. Děje-li se to i v jiných případech, je to minimálně porušením jednacího řádu. Ústavní relevance do značné míry záleží na fázi zákonodárného procesu, kdy k nepřípustnému sloučení rozpravy došlo. V posuzovaném případě to byla fáze po vrácení či zamítnutí návrhů zákonů Senátem, kdy již byl znám jejich obsah a proběhly rozpravy a hlasování ve třech sněmovních čteních. Vzhledem k tomu Ústavní soud shledal, že napadené zákony byly přijaty ústavně předepsaným způsobem.

V. Závěr

Předchozí stránky nemohly (a po pravdě řečeno ani nechtěly) nabídnout důkladnou a kritickou analýzu judikatury Ústavního soudu k pravidlům zákonodárného procesu, natožpak k pravidlům vzniku právních předpisů vůbec. Jednalo se spíše o naznačení kontextu s výčtem profilových nálezů. Každopádně by snad i z tohoto přehledu mělo být zřejmé, jak moc je třeba kodifikovaná pravidla zákonodárného procesu konfrontovat s jejich interpretací a dotvářením Ústavním soudem. Současně

²⁶⁾ Zřejmě není náhodou, že u obou byla zpravodajkou E. Wagnerová, řízením osudu t. č. senátorka předsedající ústavní komisi Senátu, jež se o zlepšení stavu zákonodárného procesu dlouhodobě pokouší.

je asi zřejmé, že se to poměrně často neděje. Ústavní soud tak osciluje na určitém kontinuu mezi větším a menším respektem k autonomii hlavních aktérů zákonodárného procesu, parlamentních komor; možná to připomíná sinusoidu.²⁷⁾ Limitem jeho respektu je a musí být skutečnost, že zákonodárný proces není vnitřní věcí Parlamentu, zejména Poslanecké sněmovny, případně kratochvílí jeho členů atakovaných lobbisty, nýbrž nejdůležitějším z právních procesů se zásadními dopady na život mimo zdi malostranských paláců. Při selhávání autonomní regulace vzrůstá význam regulace heteronomní, v tomto případě ve významné míře dotvářené Ústavním soudem z relativně kusých výslovných normativních opor. A naopak, čím více by byl Parlament schopen regulovat sebe sama, tím menší prostor a také důvod k zásahům bude Ústavní soud mít.

Shrnutí:

Autor ve svém příspěvku seznamuje čtenáře se svými úvahami nad možným dopadem činnosti Ústavního soudu České republiky na legislativní proces v České republice. Své závěry opírá o vybrané nálezy Ústavního soudu a upozorňuje na řadu dosud nezodpovězených otázek týkajících se důsledků působnosti právních předpisů, které by byly Ústavním soudem posléze shledány protiústavními. Autor také otevírá otázku „respektu“ Ústavního soudu k autonomii hlavních aktérů legislativního procesu, přičemž upozorňuje na anglosaskou právněteoretickou literaturu, která účtu k zákonodárci označuje za jeden z významných korektivů soudcovského aktivismu. Ovšem, jak autor uvádí v závěru příspěvku, Ústavní soud bude mít tím menší prostor i důvod k zásahům, čím více bude Parlament schopen sebe sama regulovat.

The influence of the Constitutional Court of the Czech Republic on the rules of legislative process – summary:

In the Article, the author deals with possible influence of decision-making of the Constitutional Court of the Czech Republic on legislative process in the Czech Republic. His conclusions are based on certain judgments of the Constitutional Court and he points out plenty of questions concerning consequences of applicability of legal regulations being held afterwards unconstitutional by the Constitutional Court. The author also focuses on the issue of “respect” of the Constitutional Court for autonomy of main participants in legislative process where he refers to Anglo-Saxon literature in the field of juristic theory which considers respect for legislator one of the significant correctives of judicial activism. Nevertheless, as the author states in the end of the Article, the more the Parliament will be capable of self-regulation, the less the Constitutional Court will have scope and reason for intervention.

²⁷⁾ Respekt, resp. účtu k zákonodárci se v nejnovější právněteoretické anglosaské literatuře objevuje jako jeden z korektivů nadměrného soudcovského aktivismu. Srov. např. WALDRON, J.: *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.