

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Postavení parlamentních jednacích řádů a přezkoumání jejich dodržování ústavními soudy v Rakousku a České republice

Acts on Parliamentary Rules of Procedure and Constitutional Review of the Acts (Austria and Czech Republic)

Jindřiška Syllová*

Abstrakt

Parlamentní pravidla a jednací řády jsou zvláštními druhy norem. To, zda se osoba řídí podle těchto pravidel, není kontrolovatelné ze strany žádných kontrolních mechanismů. Kromě toho, chování poslanců je chráněno poslaneckou imunitou. Pokud jsou parlamentní pravidla upravena rigidní formou, tedy zákonem, jako je tomu v České republice a v Rakousku, je velmi obtížné je změnit. V obou uvedených státech jsou tato pravidla kontrolovatelná ústavním soudem. V Rakousku je dosavadní judikatura ústavního soudu založena na jednoduchém principu správného vyjádření vůle zákonodárců. Ústavní soud České republiky přijal podstatně komplikovanější přístup, který dovozuje použití testu proporcionality.

Klíčová slova

Jednací řád; parlamentní právo; Národní rada Rakouské republiky; kontrola parlamentu ústavním soudem; historie jednacích řádů; přilepky.

Abstract

Parliamentary rules of procedure and standing orders are special sets of rules. Their compliance is not reviewable by any conventional control mechanism. In addition, the behaviour of the MPs is protected by the immunity regulation. If parliamentary rules of procedure are regulated by the form of the rigid legislative act, as in the Czech Republic and in Austria, there is very difficult to amend them. In both countries the rules of procedure are reviewed by the constitutional courts. In Austria the decision of the Constitutional Court is based on the simple principle of correct expression of the will of lawmakers. The Czech Constitutional Court has accepted more complicated attitude that allows to use the test of proportionality.

Keywords

Rules of Procedure; National Council of Austria; Constitutional Review of the Parliament Activity; History of Standing Orders; Close Relationship of Amendment.

* JUDr. Jindřiška Syllová, CSc., Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: syllova@psp.cz

Národní rada Rakouské republiky – dolní komora rakouského parlamentu – má podobné postavení v ústavním systému jako Poslanecká sněmovna. Tento text vznikl proto, že je zajímavé se v souvislosti se současnými spory o dodržování jednacích řádů Poslanecké sněmovny seznámit s judikaturou rakouského Spolkového ústavního soudního dvora, která se týká téže problematiky. Překvapivě se při studiu materiálů ukázalo, že na formu, výklad i judikaturu mají vliv společné historické konotace a postavení jednacích řádů obou zemí v právním řádu.

1 Postavení jednacích řádů dolních komor v právním systému

Národní rada rakouského parlamentu vykonává své pravomoci podle čl. 30 rakouské ústavy „na základě zvláštního spolkového zákona.“ Tímto zvláštním spolkovým zákonem je zákon o jednacím řádu Národní rady (zkratka Geschäftsordnungsgesetz). Zákon o jednacím řádu musí být schválen kvalifikovanou většinou Národní rady, kterou se rozumí obligatorní přítomnost „poloviny jejích členů a dvoutřetinovou většinou odevzdaných hlasů.“ Tento zvláštní spolkový zákon tak potřebuje ke svému schválení ústavní proceduru a ústavní většiny.¹ K běžnému usnesení Národní rady je jinak třeba přítomnosti jen třetiny členů a souhlasu „absolutní většiny odevzdaných hlasů.“ Dnes platný spolkový zákon o jednacím řádu rakouské Národní rady byl přijat v r. 1975.

Do r. 1961 byla jednacích pravidla v Rakousku upravena dualistickým způsobem, tedy zákonem o jednacím řádu a vedle toho autonomním předpisem Národní rady. Byl to tedy podobný způsob, který předpokládá čl. 40 Ústavy České republiky.

Oba historické dualismy předpisů, jak rakouský, tak český resp. československý, vznikly ve skutečnosti už následkem úpravy jednacích pravidel v tzv. Dubnové (či Pillersdorfové) ústavě z r. 1848. Tato ústava² poprvé předpokládala, že komory parlamentu (tehdy říšského sněmu) samy stanoví svá jednacích pravidla. Autonomní jednacích řád obou komor (§ 64) předpokládala poté i ústava nazývaná Březnová, vedle toho mimoústavní podrobnosti o říšské radě měl stanovit zvláštní zákon (§ 98 ústavy). Později, když byla udělena („oktrojována“) prosincová ústava č. 20/1861 ř. z, tvořil její přílohu Základní zákon o říšském zastupitelstvu. Ustanovení § 21 tohoto zákona pouze předpokládalo, že pro parlamentní proceduru bude schválen zákon o jednacím řádu říšské rady. Znění předpokládaného zákona navrhla vláda. Vládní znění zákona o jednacím řádu bylo v diskusích v poslanecké sněmovně říšské rady kritizováno a poslanci pojali tento zákon pouze jako provizorní.³ Vypracovali vlastní návrh textu. Výslednou podobu úpravy pravidel parlamentního jednání tvořil zákon o jednacím řádu říšské rady (zákon č. 78/1861 ř. z.);

1 Jednacích řád Spolkové rady je pouze usnesením Spolkové rady, není zákonem, musí však být rovněž přijat kvalifikovanou většinou Spolkové rady.

2 Která nikdy účinnosti nenabyla.

3 Podrobnosti viz AURACHER-JÄGER, Barbara. *Die Mechanismen im Nationalrat*. Wien: Verlag Österreich, 1997, ISBN 3-7046-1066-6.

měsíc po jeho schválení císařem byl přijat jednací řád poslanecké sněmovny, který představoval autonomní předpis, jenž nepodléhal císařskému schválení. Existoval tedy zákon o jednacím řádu říšské rady (Geschäftsordnungsgesetz) a jednací řády komor (Geschäftsordnung). Vztahy předpisů byly v praxi celkem nejasné, podle odborné literatury autonomní jednací řády opakovaly často ustanovení zákona.⁴ Po vzniku Rakouské republiky bylo vytvořeno Národní shromáždění. V r. 1922 kritizoval přetrvávající dvoukolejnost (Doppelgleisigkeit) jednacích pravidel Národní rady, která nahradila Národní shromáždění, Hans Kelsen.⁵ Dále je třeba zmínit významný mezník z období první Rakouské republiky, ve kterém sehrál roli jednací řád, mezník, který ovlivnil současnou podobu, výklad i přezkoumávání parlamentních jednacích pravidel v Rakousku. Tímto mezníkem byl rok 1933, kdy odstoupil ze své funkce předseda a postupně i místopředsedové rakouské Národní rady v rámci hlasovací aféry při řešení stávkové krize na železnici. Jednání bez předsedy nebylo v pravidlech upraveno a parlament se rozešel (tzv. Selbstausschaltung), aniž by se pokusil o nějaký výklad, který by zachránil jeho postavení; tak vyjádřil souhlas s přípravou k nástupu diktátorského režimu. Tento příběh jednacího řádu je příčinou mimořádné pozornosti, která je v Rakousku kladena na parlamentní jednací pravidla. Po druhé světové válce se za druhé republiky obnovila dualistická regulace (zákon o jednacím řádu a jednací řády komor), dualismus byl překonán až v r. 1961 zákonem o jednacím řádu Národní rady a jednacím řádem Spolkové rady.⁶ V r. 1975 byl přijat nový zákon o jednacím řádu Národní rady a jednací řád Spolkové rady⁷, které rovněž nemají žádné duální doplňky. Oba předpisy jsou schvalovány zvláštní kvalifikovanou procedurou. Spolkové země rakouského spolkového státu mají své vlastní zákony o jednacích řádech komor, jejichž existence je upravena zemskými ústavami a které rovněž postrádají autonomní doplněk.

V České republice, jak je všeobecně známo, byl dualismus předpisů ve skutečnosti překonán už při vzniku zákonů o jednacích řádech v roce 1920, a to přes odlišnou představu Ústavní listiny. Ústavní listina (podle rakouského vzoru) předpokládala, že jednací řády komor neměly mít formu zákona. Podle ustanovení § 37 „*základní zásady jednání a styky obou sněmoven mezi sebou, jakož i s vládou a na venek vůbec, upravují se v rámci předpisů ústavních zvláštním zákonem. Svoje vnitřní poměry upravuje každá sněmovna jednacím řádem, který vydá ve vlastní působnosti.*“ Představu dualismu předpisů znovu zavedla Ústava České republiky. Podle ústavního znění čl. 40 má být přijat rigidněji schvalovaný zákon o zásadách styku obou komor, jakož i navenek, který má regulovat vzájemné a vnější vztahy komor Parlamentu. Jednací řády jednotlivých komor pak mají regulovat vztahy uvnitř jednotlivých

4 ACHTENBERG, Norbert. *Parlamentsrecht*. Tübingen: Mohr, 1984. ISBN 103166447695.

5 KELSEN, Hans. *Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich*. Wien: Franz Deuticke, 1922, s. 97.

6 AURACHER-JÄGER, Barbara. *Die Mechanismen im Nationalrat*. Wien: Verlag Österreich, Juristische Schriftenreihe, 1997, str. 70 an. ISBN 3-7046-1066-6. Viz rovněž SCHAMBECK, Herbert. *Österreichs Parlamentarismus*. Berlin: Duncker und Humblot, 1988, 906 s, ISBN 3-428-06098-9.

7 Jednací řád Spolkové rady není zákonem, ale je jako zákon ústavním soudem přezkoumáván.

komor. Přesto jsou dodnes vnější i vnitřní vztahy komor Parlamentu upraveny zákony o jednacím řádu obou komor zvlášť.

Popsaný historický vývoj je jednou z příčin tenzí a potíží, které s sebou nese zákonný charakter jednacích řádů dolních komor, charakteristický v současné době pro Rakousko i pro Českou republiku. Tenze se projevují jak v České republice, tak v Rakouské republice, a projevovaly se jak je vidět i v první Československé republice⁸ i první Rakouské republice. Zákonný charakter a tedy rigidní podoba jednacího předpisu parlamentní komory má dva základní následky.

První z nich je ten, že vždy když je nový zákon o jednacím řádu přijat, vyžaduje jeho znění vznik jednacích zvyklostí a praktických, často technických způsobů, jak ustanovením zákona dostát. Praxe a zvyklosti vzniklé na počátku fungování zákona se posléze přenášejí do dalších volebních období komory, aniž by bylo možné je nějak pružně změnit. Považují se za původní a správné naplnění nového zákona, což je pojetí, podporované byrokratickými strukturami komory. Tento následek se silně projevuje zejména tehdy, pokud nový jednací řád navazuje na bývalý předpis jen marginálně, tedy v situaci, kdy se jednací řád komory měl stát hybatelem nového (např.) demokratičtějšího způsobu jednání. Což platí pro oba jednací řády dolních komor, jak rakouský z r. 1975, tak zejména český z r. 1995.

Druhý následek spočívá v tom, že zákonný charakter (v Rakousku ještě podpořený kvalifikovanou většinou) petrifikuje znění jednacích řádů a neumožňuje novelizační pružnost, i když se mění objektivní podmínky nebo když vznikne naléhavá potřeba změny. Stabilita zákonného znění jednacího řádu se střetává s praktickými potřebami na změnu, vznikajícími velmi často na začátku každého nového volebního období. Tlak na změny je silný zejména tehdy, pokud se významně mění poměr sil mezi vládoucí koalicí⁹ a opozicí, nebo pokud se změní jiné charakteristiky politického systému, nebo pokud se v komoře objeví zcela nová politická strana. Tlak obvykle není dostatečně vyslyšen. Každá parlamentní komora se zdá být přirozeně konzervativním sborem a jakýmkoli změnám se brání. Obrana má samozřejmě silnější slovo tehdy, pokud je procedura k přijetí změn ztížena; konzervativci tak získávají výhodu. K nepružnosti přispívá to, že iniciátorem novelizace jednacích pravidel jsou vždy členové komory, kteří postrádají podporu kvalifikovaných vládních struktur a odborných nástrojů běžné (vládní) zákonodárné iniciativy. Poslanecký charakter návrhu zákona,¹⁰ pokud není rozhodným způsobem podpořen vládou, přispívá ke snadnější kritice a eliminování novelizací.

8 Zákonný charakter mají jednací řády i na Slovensku a v některých dalších státech, které se vytvořily na území monarchie.

9 Například pokud se je slabá vládní většina vyměněna volbami za silnou vládní většinu nebo naopak, nebo pokud se dostane k moci menšinová vláda.

10 Rakouský jednací řád Národní rady dokonce v § 108 předepisuje pro jednací řád zákonodárnou iniciativu jen poslancům.

Tomu se snaží oba parlamenty čelit zakládáním výborů, komisí nebo podvýborů komor, které projednávají a připravují změny jednacího řádu. V rakouské Národní radě jde o výbor pro jednací řád, něm. *Gaschäftsordnungsausschuss*, složený proporcionalně, který je kromě tvorby novelizací rovněž povinným místem pro projednání všech návrhů novel jednacího řádu. V českém prostředí se stal jednací řád předmětem původně Stálého výboru pro Ústavu v Senátu, v Poslanecké sněmovně byly vytvářeny ad hoc podvýbory organizačního výboru nebo (v současnosti) podvýbor ústavně právního výboru.

Zákon o jednacím řádu rakouské Národní rady byl od doby svého vzniku v r. 1975 novelizován nominálně celkem dvacetkrát. Velkých novelizací, jejichž gros bylo v čistě jednacích pravidlech, bylo však jen pár. První z nich byla přijata v r. 1986, kdy bylo například stanoveno pořadí projednávání záležitostí podle navrhovatele (vláda jako navrhovatel má první pořadí), dále v r. 1988, kdy bylo zavedeno zkrácené jednání o zákonu, a v r. 2014, kdy byla přijata velká novelizace jednacího řádu, obsahující zejména zkrácení garantované řečnické doby poslance a garantované proporcionalní řečnické doby klubu (tzv. „Blockreizeit“) pro jednotlivý návrh. Ostatní novely byly marginálního charakteru, často vynucené vývojem v EU nebo ústavní změnou. V České republice bylo přijato od r. 1995 rovněž zhruba 20 novel, ale žádná z nich nebyla změnou, která by podstatným způsobem pozměnila způsob projednávání návrhů (Výjimkou je úprava zkráceného jednání o zákonu v prvním čtení.¹¹ Dále bylo omezeno třetí čtení na určitý termín, naposled byla prodloužena povinná doba mezi druhým a třetím čtením.¹²)

Pokud nemá jednací předpis dostatečnou pružnost, vzniká silný tlak na jeho porušování.

2 Výklad a aplikace jednacích řádů

Důležitým nástrojem, který umožňuje alespoň částečný vývoj jednacích pravidel bez zákonné změny, je oprávnění parlamentních orgánů k výkladu jednacího řádu. Zákon o jednacím řádu rakouské Národní rady k tomu opravňuje přímo funkcionáře sněmovny a orgánů komory, když je zmocňuje k uplatnění (něm. „*Handhabung*“) pravidel jednacího řádu. Jde o jiný výraz než aplikace (něm. „*Verwendung*“) i než výklad (něm. „*Auslegung*“). Jednací řád Národní rady stanoví právo uplatnění pro různé funkcionáře na více místech,¹³ pro předsedu resp. předsedajícího Národní rady pak v § 13 odst. 2 slovy: (předseda) „*uplatňuje jednací řád, dbá na jeho zachování a stará se o dodržení klidu a pořádku v jednacím sále*“ („*handhabt die Geschäftsordnung, achtet auf ihre Beobachtung und sorgt für die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung im Sitzungssaale*“). Podle jednacího řádu Národní rady není stanoveno pravidlo, které by umožnilo přijmout plenární usnesení, které

¹¹ Zákon č. 47/2000 Sb.

¹² Zákon č. 265/2014 Sb.

¹³ § 13 Abs. 2 GOG-NR; § 34 Abs 4 GOG-NR; § 6 Abs. 3 Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (VO-UA), Anlage 1 zum GOG-NR.

by jednací řád vykládalo nebo upřesňovalo. V praxi Národní rady se případný nový výklad či změna praktického provádění jednacího řádu připravuje ad hoc v případě potřeby na prezidiální konferenci nebo jiných užších fórech, jejichž závěry nejsou právně závazné. Poté je změna přijata plénem a prakticky uplatněna předsedajícími na jednání pléna.

Jednací řád Poslanecké sněmovny naproti tomu umožňuje, aby plénem přijalo prováděcí či výkladové usnesení vůči pravidlům zákona o jednacím řádu. Ustanovení § 1 odst. 2 jednacího řádu Sněmovny stanoví, že „*Sněmovna upravuje v rámci tohoto zákona usnesením své vnitřní poměry a podrobnější pravidla jednání Sněmovny a jejích orgánů*“¹⁴. Podobné ustanovení obsahuje jednací řád Senátu.¹⁵ Úprava prostřednictvím zvláštních plenárních usnesení není příliš častá, ale je obvyklá ve speciálních případech.¹⁶ Usnesení Sněmovny přechází obvykle do dalšího volebního období.¹⁷ Předseda Poslanecké sněmovny je oprávněn k provádění jednacího řádu jen na základě ustanovení o řízení plenární schůze (§ 54 odst. 2: „*schůzji Sněmovny řídí její předseda nebo místopředsedové v dohodnutém pořadí.*“), stejně tak předsedající pléna a předsedové popř. předsedající orgánů komory. Rovněž v České republice připravuje v některých případech výklad nebo praktické provádění jednacího řádu pléna politické grémium nebo jiné politické seskupení. Rovněž jejich závěry nejsou pro nikoho právně závazné, ale v praxi jsou většinou pléna akceptovány. Občas (spíše výjimečně) se do výkladu pravidel zapojí i organizační výbor, který k němu rovněž zákonné oprávnění nemá. Jinak se ve sněmovně povětšinou akceptuje zásada, že aplikaci jednacích pravidel určuje autoritativně plénem hlasováním, a to na základě podané námítky proti řízení schůze předsedajícím, aniž by byl postup v jednacím řádu v tomto směru nějak souhrnněji regulován.

¹⁴ Usnesení Sněmovny má poněkud odlišný procesní režim od ostatních usnesení Poslanecké sněmovny. § 71 stanoví, že se návrh takového usnesení musí doručit všem poslancům nejméně 24 hodin před hlasováním o něm. To znamená, že na usnesení podle odst. 1 se nepoužije ustanovení jednacího řádu, podle kterého je možno projednávání bodu pořadu, ke kterému neslouží jako podklad sněmovní tisk (sněmovní tisk musí být vždy doručen nejméně 24 hodin před projednáváním), zahájit ihned. Návrh na usnesení podle odst. 2 je tedy nutno vždy doručit 24 hodin předem. Tato procedurální odlišnost usnesení zajišťuje, aby nebylo možno přijmout plenární usnesení náhodnou většinou.

¹⁵ § 1 odst. 2 zákona č. 107/1999 Sb.

¹⁶ Klasickým předmětem, který upravují sněmovní procedurální usnesení, je pravidelná povinnost členů vlády dostavit se do Sněmovny. Z čistě jednacích pravidel pak usnesení pléna upravují například časové parametry jednání o přesunutí bodů programu v rámci plenární schůze.

¹⁷ K platnosti usnesení srov. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 229 an. ISBN 978-80-7400-590-9. Senát zasedá stále, usnesení platí stále.

3 Kontrolní mechanismy dodržování jednacích řádů

3.1 Interní kontrola

Pokud se jednací řád, stabilizované zvyklosti jeho aplikace či výkladu nebo i používané praktické nebo technické postupy a podmínky nedodrží, vzniká protitlak poslanců, kteří jsou na svých právech zkráceni, nebo snaha celých politických klubů o přezkoumání excesů prostřednictvím kontrolních mechanismů. V obou státech jsou vnitřní kontrolní mechanismy vůči nezákonným jednáním v dolních komorách parlamentu velmi omezené. Vedle pravomocí předsedajícího řídit jednání, které jsou ale jen okamžité, existují procedury v podobě disciplinárního řízení. Disciplinární řízení je ohraničeno na případy urážek a nesankcionuje jiná porušení jednacího řádu.

3.2 Soudní kontrola

Přezkoumání ve správním soudnictví nepřipadá u nedodržení zákonných povinností komorou nebo orgánem parlamentní komory v úvahu.¹⁸ Tento výklad vztahu moci je shodný v obou státech. V Rakousku připouští správně-právní judikatura působnost správního soudnictví jen v případě porušení zákona vyšetřovacím výborem, a to jen vůči osobám, které poskytly svou výpověď tomuto výboru, a jejich práva byla výborem porušena. Jinak je odborná literatura jednotná v tom, že se správní soudnictví na akty parlamentu – až jsou interní, nebo externí - použít nemůže.¹⁹ Zbývá tedy v podstatě jen rakouský Spolkový ústavní soudní dvůr resp. Ústavní soud ČR, které mají pravomoc zrušit zákon, který byl přijat procedurou, která je porušením ústavy. Nedávné usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 11/16, týkající se přijetí zákona o EET, toto jen potvrdilo, když konstatovalo, že obcházení návrhu na zrušení zákona (v rámci kontroly ústavnosti) tím, že člen Parlamentu podá ústavní stížnost proti zásahu, je nepřipustné.²⁰

¹⁸ Akty komor a orgánů komor rakouského parlamentu včetně procedurálních rozhodnutí jsou považovány za akty zákonodárné moci, a jako takové jsou správním soudnictvím nepřezkoumatelné.

¹⁹ Nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 17/14 dokonce vylučuje i ústavní stížnost proti porušení práv poslance v disciplinárním řízení v komoře. Nález pléna však nebylo jednomyslný, disenty obsahovaly závažné námítky proti takovému zúžení pravomocí Ústavního soudu.

²⁰ „4. Při posuzování otázky, proti jakým rozhodnutím nebo zásahům orgánů veřejné moci je přípustná individuální ústavní stížnost, je třeba text ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 zákona o Ústavním soudu interpretovat nejen skrze doslovný jazykový výklad, ale také systematicky, tj. v kontextu dalších relevantních ústavních a zákonných norem. Především jde o ty normy, které upravují kompetence jednotlivých orgánů veřejné moci. Přitom je nezbytné vzít v potaz základní ústavní princip dělbý moci, zakotvený v čl. 2 odst. 1 Ústavy. Podle tohoto principu je výkon státní moci rozdělen mezi tři druhy státních orgánů: mezi orgány moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní. Každá z těchto tří sfér moci je relativně autonomní. Orgány veřejné moci nesmějí vzájemně překračovat Ústavou nebo zákonem vymezené kompetence. Nesmějí nepřipustně zasahovat do pravomocí jiných státních orgánů; nesmějí tyto pravomoci ani nabrazovat nebo omezovat. Imperativem respektu k dělbě moci je vázán i Ústavní soud, který je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti...“ Usnesení navazuje na stejný názor, který byl uplatněn v usnesení sp. zn. II. ÚS 21/02.; dále ÚS odkazuje na sp. zn. Pl. ÚS 23/12 v případě navrhovatele poslance Babáka.

4 Judikatura ústavních soudů

Hlavním případem, kterým rakouský Spolkový ústavní soudní dvůr²¹ do budoucna určil rozsah a obsah přezkoumání aktů parlamentu, byl pionýrský nálezn týkající se zákona o důchodové reformě²² (Pensionsreformgesetz). Nález byl přijat v r. 2001. Kromě čistě procedurálních důvodů, které byly nakonec příčinou zrušení zákona, byla namítána i legislativní technika mnohočetné sběrné novely. Tato technika sice nebyla Spolkovým ústavním soudem shledána protiústavní, ale soud konstatoval, že jde o „*změnu velkého počtu spolkových zákonů jedním zákonem, ve spojení s novelizováním změn ustanovení, která jsou tím dotčena, v krátkém sledu za sebou. Je zřejmé, že tato zákonodárná praxe, která se v minulých letech trvalým způsobem rozšířila a praktikovala, je vysoce škodlivá pro poznatelnost práva.*“

Pokud se týká procedurálních chyb, poslanci si v návrhu stěžovali na několikere porušení pravidel zákona o jednacím řádu Národní rady. Plénum komory hlasovalo o 2 pozměňovacích návrzích, které byly předsedajícím nesprávně označeny (mělo se hlasovat o čl. 2 č. 7 zákona, ale předsedající řekl čl. 2 č. 9 zákona, dále se mělo hlasovat o čl. 2 č. 5 zákona, ale předsedající řekl čl. 2 č. 9). Žádný z návrhů nebyl schválen. Ve skutečnosti takto identifikované návrhy nebyly ani podány, tak se o nich hlasovat nemohlo. Než byly chyby objeveny, bylo už hlasováno po jménech o zákonu jako celku. Až poté dal předsedající hlasovat o pozměňovacích návrzích správně identifikovaných, správně identifikované návrhy nebyly („znovu“) přijaty. Později se ještě zjistilo, že o dalším řádně podaném pozměňovacím návrhu poslanec nebylo vůbec hlasováno. Tyto skutečnosti poznamenal předseda Národní rady později po protestech poslanců do přepisu stenografického protokolu, když celou věc projednal na prezidiální konferenci a také s předsedajícím předmětné plenární schůze.

Spolkový ústavní soud při řešení návrhu opozičních poslanců (při vyjádření k vlastní pravomoci) konstatoval, že pro to, aby byla interpretace jednacího řádu předmětem přezkoumání, mluví rovněž přímá souvislost ustanovení jednacího řádu o projednávání návrhů s předpisy ústavy o úkolech Národní rady v zákonodárství, „*kteře tvoří jádro demokratického základního principu tvorby předpisů*“. Spolkový ústavní soud konstatoval, že „*...je vyloučeno, aby porušení v úvahu připadajících ustanovení zákona o jednacím řádu byla absolutně vyloučeno z přezkoumání Spolkovým ústavním soudním dvorem.*“²³ Tato věta se v rakouském ústavním právu vykládá tak, že zákon o jednacím řádu Národní rady je akceptován Spolkovým ústavním soudem jako zvláštní zákon, jehož porušení může být sankcionováno Spolkovým ústavním soudem shodně, jako je tomu u zákona základního.²⁴ Z toho vyplývá, že je možno

21 Dále jen Spolkový ústavní soud.

22 Pensionsreformgesetz, nálezn G150/00, Sammlungsnummer Vfslg 16.151.

23 Viz předchozí poznámka, bod 6.1, s. 24.

24 MAYER, Heinz, KUCZKO-STADLMAYER, Gabriele, STÖGER, Karl. *Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts*. Wien: Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2015, s. 581.

sankcionovat nejen porušení zákona z hlediska ústavní slučitelnosti, ale i jen z hlediska porušení zákonných ustanovení.

Podle citovaného nálezu má vlastnosti základního zákona jen část zákona o jednacím řádu: „*Je přitom nutno nesporně rozlišovat to, které porušené ustanovení zákona o jednacím řádu je napadeno, v tom smyslu, že existují ustanovení jednacího řádu, jejichž porušení má za následek to, že usnesení o zákonu bylo přijato neústavním způsobem – to jsou taková ustanovení, která mají zajistit, že usnesení o zákonu vyjadřuje pravé mínění většiny Národní rady*“²⁵ - a ustanovení, která jsou pouhými pořádkovými normami, jejichž porušení nevede k protiústavnosti dotčeného spolkového zákona. Zákon o důchodové reformě byl náležen Spolkového ústavního soudu pro procesní pochybení zrušen. Následkem tohoto nálezu začal být jednací řád Národní rady považován částí odborné ústavněprávní literatury za část ústavního práva v materiálním smyslu.

Od doby přijetí tohoto rozhodnutí byla přijata Spolkovým ústavním soudem další rozhodnutí, která množinu ustanovení a další identifikaci přezkoumatelných porušení částečně upřesnili. Judikatura Spolkového ústavního soudu neidentifikovala výčetem, která jednotlivá ustanovení zákona o jednacím řádu Národní rady patří či nepatří do uvedené definice a jaké porušení je porušením ústavního rozměru. Explicitně byla dosud jmenována ustanovení § 65 a § 72 jednacího řádu Národní rady, která upravují hlasování poslanců a nezbytně patří podle soudu do ústavní úrovně. Stejně jsou oceňována i ustanovení, která „*zajišťují možnost účasti poslanců na hlasování a přijímání rozhodnutí*“. Dále jsou za ústavní úroveň považována i ustanovení, která vyjasňují předmět hlasování²⁶. Za pouhý pořádkový předpis naproti tomu považuje Spolkový ústavní soud § 44 jednacího řádu Národní rady, který stanoví, že mezi zprávou výboru a dalším projednáváním zákona musí uplynout 24 hod.²⁷ Rovněž marginální chyby ve formě nezpřístupnění materiálů, týkajících se návrhu zákona - pokud byly informace jinak přístupné - jsou považovány soudem jen za pořádkové pochybení.²⁸ Poslední případ, který Spolkový ústavní soud řešil na počátku letošního roku (2016), se týkal návrhu na zrušení zemského zákona kvůli porušení jednacího řádu zemského sněmu Burgenlandu. Ani zde se soud neodchýlil od dosavadního přístupu. Jednalo se o to, že předsedající sněmu může dát hlasovat po jménech jen tehdy, pokud má pochybnosti o výsledku hlasování. Poslanci se pokusili dokázat, že k žádným pochybnostem nedošlo a že hlasování po jménech bylo z hlediska

25 Vfslg. 16.151, bod 6.1, s. 24, „*die sichern sollen dass in den Gesetzesbeschlüssen die wahre Meinung der Mehrheit des Nationalrates zum Ausdruck kommt.*“ K teorii, která se týká této judikatury viz staté: LIENBACHER, Georg; GRZESZICK, Bernd. Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, VVDStRL, Walter de Gruyter, 71/2012.

26 „*Die Möglichkeit der Teilnahme der Abgeordneten an den Abstimmungen Beschlussfassungen im Plenum vorzugehen ist oder der Klarheit des Gegenstandes der Abstimmung dienen und*“ G211/03, VfSlg. 17.173/2004, ohledně sběrného zákona.

27 Nález G211/03, Vfslg. 17.173.

28 Nález se týkal jednacího řádu Spolkové rady, G212/03, Sammlungsnummer 17.174.

předsedajícího požadováno z manipulativních důvodů. Soud to však v nálezu neuznal a potvrdil výsledek proběhnuvšího hlasování po jménech.²⁹ Celkově je možno konstatovat, že rakouský Spolkový ústavní soud od počátku považuje jednacích řády za zvláštní předpisy. To ostatně navozují zvláštní procedury v Rakousku ústavně předepsané pro jejich novelizaci. Soud vychází z toho, že neústavnost může vzniknout porušením pravidel jednacích řádů, pokud se dotkne - zjednodušeně řečeno - procesně správného vyjádření vůle zákonodárce. Prozatím ale neměl Spolkový ústavní soud příležitost rozhodovat o porušení zákona, která by spočívala v nedodržení jednacích práv poslanců nebo poslaneckých klubů.

Ústavní soud České republiky přistoupil k jednacím řádům komor odlišně. Vyšel zejména z nejobecnějších principů pluralismu a právního státu, při použití řady více či méně relevantních filozofických zdrojů. Základním pramenem je v tomto směru nálezný sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze), kde byly syntetizovány dosavadní poznatky i judikatura Ústavního soudu. Mnohostranná konstatování, obsažená v nálezu, nepomohla příliš odlišit, které principy jsou podle Ústavního soudu hlavním důvodem pro zrušení zákona, přijatého nesprávně aplikovanými parlamentními pravidly, tedy za jakých podmínek může dělbou moci zadržovaný Ústavní soud do procesní autonomie Parlamentu vstoupit. Ústavní soud v uvedeném nálezu například konstatoval, že jednacích řády „*jsou projevem autonomie Parlamentu, resp. jeho komor, spočívající v samoregulaci parlamentních procedur, která je do jisté míry nezbytná, neboť Ústava České republiky pochopitelně upravuje pravidla legislativního procesu (působnost a role obou komor Parlamentu, jejich základní organizační strukturu, quorum a potřebné většiny pro jednotlivé druhy usnesení, poslaneckou imunitu, základní pravidla pro průběh zasedání obou komor apod.) toliko obecně a sama předpokládá přijetí podrobnějších pravidel legislativního procesu ve formě zákonů o jednacích řádech jednotlivých komor Parlamentu.*“... „*Skerze bohaté odkazy (...) zdůvodnil požadavek konceptu výkonu zákonodárství formou racionálního právního diskursu...* „*Procedury se dotýkají i forem jednání parlamentu, jakož i dělby práce mezi jeho orgány, a mají garantovat demokracii, legitimizaci autority, racionální zákonodárství, procedurální spravedlnost (slyšení stran, debatu) apod.*“... „*Podobně jako v soudním rozhodování i v parlamentním rozhodování vyžaduje idea „spravedlivého rozhodnutí“, která je imanentní právnímu státu, dodržení přirozenoprávní zásady slyšet všechny strany. Transparentní slyšení stran reprezentujících veřejnost přispívá k její identifikaci s produktem rozhodovacího procesu, v tomto případě se zákonem. Za určující charakteristiku parlamentního rozhodování je tak rovněž třeba považovat princip veřejnosti zásadně uplatňovaný při projednávání zákonů, který směřuje jak dovnitř, tak i vně parlamentní komory. Působení směrem dovnitř slouží ke svobodné tvorbě názorů členů parlamentní komory, působení směrem ven slouží k informování veřejnosti.*“... „*V neposlední řadě je třeba mezi demokratické principy legislativního procesu zahrnout i princip většinového rozhodování a od něj neoddelitelný princip ochrany menšin (...), jež jsou na parlamentní půdě představovány parlamentní opozicí. Mezi její základní funkce patří zejména artikulace menšinových názorů, předkládání alter-*

²⁹ G446/15-13.

nativních návrhů ke většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládnoucí většiny, to vše před zraky veřejnosti, tedy občanské společnosti, která si i tímto způsobem tvoří a upřesňuje svůj názor. Tyto charakteristiky se upínají ke základním znakům demokratického právního státu. (...) „Není úlohou Ústavního soudu zkoumat, zda by projednání návrhu zákona ústavně konformní procedurou vedlo k jinému výsledku (obsahu zákona), než tomu bylo na základě vadné procedury. Jeho úkolem je chránit ústavní principy, které se ke předepsané proceduře vztahují“ (...). „Je však vždy povinen brát zřetel i k dalším souvislostem, především vzít v úvahu možné dopady na soukromé osoby z hlediska respektu ke principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva.“ Je možno uzavřít, že nálezy, který vedl ke zrušení zákona z procesních důvodů,³⁰ neodlišil ani nezdůraznil svébytnosti jednacích řádů v právním řádu a neurčil žádný hlavní důvod, pro který je nutno Ústavním soudem autonomii parlamentních komor překročit. Nález se tak stal nikoliv vodítkem pro další judikaturu, ale určitým návodem pro případného dalšího navrhovatele při hledání důvodů pro zrušení z důvodů procesního pochybení.

Rakouský Spolkový ústavní soud se pokouší hledat ustanovení, která není možno překročit a jejichž porušení vede vždy neomylně ke zrušení zákona. Tedy pokud je některé jednotlivé hlasování o pozměňovacím návrhu mylně identifikováno, i v případě, že o něm nebylo hlasováno kladně, není možno dojít ke správnému přijetí zákona, ať jde o jakýkoliv zákon a jakkoliv nevýznamný pozměňovací návrh, pokud chyba není zhojena včas. Uvažování rakouského Spolkového ústavního soudu je možno shrnout tak, že soudní pravomoc zasahovat do parlamentních jednacích pravidel musí být omezená, ale pokud jsou porušena parlamentní pravidla tak, že to vede k nesprávnému výsledku, není možno jejich porušení poměřovat ani s právní jistotou ani s jinými faktory, položenými na druhou misku vah v rámci vážení.³¹

Naproti tomu Ústavní soud České republiky se i v případě čistě procesních záležitostí uchyluje k rozmáchlému filozofickému přístupu.³² Ve skutečnosti implicitně poměřuje z různých hledisek intenzitu porušení demokratického zákonodárského procesu, a pokud je intenzita podle jeho názoru vysoká, volí zrušení zákona, přihlížející ovšem k následkům.³³ Tento rys zdůraznil Jan Kysela, když konstatoval, že „*imperativu vedoucího ke dero-*

³⁰ Nemáme na mysli důvody týkající se obsahu zákona, tedy zejména legislativní přílepky a procesní jezdce.

³¹ Při výběru rozhodovacích důvodů by se mělo rovněž přihlížet i k zásadě legality. Tedy k článku 18 rakouské ústavy, které omezuje pravomoci státních orgánů, když stanoví, že „*každý správní orgán může na základě zákona a v mezích své působnosti vydávat nařízení.*“ (tzv. Legalitysprinzip). Ustanovení je paralelní k čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, podle kterého „*státní moc... lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“

³² A to poté, kdy překonal svůj názor, že pro procesní pochybení nelze zákon zrušit. Viz sp. zn. Pl. ÚS 56/05.

³³ V nálezu Pl. ÚS 1/08 Ústavní soud konstatoval: „*Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/05 dospěl k závěru, že „v projednávané věci formální procedurální aspekty přezkoumu ustupují z hlediska principu proporcionality požadavkům principů materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti.“ V nyní souzené věci je situace obdobná. (...).*“

*gaci se tak stává komponent úvahy o proporcionalitě,*³⁴ když citoval z odůvodnění Ústavního soudu: „*v projednávané věci (...) aspekty ustupují z hlediska proporcionality (...) požadavkům právní jistoty...*“ J. Kysela dokonce tvrdí, že „*Ústavní soud osciluje na určitém kontinuu mezi větším a menším respektem k autonomii hlavních aktérů zákonodárského procesu, parlamentních komor; možná to připomíná sinusoidu.*“ Problematikou se přitom během let kromě J. Kyselého zabývali i další autoři, kteří rovněž popisují nejasnosti v kontinuitě rozhodování Ústavního soudu.³⁵

5 Závěrem

Procesní pravidla parlamentů jsou zvláštními soubory norem zejména z toho důvodu, že jejich dodržování není přezkoumatelné běžnými kontrolními mechanismy. Kromě toho jsou tato pravidla svým způsobem chráněna imunitními předpisy, které svědčí svoidě slova poslanců. Pokud jsou parlamentní pravidla stanovena zákonem, jako je tomu z historických důvodů v České i Rakouské republice, je velmi obtížné je novelizovat, je těžké je i nově vykládat a aplikovat. V obou zkoumaných zemích je parlamentní jednacím procedura stanovena ústavami jen rámcově, takže jsou to právě jednacím pravidla, která uvádějí parlamentní rozhodování v život. Z tohoto důvodu by měla být kontrola ústavními soudy založena na jednoduchých a nepřekročitelných demokratických zásadách, nezávislých na okolnostech. Okolnostmi nesmí být podle názoru autorky této statě zejména obsah a dosah zákona, který se momentálně schvaluje.

³⁴ KYSELA, Jan. Vliv Ústavního soudu na pravidla zákonodárského procesu. *Správní právo*, 2013, č. 2, s. XXXIV an. Nález tzv. squeeze out, Pl. ÚS 56/05, č. 257/2008 Sb.

³⁵ Např. 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. WINTŘ, J. Tečka za nálezy o organizaci soudnictví a o legislativním procesu? *Jurisprudence*, č. 8/2010. Tato literatura kontinuálně reflektuje nejistoty a pohyb v judikatuře Ústavního soudu, když podle J. Wintřera náročnost Ústavního soudu na dodržování parlamentních pravidel v čase klesá.