

V.

MOC ZÁKONODÁRNÁ

1.

LEGISLATIVNÍ PROCES

Je jistým paradoxem demokracie, že - slovy někdejšího britského ministerského předsedy Clementa Atleeho - její podstatou je sice vládnutí prostřednictvím diskuse, ale efektivní může být pouze tehdy, pokud je možné diskusi ukončit.⁹⁷⁾ Zřejmě nejvýraznější projev tohoto paradoxu představuje jednání parlamentu a jeho pravidla. Jiný známý citát to vyjadřuje obtížně přeložitelnou formulací, podle níž "*the minority should have its say and the majority should have its way.*"⁹⁸⁾ Důvod, proč je v demokratických státech přijímání zákonů svěřeno parlamentu a nikoli například vládě, spočívá v tom, že zákony tímto způsobem získávají svou legitimitu. Jejím zdrojem však není pouze hlasováním projevený souhlas většiny poslanců, kteří reprezentují vůli lidu, ale také samotná debata, která přijímání zákonů provází a která umožňuje širší participaci veřejnosti.⁹⁹⁾ Každá debata však nakonec musí skončit, aby mohlo být přijato rozhodnutí. Rovnováhu mezi efektivitou na straně jedné a demokratickou diskusí na straně druhé mají za úkol zajišťovat pravidla legislativního procesu. [Ústava](#) samotná jich přitom neobsahuje mnoho, o to zásadnější je proto úprava obsažená v jednacích řádech obou komor, které jsou podle [Ústavy](#) přijímány ve formě zákona (srov. [čl. 40 a 106](#)). Způsob jejich uplatňování, a nakonec i jednací řády jako takové, se mohou stát předmětem kontroly ústavnosti, a také se tak v posledních letech opakovaně stalo.

Ústavnost legislativních přílepků

Nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15.2.2007 (N 30/44 SbNU 349; [37/2007 Sb.](#))

[Skupina senátorů se domáhala zrušení zákonných ustanovení, podle nichž měla být se zpětnou účinností zvýšena náhrada, kterou měl klientům již dříve zkrachovalých bank vyplatit Fond pojištění vkladů. Přestože se na Ústavní soud obrátili primárně s argumentací, podle níž byl v rozporu s ústavním pořádkem obsah těchto ustanovení, Ústavní soud svoji pozornost napřel k průběhu legislativní procedury, která vedla k jejich přijetí. Dotčená ustanovení nebyla součástí původního návrhu, předložena byla formou úspěšného pozměňovacího návrhu ve druhém čtení v Poslanecké sněmovně.]

[...]

III. Referenční hlediska pro posouzení návrhu

III. A) Princip právního státu a demokratického legislativního procesu

36. V rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 21/01 Ústavní soud uvedl, že: "za nežádoucí jev, nekorespondující se smyslem a zásadami legislativního procesu, je nutno označit situaci, kdy jedním zákonem jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově bezprostředně nesouvisející, k čemuž dochází např. z důvodu urychlení legislativní procedury, a to začasné formou podaných pozměňovacích návrhů. [...] Takový postup totiž neodpovídá základním principům právního státu, mezi které patří zásada předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a zásada jeho vnitřní bezrozpornosti. Jestliže totiž jedním zákonem (ve formálním smyslu) je zasahováno do materie upravované několika zákony jinými a tyto zákony spolu nejsou obsahově a systematicky provázány, vzniká nezřídka značně nepřehledný právní stav, který princip předvídatelnosti, srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti zákona již nerespektuje." [...]

37. Normativní princip demokratického právního státu je obsažen v [čl. 1 odst. 1 Ústavy](#), který Českou republiku výslovně označuje jako demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Úcta k právům a svobodám jedince je nepochybně také právě jedním z oněch principů právního státu, jak má na mysli preambule [Ústavy](#), resp. účel fungování státu a státní moci. Stejný účel vyjadřuje i [čl. 2 odst. 3 Ústavy](#), podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

38. Z uvedeného plyne, že i Parlament České republiky, resp. jeho obě komory nemohou postupovat libovolně, ale jsou vázány právem. Při výkonu legislativní činnosti jsou tak vázány především Ústavou a s ní konformně vykládanými jednacími řády, ustálenou praxí parlamentní komory a jejich orgánů, kterou lze díky dlouhodobému opakování považovat za nepsanou část legislativní procedury. Lze-li ji shledat za souladnou s vyššími hodnotami tvorby práva, demokratického politického systému apod. Dodržování procedurálních pravidel obsažených v uvedených pramenech práva je třeba vyžadovat proto, že ač adresátem těchto norem nejsou soukromé osoby, jejich nedodržení se v konečném důsledku může významně dotknout jejich základních práv. Adresáti právních norem mají nepochybně právo legitimně očekávat, že případná omezení jejich základních práv provedená zákonem jsou výsledkem diskursu vedeného napříč politickým spektrem, a to diskursu, v němž všichni zúčastnění dostali příležitost se s projednávanou materií podrobně seznámit a informovaně se k ní vyjádřit. Náležitým je tak takový proces, který umožňuje otevřenou diskusi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových. Proto vystupují do popředí procedury zajišťující jednak slyšení stranám, jednak formální kvalitu zákonodárského díla. Zákonodárská procedura se v této optice stává "skutečným zdrojem legitimacy zákona".

39. Požadavek předvídatelnosti zákona jako součást principu právního státu přestává být naplňován v okamžiku,

kdy novelizace zákona je součástí jiného zákona ve formálním smyslu, jehož obsah s novelizovaným zákonem nijak nesouvisí. Orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou. Přitom [§ 13 zákona č. 309/1999 Sb.](#), o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, předvídá, že územní samosprávné celky mají povinnost umožnit každému nahlížení do Sbírky zákonů. O povinnosti poskytnout každému přístup k informačnímu systému obsahujícímu úplné znění právních předpisů v elektronické podobě zákon mlčí. Přitom je zřejmé, že bez možnosti používání těchto systémů se dnes již v právním řádu České republiky nelze vyznat, a tak se problematizuje uplatnění obecné zásady právní, podle které neznalost zákona neomlouvá. Právo se tak stává pro své adresáty zcela nepředvídatelné. Zmíněná zásada je sice nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit. Souvisejícím problémem je také prospektivnost práva, neboť řídit se jím mohou jen v budoucím konání.

[...]

44. Podobně jako v soudním rozhodování, i v parlamentním rozhodování vyžaduje idea "spravedlivého rozhodnutí", která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny strany. Zatímco před soudem jde o strany sporu, jde v parlamentu o možnost slyšení zástupců všech politických stran v něm zúčastněných. Transparentní slyšení stran reprezentujících veřejnost přispívá k její identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem. To je také hlavním důvodem preference parlamentního zákonodárství před přijímáním aktů se silou zákona uvnitř exekutivy.

[...]

III. B) Princip ústavně konformní interpretace pramenů práva upravujících legislativní proces

49. Pro řešení případu je rozhodující odlišení pojmu "pozměňovací návrh" a pojmu "návrh zákona". Zatímco návrh zákona je upraven v různých souvislostech Ústavou ([čl. 41](#), [42](#), [44-48](#)), pozměňovací návrh zmiňuje toliko zákon č. [90/1995 Sb.](#), o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "JŘPS"), odhlížíme-li od Ústavou upravených vztahů mezi oběma parlamentními komorami (o "pozměňovacím návrhu" se v této souvislosti [Ústava](#) zmiňuje - viz [čl. 46 odst. 2](#), [čl. 47 odst. 2, 3 a 4](#), [čl. 50 odst. 2](#)). Návěti ustanovení [§ 63 odst. 1 JŘPS](#) stanoví, že poslanec může v rozpravě podávat návrhy "k projednávané věci." Tyto návrhy se mají vztahovat "k určité věci projednávaného bodu." Ustanovení [§ 63 odst. 1 bod 5 JŘPS](#) opravňuje poslance k podání pozměňovacího návrhu, jímž se vypouštějí, rozšiřují nebo mění některé části původního návrhu. Právo podávat k návrhům zákonů během parlamentní rozpravy pozměňovací návrhy se odvozuje z práva zákonodárné iniciativy, nicméně není s ní totožné, neboť je přirozeně omezeno sférou vyhrazenou právě realizaci práva zákonodárné iniciativy. Již z potřeby odlišení zákonodárné iniciativy a pozměňovacího návrhu, a to kvůli dodržení zvýšených ústavních nároků na prvně jmenovanou, lze dovést, že pozměňovací návrh by měl skutečně toliko pozměňovat předkládanou právní úpravu, tedy neměl by ji ani zásadně měnit, ani zásadně rozšiřovat, a tím méně by se měl pohybovat mimo předmět zákonodárné iniciativy, resp. návrhu zákona [...]

[...]

55. Jak bylo výše uvedeno, [Ústava České republiky](#) do jisté míry upravuje problematiku návrhu zákona, a to v hlavě druhé pojednávající o moci zákonodárné. Je proto zřejmé, že institut návrhu zákona by měl být ovládnut principy, které jsou uplatňovány pro výkon moci zákonodárné. Tyto principy je třeba hledat ve spojení s funkcemi této moci, jak bylo naznačeno shora. Určující charakteristikou parlamentu jsou svobodné, rovné, všeobecné volby jeho členů, jejich svobodný mandát, dále zásada veřejnosti zásadně uplatňovaná při projednávání zákonů, jakož i většinový princip rozhodování. Princip veřejnosti směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř slouží svobodné tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti. A jakkoli bývá literaturou upozorňováno na neplodnost parlamentních debat, je třeba tyto debaty chránit již proto, že skrze ně se dosahuje informovanosti veřejnosti.

56. V parlamentu se také odráží idea pluralismu, která je základem a znakem každé svobodné společnosti. V parlamentní rozpravě, a přirozeně i v práci jednotlivých výborů parlamentu se dostává ke slovu opozice, která tak zároveň realizuje kontrolu, kterou lze chápat jako jeden ze základních znaků právního státu. Často jen v parlamentu dostávají příležitost k vyjádření tzv. slabé zájmy, tj. zájmy takových společenských skupin, které nedisponují takovou kapacitou k prosazení se. Právě tyto vlastnosti parlamentních rozprav ukazují na zvláštní úlohu parlamentu při vyrovnávání a při integraci zájmů. Všechny tyto principy je třeba zohledňovat při úpravě i vykonávání procedury vztahující se k návrhům zákonů, a tím spíše k interpretaci toho, co jest třeba považovat za návrh zákona.

III. C) Pojistky ústavně konformního výkonu legislativního procesu

57. V první řadě je třeba považovat za garanta dodržování pravidel parlamentní procedury předsedu Poslanecké sněmovny, resp. předsedajícího. Těmto osobám jsou při projednávání návrhů zákonů v příslušné legislativní fázi doručovány všechny návrhy včetně návrhů označených jako pozměňovací návrhy. Nepochybně je oprávněním ba povinností (byť nevykonávanou) těchto osob posoudit, zda návrh označený jako pozměňovací návrh jím skutečně v materiálním smyslu je, tak, jak bylo osvětleno výše. K tomuto postupu předsedajícího nepochybně opravňují řádně interpretovaná ustanovení [§ 59 odst. 4](#) a [§ 63 odst. 1 JŘPS](#) [...]

58. Projednání návrhů zákona v druhé komoře Parlamentu České republiky, tj. v Senátu, představuje pojistku, jejímž úkolem je mimo jiné odhalit i chyby v legislativním procesu a adekvátně na ně reagovat v rámci možností, které jsou Senátu dány, byť je zřejmé, že žel jde o možnosti omezené.

59. Další pojistkou ve smyslu kontroly řádného legislativního procesu je využití práva prezidenta republiky vrátit přijatý zákon Poslanecké sněmovně, jak předvídá [čl. 50 odst. 1 Ústavy](#). Funkce prezidenta v rámci legislativního procesu jistě není politickou funkcí, neboť funkce prezidenta republiky nespočívá ve tvorbě konkurenční politiky ve vztahu k vládě. Prezident republiky je Ústavou koncipován jako mimostranický ústavní orgán. Z hlediska koncepce [Ústavy](#), bez ohledu na realitu, je touto svou charakteristikou předurčen ke kontrole dodržování ústavnosti legislativního procesu pomocí prostředků, které mu [Ústava](#) svěřuje, tj. cestou uplatnění prezidentského veta.

60. Selžou-li předchozí výše naznačené pojistky, může přijít ke slovu Ústavní soud, je-li osloven řádným návrhem podaným aktivně legitimovaným navrhovatelem, neboť [§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu](#) Ústavnímu soudu ukládá, aby při rozhodování o souladu zákona s ústavním pořádkem mimo jiné zjišťoval, zda byl napadený zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem.

[...]

IV. Vlastní přezkum

[...]

64. Předmětný pozměňovací návrh poslance M. Doktora byl přednesen ve 2. čtení a zařazen do tisku č. 1222/3. Tímto pozměňovacím návrhem byl doplněn název původního návrhu zákona o slova "[...]" a zákon č. [319/2001 Sb.](#), kterým se mění zákon č. [21/1992 Sb.](#), o bankách, ve znění pozdějších předpisů". Dále jím za čl. I návrhu zákona byla vložena nová část druhá, která včetně nadpisu zněla: "Část druhá - Změna zákona č. [319/2001 Sb.](#), o bankách, a která obsahovala napadená ustanovení, jež mění a doplňují úpravu vyplácení dodatečných náhrad z Fondu pojištění vkladů.

[...]

66. Pro Ústavní soud je při posuzování ústavnosti legislativní procedury přijetí napadených ustanovení v daném případě rozhodující posoudit otázku, zda předmětný návrh poslance M. Doktora označený jako pozměňovací návrh a zpracovaný do sněmovního tisku č. 1222/3 jím skutečně v materiálním smyslu byl tak, jak bylo osvětleno výše (bod III. B), tzn. posoudit, zda předmětný pozměňovací návrh v daném případě vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům, tj. zda šlo o nepřípustnou extenzi při výkladu toho, co jest pozměňovací návrh [...]

67. Pro tento účel však bylo nejdříve nutné posoudit obsah a účel původního návrhu zákona a obsah a účel posuzovaného pozměňovacího návrhu. Ústavní soud zjistil [...], že obsahem tohoto původního návrhu zákona bylo přijetí zákona, kterým se mění zákon č. [178/2005 Sb.](#), o zrušení Fondu národního majetku České republiky a o působnosti Ministerstva financí při privatizaci majetku České republiky (zákon o zrušení Fondu národního majetku). Jeho přijetím navrhovatelé sledovali snahu získat finanční prostředky ve výši 2 miliard Kč za účelem jejich převodu na Ministerstvo práce a sociálních věcí na výstavbu domů pro seniory. Navrhovaná úprava tak alespoň částečně měla vyřešit nedostatek míst v těchto domovech.

68. Dále Ústavní soud zjistil, že obsahem sněmovního tisku č. 1222/3, do něhož bylo zpracováno znění posuzovaného pozměňovacího návrhu, byla změna zákona č. [319/2001 Sb.](#), kterým se mění zákon č. [21/1992 Sb.](#), o bankách, a který konkrétně mění a doplňuje úpravu týkající se subjektů a způsobu vyplácení dodatečných náhrad za vklady z prostředků Fondu pojištění vkladů [...] [Smyslem] předmětného ustanovení zákona bylo zajištění zrovnoprávnění těch klientů bank nacházejících se nyní v konkursu, kterým v minulosti byly pohledávky za bankami uhrazovány jen do výše stanovené zákonem, zatímco v případě jiných bank docházelo k úhradě pohledávek vkladatelů i nad tento zákonný rámec. Dále, že účelem této novely bylo poskytnutí jistoty Fondu, že osoba, popř. její právní nástupce, nebo postupníci pohledávek vzniklých z uspokojení takových pohledávek, která namísto Fondu v některých případech zajišťovala úhrady pohledávek vkladatelů bank, nebude vůči němu vznášet jiné nároky než nárok na uhrazení peněžních prostředků, které tato osoba použila na vyplacení dodatečných náhrad vkladatelům bank až do výše 4 milionů Kč. V neposlední řadě bylo účelem této novely poskytnutí jistoty Fondu, že uspokojením vkladatelů bank uvedených v přechodném ustanovení budou jejich pohledávky za bankami uspokojeny v plné výši a že tito vkladatelé nebudou vůči Fondu vznášet žádné jiné nároky. Smyslem této novely byla též garance Fondu, že výplata dodatečné náhrady vkladatelům bank se vztahuje pouze na případy do minulosti, kdy jejím smyslem je odstranění shora popisované nerovnosti mezi vkladateli jednotlivých bank, zatímco v případě jiných bank nebudou jejich vkladatelé oprávněni se v budoucnu domáhat vůči Fondu úhrady náhrady ve výši nad zákonný rámec.

69. Po posouzení obsahu a účelu jak původního návrhu zákona, tak i předmětného pozměňovacího návrhu, dospěl Ústavní soud k závěru, že obsahy i účely obou zkoumaných předmětů se zásadně liší. Už z tohoto důvodu bylo třeba konstatovat, že předmětný pozměňovací návrh vybočil z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům. Jinými slovy, je zřejmé, že šlo jen o tzv. pozměňovací návrh, který jím mohl být snad jen ve smyslu formálním, nikoli však ve smyslu materiálním.

70. Ústavní soud je nucen konstatovat, že posuzovaný pozměňovací návrh poslance M. Doktora se nevztahoval k předmětu původního návrhu zákona (tj. převod finančních prostředků na podporu výstavby domovů důchodců) a rovněž ani jeho fundamentální účel (tj. zajištění zrovnoprávnění těch klientů bank nacházejících se nyní v konkursu, kterým v minulosti byly pohledávky za bankami uhrazovány jen do výše stanovené zákonem, a dále poskytnutí jistoty Fondu pojištění vkladů před určitými nároky a situacemi vzniklými z poskytnutí dodatečných náhrad) neměl úzký vztah k fundamentálnímu účelu projednávaného návrhu zákona (tj. snaha řešit nedostatek míst v domově důchodců). Oba posuzované návrhy spolu obsahově vůbec nesouvisely, což mělo za následek, po schválení takto pozměněného návrhu zákona, že byl vydán zákon [...], jímž jsou novelizovány zákony vzájemně obsahově

bezprostředně nesouvisející [...], což představuje z důvodů uvedených v části III. tohoto nálezu porušení subprincipů plynoucích z principu demokratického právního státu (dělby moci, demokratičnost legislativního procesu atd.). [...] Materiálně nazíraný právní stát naopak vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným konzistentním pramenem práva. Nelze totiž připustit, aby se vytrácela sdělnost zákonů jako pramenů práva se všemi negativními důsledky shora uvedenými.

[...]

73. [...] Ústavně konformní výklad ustanovení, jež upravují právo podávat pozměňovací návrhy k projednávanému návrhu zákona, vyžaduje, aby pozměňovací návrh skutečně toliko pozměňoval předkládanou právní úpravu, tzn. v souladu s požadavky tzv. pravidla úzkého vztahu, podle kterého se pozměňovací návrh musí týkat téhož předmětu návrhu, který je v legislativním procesu právě projednáván, by daný pozměňovací návrh neměl vybočit z omezeného prostoru vyhrazeného pozměňovacím návrhům v podobě extenzivního překročení předmětu projednávaného návrhu zákona. Toto odpovídá dle názoru Ústavního soudu ústavně konformní interpretaci návěti ustanovení [§ 63 odst. 1 JŘPS](#). Tento požadavek však nebyl dle Ústavního soudu v daném případě splněn. Tím mj. došlo k porušení dělby moci, s důsledky pro principy tvorby souladného, přehledného a předvídatelného práva, které Ústavní soud již dříve spojil s atributy demokratického právního státu, dále k obcházení institutu zákonodárné iniciativy podle [čl. 41 Ústavy](#) a porušení práva vlády vyjádřit se k návrhu zákona podle [čl. 44 Ústavy](#).

[...]

[Ústavní soud proto návrhu vyhověl a napadenou část zákona zrušil.]

Poznámky:

- 1. Jedna z výhrad, která Ústavní soud dovedla k závěru, že je praxe přijímání "přílepků" neústavní, se týkala přehlednosti právního řádu. Soud doslova řekl, že "orientace adresáta právní normy v právním řádu se bez použití přístrojů informačních technologií stává zcela nemožnou," přičemž zatímco s tištěnou Sbírkou zákonů se podle zákona každý adresát právních norem může kdykoli seznámit mj. na obecních úřadech, právní informační systémy takto veřejně a zdarma dostupné nejsou. V současné době však stát zveřejňuje úplná znění všech účinných zákonů na internetu, kde jsou zdarma k dispozici. Má tato okolnost nějaký vliv na posouzení ústavnosti přílepků, nebo je uvedená výhrada i nadále platná?*
- 2. Jiným argumentem v neprospěch přílepků je možný rozpor s principem dělby moci, tak jak je proveden v Ústavě. Který ústavní orgán je v důsledku jejich přijímání dotčen na svých pravomocích?*
- 3. Jedno z možných zlepšení legislativního procesu, o kterém se v souvislosti s přílepkou hovoří, je taková změna jednacího řádu, která by znemožnila podávání pozměňovacích návrhů jednotlivými poslanci. Pozměňovací návrh by tak napříště mohl podat jen skupina nejméně např. dvaceti poslanců, anebo - tak jako dosud - výbor Poslanecké sněmovny. Posuďte takovou úpravu jednak z hlediska její ústavnosti, jednak z hlediska jejího praktického přínosu pro čistotu legislativního procesu.*
- 4. Doporučovali byste zavést nějaké další změny jednacího řádu Poslanecké sněmovny, které by přispěly ke zvýšení transparentnosti a/nebo efektivity legislativního procesu?*
- 5. B. Chrástilová a P. Mikeš v roce 2003 napsali: "Ústava prezidenta republiky neomezuje v důvodech pro vrácení zákona. Prezident tak může činit, je-li zákon v rozporu s Ústavou, pro nejasnost zákona, z věcných, politických, legislativně-technických, ale například i čistě morálních důvodů."¹⁰⁰⁾ Nález však prezidentské veto vnímá poněkud restriktivněji. Vysvětlete, v čem tato odlišnost spočívá, a zaujměte k ní stanovisko.*