

Veronika Fuksová¹⁾

Ještě jednou k nálezům Ústavního soudu o zákonodárném procesu

Tématu zásahů ústavních soudů do zákonodárného procesu byl v tomto časopise nedávno věnován článek J. Kysely *Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárného procesu*. Jelikož jsem se touto otázkou v českém kontextu také zabývala, ráda bych předestřený pohled doplnila o několik svých postřehů.

Otázka postavení Ústavního soudu v kontextu legislativního procesu je značně komplikovaná. Ač není tato instituce subjektem procedury přijímání právních norem, je nadána pravomocí jeho výsledky přezkoumávat, a to z hlediska perspektiv obsahu, kompetence a procedury. Zásahy do zákonodárné moci není možné považovat za apriorně závadné. Již po staletí se učenci, mezi které řadíme například J. Locka či Ch. de Montesquieu, zabývají teorií dělby moci, kdy na jedné straně stojí zastánci teze, že je nezbytné striktně oddělovat všechny tři složky státní moci – zákonodárné, výkonné i soudní, a naopak na straně druhé vystupuje názor obhajující systém tzv. brzd a protivah (*checks and balances*), jež se snaží jednotlivé složky moci vyvažovat. Takové prolínání v konkrétním případě vlivu Ústavního soudu na legislativní proces zaručuje, že zákonodárná moc si nemůže počínat svévolně a o Ústavním soudu proto můžeme uvažovat jako o „garantu ústavnosti České republiky.“²⁾ Je ovšem třeba zmínit i skutečnost, že Ústavní soud převzal „doktrínu vlastní zdrženlivosti a minimálních zásahů do právního řádu.“³⁾ Tato doktrína garantuje využití interpretačních pravidel, která upřednostňují ústavně konformní výklad, je-li možný, oproti výkladu, jenž by takový požadavek nesplňoval.

První oblastí, ke které se vyjádřím, jsou nesouvisející pozměňovací návrhy, čili tzv. přílepkový náleze. Nejvýznamnějším nálezem se stal Pl. ÚS 77/06, č. 37/2007 Sb., nazývaný taktéž „přílepkový náleze“. Množství podávaných pozměňovacích návrhů, mezi kterými lze s úspěchem nalézt i ty nesouvisející, je zapříčiněno mimo jiné individualistickou povahou jednacího řádu Poslanecké sněmovny, kdy pouze jediný poslanec může takový návrh podat. Nesouvisející pozměňovací návrhy tak vedou k nepřehlednosti právního řádu, čemuž je potřeba zamezit, jelikož „materiálně nazíraný právní stát (...) vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu

¹⁾ Autorka je studentkou práv na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

²⁾ SYLLOVÁ, J.: Legislativní činnost Parlamentu in SYLLOVÁ, J., KOLÁŘ, P., KYSELA, J., GEORGIEV, J., PECHÁČEK, Š.: *Parlament České republiky*, 2. podstatně přepracované vydání, Praha: Linde, 2008, 480 s., ISBN 80-7201-697-6, s. 266.

³⁾ Tamtéž, s. 267.

předvídatelným konzistentním pramenem práva.“⁴⁾ Uvedený nález je zvláštní tím, že obsahuje rozsáhlou teoretickou argumentaci převzatou ze Spojených států, kde funguje rozlišení na tzv. legislativní jezdce („*legislative riders*“) a na tzv. divoké jezdce („*wild riders*“). První případ zahrnuje „vybočení z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům překročením intenzity daného návrhu.“⁵⁾ Naopak druhý případ se týká „povahy extenzivního překročení předmětu vymezeného návrhem zákona.“⁶⁾ Jejich odlišení v praxi spočívá v tom, že tzv. legislativní jezdci jsou ústavně konformním typem pozměňovacích návrhů i přesto, že jsou považovány za nežádoucí. Naopak tzv. divoké jezdce již nelze považovat za ústavně konformní, protože překračují kritéria pravidla úzkého vztahu („tzv. *germaneness rule*“).⁷⁾ Toto pravidlo je používáno americkým Kongresem a zahrnuje posouzení pěti základních kritérií zahrnujících například předmět či účel pozměňovacího návrhu ve vztahu k zákonu. Výsledkem takového posouzení je konstatování, zda se jedná o řádný pozměňovací návrh, nebo protiústavní pozměňovací návrh – tzv. přílepek. Tímto nálezem tak bylo převzato pravidlo úzkého vztahu.

V souvislosti s tzv. přílepky se aktuálně hovoří o některých záměrech, které by měly této negativní praxi zamezit – příkladem je prodloužení lhůty mezi druhým a třetím čtením návrhu zákona, zveřejnění zápisů z jednání Poslanecké sněmovny a Senátu, ze kterých bude zřejmé, kdo je předkladatelem pozměňovacího návrhu nebo stanovení určitého minimálního počtu poslanců, kteří by mohli pozměňovací návrh podat.

Relativně nedávný nález Pl. ÚS 6/12, č. 39/2013 Sb., týkající se tzv. přílepků, obsahuje argumentaci senátora Kubery o jejich rozlišování na pravé a nepravé, což činí pouze z důvodu podpory svého pozměňovacího návrhu. Otázkou je, zda má taková teorie nějakou relevanci, jelikož jejich rozlišení spočívá pouze v konstatování, že přílepek pravý je rozpoznatelný na základě rozdílného významu stejných slov v pozměňovacím návrhu a v zákonu (sázení loterie a sázení zahrádkářů)⁸⁾, což vede k jeho protiústavnosti.

Komplexní pozměňovací návrh, který s výše uvedeným úzce souvisí, je dle názoru Ústavního soudu, vyjádřeném v nálezu Pl. ÚS 39/08, č. 294/2010 Sb., považován za ústavně konformní. Je však třeba zabývat se i průběhem projednávání takového návrhu v rámci legislativního procesu. Protože se jedná fakticky o přepsání celého zákona, které navíc nevyžaduje odůvodnění – což je možný návrh *de lege ferenda* –, představuje taková praxe negativní jev zejména, co se týče potenciálních nedostatků. Jelikož takový návrh zákona, jak správně podotýká J. Sylllová, již neprochází

⁴⁾ Nález Pl. ÚS 77/06, bod 36.

⁵⁾ Tamtéž, bod 50.

⁶⁾ Tamtéž, bod 50.

⁷⁾ Tamtéž, body 51, 52.

⁸⁾ Nález Pl. ÚS 6/12, bod 13.

připomínkovým řízením ani Legislativní radou vlády, možnost neprovázaností se výrazně zvyšuje.⁹⁾

Pro úplnost je třeba doplnit, že i přes konstatování o ústavní konformnosti komplexního pozměňovacího návrhu není možné odhlédnout od jeho obsahové stránky. I když je tento institut sám o sobě považován za povolený, stále existuje možnost prohlášení jeho protiústavnosti v případě obsahové nesouvztažnosti s původním návrhem zákona ve smyslu nálezu o tzv. přílepcích.

Tématem dalším je ochrana parlamentní menšiny, kde se zastavím u J. Kyselou zmíněného nálezu Pl. ÚS 24/07, č. 88/2008 Sb., ve kterém se hovoří o nedostatku demokratické diskuse jako o problému spíše politické kultury. S tím však ve svém odlišném stanovisku ostře nesouhlasila soudkyně Eliška Wagnerová, dle které se jedná naopak o popření materiálního parlamentarismu, jenž se vyznačuje širokou diskusí s cílem nalézt kompromis.¹⁰⁾ Že je otázka tzv. „nezabývání se“ závažným problémem, dokresluje i další odlišné stanovisko soudců Jana Musila a Pavla Rychetského, kteří vyslovili záměr upravit *de lege ferenda* případy, kdy by bylo možné řečený institut využít, přičemž kritériem určili obsahovou významnost zákona.¹¹⁾

S uvedeným tématem souvisí i nálezy Pl. ÚS 55/10, č. 80/2011 Sb., který se zabýval stavem legislativní nouze. Hodnoty, na které Ústavní soud při posuzování dané otázky upozorňuje, vycházejí z ústavního zakotvení České republiky jako demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a státu, kde ani Parlament nesmí postupovat libovolně (čl. 2 odst. 3 Ústavy), i z dosavadní judikatury Ústavního soudu, kde deklaruje princip pluralismu.¹²⁾ Ačkoli je ústavně zakotven princip většinového rozhodování, musí být parlamentní menšině zajištěna ochrana jejích práv.¹³⁾ Práva opozice sice nejsou nikde taxativně stanovena, avšak je možné je dovodit z mezinárodních dokumentů, jako je rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1601 (2008), Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod či Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.¹⁴⁾ Výčet, který Ústavní soud podává, přiznává parlamentním menšinám mnohá práva, mezi nimiž se nachází i právo oddalovat či blokovat rozhodnutí přijímaná většinou, což lze subsumovat právě pod aktuální případ a což vedlo Ústavní soud ke zrušení předmětného zákona, ač s odkladem vykonatelnosti.

⁹⁾ SYLLOVÁ, J.: Hlavní úskalí parlamentního projednávání zákonů *in* Kolektiv autorů: *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*, Praha: ASPI, a.s., 2007, 388 s., ISBN 978-80-7357-287-7, s. 145.

¹⁰⁾ Nálezy Pl. ÚS 24/07, odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové.

¹¹⁾ Tamtéž, odlišné stanovisko soudců Jana Musila a Pavla Rychetského.

¹²⁾ Nálezy Pl. ÚS 77/06, bod 56.

¹³⁾ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, čl. 6; nálezy Pl. ÚS 55/10, bod 72.

¹⁴⁾ Nálezy Pl. ÚS 55/10, body 72, 74.

Další otázkou, o které je možno se v tomto článku zmínit, je postavení Senátu v rámci legislativního procesu. Druhá komora Parlamentu, jakkoli je zakotvena právními předpisy, o své postavení takříkajíc soupeří s komorou první, jež byla ustavena dříve. Nález, který jsem v souvislosti s tímto tématem analyzovala, nese označení Pl. ÚS 21/01, 95/2002 Sb. Nejenže tento nález předznamenává celou problematiku tzv. legislativních jezdců, ale zaobírá se i otázkou vztahu obou komor Parlamentu. Dle názoru Ústavního soudu by podstatě bikameralismu ani smyslu čl. 42 odst. 2 Ústavy neodpovídala situace, kdy by nebylo Senátu umožněno projednat návrh zákona, který byl spojen s novelou zákona o státním rozpočtu.¹⁵⁾

Podstatnou roli v upevňování pozice Senátu hraje i nález Pl. ÚS 13/05, č. 283/2005 Sb., ve kterém se jednalo o výklad čl. 40 Ústavy. Ústavní soud konstatoval, že Senát plní stabilizační funkci, a proto proceduru popsanou v uvedeném článku je nutné vztáhnout i k volbám do zastupitelstev obcí či krajů. Existence Senátu není pouze reprezentativní, avšak hraje úlohu pojistky, která chrání základy demokratického právního státu.¹⁶⁾

Závěrem mohu konstatovat, že Ústavní soud, který sice reaguje na problematické otázky až na základě podnětu oprávněných subjektů, se v odůvodněních daných nálezů vyjadřuje velmi obsírně a důkladně. Ať už působí pouze preventivně, nebo přímo derogačně, pomáhá zabráňovat excesům ze strany moci zákonodárné. Ústavní soud učinil značný posun zejména v nahlížení na práva opozice a postavení Senátu. Došlo k autoritativnímu potvrzení jejich ústavně garantovaných práv coby slabších subjektů, což je nepochybně podstatné jak pro samotný legislativní proces, tak i obecně pro kultivaci právního prostředí v České republice.

¹⁵⁾ Nález Pl. ÚS 21/01, VII, bod 3.

¹⁶⁾ Nález Pl. ÚS 13/05, VI, bod 3.