

AKTUALITY

K nálezům Ústavního soudu týkajícím se legislativní nouze

Jindřiška Syllová*

Ústavní soud rozhodl 1. března 2011 nálezem sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (č. 80/2011 Sb.) o zrušení zákona č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. Důvodem pro zrušení zákona bylo neústavní použití institutu legislativní nouze Poslaneckou sněmovnou. Posléze ze stejných důvodů Ústavní soud zrušil i novelu zákona o stavebním spoření (Pl. ÚS 53/10, č. 119/2011 Sb.). Oba nálezy rozšiřují zvláštní kostrbatou řadu rozhodnutí Ústavního soudu, která vytváří jeden z pilířů vzájemného vztahu Parlamentu České republiky a Ústavního soudu. Kromě toho jsou oba nálezy zajímavým případem použití některých doktrín Ústavního soudu. Dále jsou tyto nálezy nepominutelné tím, že v nich byla prozatím asi nejvíce narušena dominantní doktrína Ústavního soudu, kterou je doktrína materiálního pojetí právního státu.

Kdy je legislativní nouze ústavně konformní

Ústavní soud se při posuzování obou případů nejdříve vyrovnával se svým tvrzením obsaženým v nálezu týkajícím se snížení platu soudců.¹ Jednalo se v podstatě o shodný případ procesního jednání Poslanecké sněmovny jako v níže analyzovaných případech. Vláda iniciovala urychlení legislativního procesu novely zákona č. 236/1995 Sb. o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu² prostřednictvím návrhu na vyhlášení stavu legislativní nouze. Snížení svých platů poté napadli sami soudci, mimo jiné namítli i nesprávné použití procedury legislativní nouze.

Ústavní soud aplikoval v předmětném nálezě ohledně stavu legislativní nouze v rámci svého „předporozumění“ zásadu či doktrínu minimalizace zásahu, vyslovenou již dříve, například v nálezě Pl. ÚS 7/03 (č. 512/2004 Sb.): „*není-li úprava legislativního proce-*

su, jež je součástí jednoduchého práva, vyjádřením ústavního principu, i její případné porušení derogační důvod (...) pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu nezakládá“.

V nálezě, týkajícím se zrušení snížení platu soudců, Ústavní soud konstatoval, že nebude vzhledem k uvedené zásadě zasahovat do procesních postupů Poslanecké sněmovny, pokud postupy neporušují některý z ústavních principů. Pokud se týká přímo legislativní nouze, nebude Ústavní soud zasahovat zejména tehdy, pokud se pro legislativní nouzi vyslovila výrazná většina poslanců a zároveň se nezformovala výrazná menšina proti. Jinak řečeno, Ústavní soud bude akceptovat procesní autonomii Poslanecké sněmovny ohledně legislativní nouze jen tehdy, pokud bude aplikována určitým způsobem. (Ústavní soud svým nálezem zrušil snížení platů jen u soudců; pokud by býval prohlásil neústavnost postupu s legislativní nouzí, musel by pro procesní vadu zrušit snížení platů všech představitelů státní moci, jichž se novela týkala.)

Podmínky vyhlášení legislativní nouze jsou upraveny v čl. 99 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny následujícím způsobem: „*za mimořádných okolností, kdy jsou zásadní způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody, vyhlásí předseda Sněmovny na návrh vlády stav legislativní nouze ...*“ Za dodržení dalších rigidních procedurálních podmínek, spočívajících ve dvojím plenárním hlasování potvrzujícím nezbytnost zkrácení jednání, je možno návrh zákona v rámci stavu legislativní nouze projednat zkráceným postupem. Ústavní soud výše uvedeným způsobem ve svém odůvodnění v podstatě k těmto podmínkám přidal podmínku další. Touto podmínkou je to, že i když má příslušná zákonem stanovená většina v Poslanecké sněmovně za to, že jsou podmínky splněny, musí se ohlížet ještě na to, zda si totéž myslí i Ústavním soudem stanovená relevantní část opozice Poslanecké sněmovny. Pokud se však zformuje opoziční názor proti názoru, že jsou podmínky pro vyhlášení popř. trvání legislativní nouze splněny, je třeba přistupovat podle Ústavního soudu k podmínkám restriktivním způsobem. Tímto přístupem byla legislativní nouze Ústavním soudem v nálezě týkajícím se snížení soudcovských platů modifikována. Podle Ústavního soudu nestačí, aby Po-

* Jindřiška Syllová, ředitelka Parlamentního institutu a odborná asistentka na Katedře ústavního práva UK. Prezentuje zde jen své osobní názory.

¹ Pl. ÚS 12/10 (č. 269/2010 Sb.)

² Novela zákona byla uveřejněna pod č. 418/2009 Sb.

slanecká sněmovna o existenci legislativní nouze dvakrát hlasovala. I když bude existence legislativní nouze hlasováním (tedy většinově) potvrzena, pak pokud bude zformována relevantní opozice, nestačí dodržení procedury k tomu, aby byl zákon ve zkráceném jednání přijat. Jinými slovy Ústavní soud říká – dosavadní zákonná úprava není správná. To, zda se má jednat zkráceně, musí potvrdit nějaká více kvalifikovaná většina, a to bez ohledu na skutečné důvody legislativní nouze. Ústavní soud se tak vyjádřil de lege ferenda v tom smyslu, že zrychlený legislativní proces byl měl být upraven jiným způsobem, pravděpodobně nejlépe tak, jak je už upravena procedura vyslovení souhlasu v prvním čtení (pokud nesouhlasí 2 kluby nebo aspoň 50 poslanců, není možno postupu použít). Vyjádřil tedy názor, že zrychlení legislativního procesu je možné jen v mimořádných případech, které se vyznačují zejména tím, že s mimořádností souhlasí i opozice, jinak se musí jednat běžným způsobem, bez ohledu na to, jaké škody opozice obstrukcemi nebo jiným zdržováním způsobí.

Účel stavu legislativní nouze

Je třeba vycházet z toho, že institut stavu legislativní nouze byl zaveden do jednacího řádu Poslanecké sněmovny už při jeho originálním přijetí v r. 1995. Tento institut byl tehdy jediným nástrojem pro zrychlení legislativního procesu. Ústava neobsahuje žádné podrobnosti týkající se délky a postupu legislativního procesu v Poslanecké sněmovně. Ústava neupravuje ani počet plenárních čtení ani lhůtu na projednávání návrhu zákona ve výborech, ani druhy legislativních rozprav v plénu či výborech. Jediným detailem parlamentního legislativního procesu, který Ústava reguluje, je třicetidenní (propadná) lhůta, ve které musí zákon projednat Senát. Z tohoto důvodu Ústava neobsahovala ani žádné instituty pro zkrácení legislativního procesu, neboť by tak předcházela budoucí zákonnou regulaci. V době schválení Ústavy v r. 1992 samozřejmě neexistoval ústavní zákon o bezpečnosti České republiky, který institut zkráceného jednání posléze převzal po inspiraci z jednacího řádu sněmovny do ústavního textu s tím, že v případě uvedeném v ústavním zákoně o bezpečnosti (tj. v případě kdy je vyhlášen mimořádný stav) nemusela být vyhlašována legislativní nouze, a přesto se mohlo konat zkrácené jednání o návrhu zákona. Zkrácené jednání se muselo zavést v rámci mimořádných stavů (válečný stav a stav ohrožení) přímo Ústavou, a to proto, že obsahuje speciální zkrácení ústavní senátní 30denní lhůty. Tato ústavní regulace zkráceného jednání neměla žádnou souvislost s tím, jak má vypadat legislativní proces v jiných případech. Nijak nesvědčila pro to, že by v ostatních běžných případech (mimo vnější bezpečnost státu) nemohl či mohl být legislativní proces zkrácen.

Z toho vyplývá, že argument Ústavního soudu, který tvrdí, že ústavodárce považoval za potřebné zkrátit legislativní proces jen v případě mimořádných stavů, a jinak je zkrácené jednání zavedeno jen obyčejným zákonem a tím snad méně legitimně, neodpovídá skutečnosti. „Ústavodárce“ v r. 1999 novelizoval Ústavu pro účely mimořádných stavů a koncipoval zkrácené jednání tak, aby nebylo v tomto případě nezbytné předem vyhlašovat stav legislativní nouze. Tím ve skutečnosti dosavadní obecnou procedurální úpravu o zkráceném jednání zjednodušil pro případy vnější bezpečnosti. Přitom bral v úvahu dosavadní praxi, která vycházela z toho, že pokud je přijat velmi rigidně procesně upravený stav legislativní nouze, bylo dosud možno zkrácené jednání v mimořádných situacích aplikovat i pro účel bezpečnosti státu. Zkrácené řečeno, ústavní zákon o bezpečnosti České republiky využil znalostí s aplikováním stavu legislativní nouze a zkráceného jednání a zakotvil jej v modifikované podobě do ústavní novely.

Vznik institutu stavu legislativní nouze

Institut legislativní nouze byl před přijetím ústavního zákona o bezpečnosti ČR jedinou zákonem upravenou možností jak zkrátit (aspoň v Poslanecké sněmovně) legislativní proces v rámci jednacího řádu z r. 1995, s výjimkou případu přijetí zákona na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti, kdy nebylo třeba vůbec vyhlašovat stav legislativní nouze. Je třeba si uvědomit, že jednací řád v r. 1995 zcela nově zavedl trojí plenární čtení a tím se legislativní proces značně prodloužil. Nepřinášelo to však přílišné potíže, neboť prozatím nebyl vytvořen Senát (ten vznikl až v r. 1996). Takže se zákony sice projednávaly v trojím čtení, ale z Poslanecké sněmovny se postupovaly přímo prezidentu republiky. Přesto už v r. 1995 byl stav legislativní nouze využit.

Kromě něj bylo možno legislativní proces zkrátit i jiným způsobem, který má však po vzniku Senátu jen omezené účinky. Bylo možno (stejně jako dnes) zkrátit 60 denní lhůtu na projednání návrhu ve výborech na jeden den (se souhlasem navrhovatele). Tím bylo umožněno, aby se návrh projednal na téže plenární schůzi ve všech 3 čteních. Dokud neexistoval Senát, bylo tak možno v podstatě schválit vládní návrh za několik dní (10 dní byla lhůta na seznámení, poté jeden den první čtení, výbor, druhé čtení 24 hodin po doručení usnesení, a třetí čtení, které tehdy mělo opět jen 24 hodinovou lhůtu po doručení návrhů z druhého čtení).

Až poté, kdy byl vytvořen Senát,³ začaly vznikat praktické problémy s tím, že zákon byl schválen později, než vláda původně předpokládala. K podstatné re-

³ Přesněji řečeno až po jeho „rozjezdu“, který trval asi 2 roky, dokumentace in: Syllová, J. et al., Parlament České republiky, Linde Praha 2008.

formě však došlo až poté, kdy bylo nezbytné přijmout řadu návrhů v rámci přípravy přistoupení ČR k Evropské unii. V r. 2000 byl přijat institut vyslovení souhlasu s návrhem zákona v prvním čtení, prostřednictvím novelizace § 90 jednacího řádu.⁴ Vyslovení souhlasu v prvním čtení je podstatně radikálnější omezení řádného legislativního procesu než legislativní nouze. Legislativní nouze omezuje jednání a rozpravu mírným způsobem spočívajícím ve zkrácení procedur a lhůt a neruší plenární ani výborovou rozpravu ani plenární ani výborové podávání pozměňovacích návrhů a jednání o nich. Institut přijetí zákona v prvním čtení znamená významné omezení všech řádných postupů legislativního procesu. Poslanci v něm zcela ztrácejí možnost podávat pozměňovací návrhy, a to jak ve výborech, tak v plénu. Tento institut zcela eliminuje výbory, druhé i třetí čtení v Poslanecké sněmovně. Existuje jen obecná rozprava v prvním čtení a hlasování o tom, že bude institut využit a poté podrobná rozprava, oprava legislativních chyb a hlasování o zákonu jako celku. Tím je celé projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně skončeno, s výjimkou možného návratu zákona ze Senátu nebo od prezidenta republiky. Institut vyslovení souhlasu s návrhem zákona v prvním čtení je omezením hlasů opozičních menšin, i když tyto musí být menší než 50 poslanců a musí zahrnovat méně než 2 poslanecké kluby. (Sněmovní menšiny jsou chráněny právem odmítnout použití tohoto institutu aspoň 50 poslanci nebo aspoň dvěma politickými kluby). Tento urychlovací nástroj měl umožnit snadnější implementaci unijního práva. Měl v podstatě nahradit institut nařízení vlády s mocí zákona, který poslanci odmítli (a který byl využit v předstupném období na Slovensku i v jiných přístupujících státech). Ovšem ochrana institutu vyslovení souhlasu v prvním čtení před zneužíváním se ukázala jako dostatečná a práva opozice byla v podstatě zachována. Velmi často se stávalo a dodnes stává, že vyslovení souhlasu v prvním čtení je příslušnou menšinou zablokováno (pověštině dvěma poslaneckými kluby) a návrh musí projít řádným legislativním procesem. Institut vyslovení souhlasu v prvním čtení nemá žádné materiální podmínky, může být využit vždy a u všech návrhů zákona (nejen u návrhů vládních). Na rozdíl od legislativní nouze je závislý jen na jediném hlasování v plénu (u legislativní nouze se o její aplikaci hlasuje v plénu dvakrát). Jedná se o podstatně silnější omezení práv poslanců a problematičtější proceduru, která má silné ústavní konotace. Ovšem není nazvána

⁴ Zákon č. 47/2000 Sb., který stanoví: „ § 90 (2) *Navrhovatel může, současně s návrhem zákona, navrhnout Sněmovně, aby s návrhem zákona vyslovila souhlas již v prvním čtení. Odůvodnění takového návrhu musí být uvedeno v důvodové zprávě. V případě, že důvodem je provedení závazků vyplývajících ze smluv, kterými je Česká republika vázána, předloží předkladatel k návrhu český překlad úplného znění těch právních norem, které mají být provedeny.*“

odstrašujícím názvem „stav legislativní nouze“ a tím zůstává do značné míry skryta.

Návrhy zákonů podané s návrhem na vyslovení souhlasu už v prvním čtení (3., 4., 5. volební období Poslanecké sněmovny)

Volební období sněmovny	Počet podaných návrhů na souhlas v prvním čtení	Počet návrhů zákonů schválených procedurou souhlasu v prvním čtení
3. volební období (1998 – 2002)	32	20
4. volební období (2002-2006)	66	38
5. volební období (2006-2010)	95	40

Aplikace institutu stavu legislativní nouze

Jak ukazuje přiložená tabulka, legislativní nouze byla v nadpoloviční většině případů použita tehdy, kdy došlo k mimořádným okolnostem. Pokud za mimořádné okolnosti považujeme třikrát se opakující povodně či dodávky pro Bušehr, když se o připravované dodávce vědělo řadu měsíců předem. V ostatních příkladech šlo o záležitosti typově podobné situaci, kterou posuzoval Ústavní soud v komentovaných nálezech. Tedy o situaci, kdy z nějakého důvodu bylo třeba zkrátit legislativní proces, a vládě se nepodařilo podat a projednat návrh zákona včas, nikoliv však z objektivních důvodů. Vláda se dostala do kritické situace a hrozilo, že nepřijatý zákon způsobí hospodářské potíže nebo nebude přijat včas před nadcházejícími volbami. Obvykle i v takovém případě panoval ve sněmovně všeobecný souhlas se zkrácením jednání a při potvrzení trvání legislativní nouze ke specifickému zákonu poslanci hlasovali z velké většiny tak, že nedostatek skutečné „mimořádnosti“ svým hlasováním „pokryli“. Tato praxe vedla k tomu, že se podobný postup opakoval i ve věcně obdobných situacích, i když existovala určitá zformovaná opozice proti zkrácenému jednání o zákonu. Je zajímavé, že se do situace zformované opozice proti legislativní nouzi dostaly v různých obdobích všechny naše dlouhodoběji činné politické strany. Nicméně odpor proti legislativní nouzi byl vždy jen slovní, z případů „všeobecného souhlasu“ si byli poslanci vědomi toho, že je zvykem, že není tak důležitý věcný důvod legislativní nouze, nýbrž že je důležitý souhlas v hlasováních, která navíc nebyla časově po sobě jdoucí. Častými odpůrci extenzivního výkladu institutu legislativní nouze byli poslanci Marek Benda a Cyril Svoboda, do stejné situace se však dostal i Miloslav Výborný a někteří poslanci soci-

ální demokracie, kteří naopak v jiných politických konstelacích energicky bránili existenci mimořádnosti situace a nezbytnost legislativní nouze.

Tabulka obsahuje všechny zákony projednávané v legislativní nouzi za dobu fungování Poslanecké sněmovny od nabytí účinnosti nového jednacího řádu v r. 1995 do konce minulého volebního období. Ani v jednom případě nebyla existence stavu legislativní nouze plénem odmítnuta. Pokud nešlo o spornou věc, neuvádí tabulka počty hlasujících, uvádí pouze to, že se trvání legislativní nouze bylo potvrzeno všeobecným souhlasem. Pokud se politické strany dostaly do sporu, je v tabulce uveden výsledek hlasování o potvrzení legislativní nouze před rozpravou o návrhu zákona, v závorce je uveden počet poslanců, kteří se při tomto hlasování zdrželi hlasování. Další číslo je výsledek hlasování o přijetí návrhu téhož zákona jako celku. Tabulka uvádí zkratkou, který ze zákonných faktorů byl při legislativní iniciativě uveden jako důvod zkráceného jednání. Tabulka obsahuje rovněž skutečnou okolnost, která způsobila nezbytnost zkráceného jednání (povo-

deň apod.), pokud nějaká byla. Dále je uvedeno, která politická strana se postavila proti extenzivnímu výkladu legislativní nouze. V některých případech jsou uvedeny zajímavé citáty ze stenoprotokolů.

Celkem bylo do doby přijetí komentovaných nálezů Ústavního soudu přijato 34 zákonů ve stavu legislativní nouze, jediný ze zákonů projednávaných v rámci legislativní nouze byl prozatím sněmovnou při hlasování o zákonu jako celku zamítnut. V některých případech bylo několik zákonů soustředěno do jediného vyhlášení stavu legislativní nouze, tento institut totiž umožňuje přijmout více zákonů, pokud je už stav nouze vyhlášen. Naproti tomu v některých případech byla legislativní nouze vyhlášena kvůli jedinému návrhu zákona. Před projednáváním každého zákona ve zkráceném řízení musí být trvání legislativní nouze vždy znovu potvrzeno (interpretace obligatorního dvojího potvrzení legislativní nouze před jednáním o každém ze zákonů byla vytvořena až postupně, na nátlak opozičních stran a znamenala zvýšenou rigiditu aplikace institutu).

Tabulka všech návrhů zákonů dosud přijatých nebo projednávaných v legislativní nouzi.

Zkratky: LN – legislativní nouze, ZP – ohrožení základních práv a svobod, BS – ohrožena bezpečnost státu, HŠ – hrozící značné hospodářské škody

Návrh zákona - číslo tisku a rok	Zkrácený název zákona	Deklarovaný zákonný důvod (v závorce skutečný důvod)	Trvání LN ^u návrhu odhlasováno počtem hlasů, hlasy proti, (zdrželo se)	Typ souhlasu, popř. citát z řad opozice vůči LN nebo jiný citát (v závorce politické strany, které nesouhlasily s projednáním zákona v legislativní nouzi)
1093/2010	Státní dluhopisový program	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
1059/2010	O DPH	HŠ (úsporný balíček)		Vš. souhlas
920/2009	O platu představitelů státní moci a státních zástupců	HŠ (úsporný balíček)		Vš. souhlas
917/2009	Zákony v souvislosti s rozpočtem	HŠ (úsporný balíček)		Vš. souhlas
1281/2006	Zrušení FNM	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
1280/2006	O rozpočtu	HŠ (povodně)		Vš. souhlas

299/2003	O soudech a soudcích	ZP (nález ÚS)		Vš. souhlas Místopředseda vlády a ministr spravedlnosti ČR Pavel Rychetský: <i>Vážený pane předsedo, vážená Poslanecká sněmovno, myslím si, že není třeba, abych znovu obsáhle zdůvodňoval, jaké motivy vedly vládu k předložení této novely zákona, jaký je stav českého soudnictví, jaká je situace po nálezů Ústavního soudu a jakými způsoby se má řešit, neboť tento zákon prošel v řádném legislativním procesu všemi třemi čteními v Poslanecké sněmovně a při třetím čtení na poslední schůzi, kdy sice byla přijata řada pozměňovacích návrhů, zejména z ústavně právního výboru, posléze o jeden hlas nebyl přijat zákon samotný.</i> <i>Za této situace bych chtěl zdůraznit, že nezbylo nic jiného, než požádat o vyhlášení stavu legislativní nouze. A chtěl bych poděkovat jak Poslanecké sněmovně, že dnes dvakrát ve svém hlasování naléhavost přijetí této osnovy potvrdila, stejně tak i ústavně právnímu výboru, který skutečně v mimořádném časovém termínu a velmi důkladně vládní návrh zákona znovu projednal.</i>
105/2002	O pobytu ozbrojených sil USA	BS (summit Nato)	108,38 (54) 150, 39, (0)	Legálnost nebyla zpochybněna, nezbytnost ano.
46/2002	O výši platu na r. 2003	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
45/2002	O platu a odměně	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
44/2002	O sociálním zabezpečení	HŠ (povodně)		
43/2002	O platu představitelů státní moci	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
41/2002	O pozemkovém fondu	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
40/2002	O zadávání veřejných zakázek	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
39/2002	O územním plánování	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
38/2002 ¹	O daních	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
25/2002	O změně předložení rozpočtu	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
24/2002	O rozpočtu	HŠ (povodně)		Vš. souhlas

¹ Tento zákon byl v Poslanecké sněmovně zamítnut.

23/2002	Zákony o fonděch	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
22/2002	O volbách do obcí	ZP a HŠ (prodloužení lhůt na volby, povodně)		Vš. souhlas
1296/2002	O volbách do Parlamentu	ZP (hlasování v zahraničí)	154, 1, (17) 157, 1, (2)	Bez námitek
1143/2001	O platu a odměně	HŠ	108, 29, (9) 94, 30, (18)	<i>C. Svoboda: Tuto okolnost, totiž že vláda nejprve něco slíbí, a potom nesplní, v žádném případě nelze označit za mimořádnou okolnost, kdy hrozí státu značná hospodářská škoda. Zkrátka – slíbit pracovníkům zvýšení mezd, potom tento závazek nesplnit a označit řešení za řešení, které dokonce vyžaduje mimořádné okolnosti a mimořádné projednávání, je podle mě postoj naprosto neudržitelný. Z tohoto důvodu nelze podpořit návrh na podporu usnesení, že trvá stav legislativní nouze. Žádný nebyl, není, tudíž ani netrvá. M Výborný: Platí jenom jedno. Buď platí, že cílem tohoto zákona je ušetřit 8,6 miliard na mzdách v rozpočtové sféře, a tím neučinit problém hospodářským, nebo to neplatí. Pokud to neplatí, nejde o legislativní nouzi. Pokud to platí, je třeba říci - ano, my potřebujeme ušetřit skoro devět miliard na mzdách. V. Klaus: Já bych rozuměl tomu, že seriózní debata by byla o tom, jestli 8 miliard korun je nouzí země, nouzí českého hospodářství nebo nouzí velmi chatrného a chatrně schváleného státního rozpočtu. To by mohla být seriózní diskuse, zda těchto 8 miliard patří do té či oné kategorie nouzí, ale myslím, že všechny ostatní debaty jsou velmi zbytečné, a prosím všechny, kteří chtějí ještě vystoupit, aby zvážili, co k tomu chtějí říci. (KDÚ)</i>
813/2001	O České televizi	ZP (TV krize)		Vš. souhlas
564/2000	Zákon o dodávkách pro Bušehr	Nestanoveno		Vš. souhlas
416/1999	O st. dluhopisových programech	HŠ		Vš. souhlas
400/1999	O pojištění odpovědnosti vozidel	BS, HŠ		Vš. souhlas
281/1999	O vydání dluhopisů	Nestanoveno (kosovská krize)	102, 49, (10) 103, 45, (8)	Nejsou stanoveny důvody pro LN (KDÚ)
274/1999	Ochrana utajovaných skutečností	Nestanoveno (chyba v zákoně)	117, 48, (17) 156, 8, (24)	<i>Cyril Svoboda: Zároveň si myslím, že to, o čem tady dnes mluvíme, je notoricky známá věc a víme to už řadu měsíců. Zdá se mi proto ne zcela korektní a hodné této sněmovny, aby přistoupila na to, že stav legislativní nouze trvá. Znovu opakují, že stav legislativní nouze může být vyhlášen za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohro-</i>

				<i>žena základní práva a svobody občanů nebo bezpečnost státu nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody. (...) Cyril Svoboda: Jen jsem právník a chci trvat na korektní čistotě postupu Poslanecké sněmovny. My tímto dáváme precedens a vytváříme do budoucna typové případy, které označujeme, že jsou stavem legislativní nouze. O nic víc a o nic méně nejde. (KDÚ)</i>
245/1997	O vydání státních dluhopisů	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
244/1997	O fonděch	HŠ (povodně)		Vš. souhlas
222/1997	O rozpočtových pravidlech	HŠ	91,12,(14) 99, 90, (5)	(Soc. dem.) má námitky
9/1996	O volbách do Parlamentu	ZP	103, 69, (15) ⁷	(Soc. dem.) má námitky
2114/1995	Zrušení opatření proti Jugoslávii	Důvod nejmenován	Nebylo hlasováno o potvrzení LN	Vš. souhlas
2073/1996	O půdě	ZP, HŠ (nález ÚS)	Nebylo hlasováno o potvrzení LN, 121, 36, (?) ⁸	Určité námitky (poslanec Benda – ODS) a další proti trvání stavu legislativní nouze, zejména proti nepředvídatelnosti nálezu ÚS)
2000/1995	Opatření proti Jugoslávii	BS (embargo)	Nebylo hlasováno o potvrzení 120, 0, (?) ⁹	Vš. souhlas (předmět je považován za usnesení RB)

Co z tabulky vyplývá? První dojem je ten, že četnost použití zkráceného jednání v rámci stavu legislativní nouze je ve srovnání s normální procedurou zanedbatelná. Během čtyřletého volebního období přijme Parlament okolo 400 zákonů, za dosavadních 15 let od účinnosti současného jednacího řádu bylo schváleno okolo 1500 zákonů. Z toho jen 34 bylo schváleno v době trvání stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání. To je opravdu zanedbatelné číslo, které by mohlo svědčit o tom, že je legislativní nouze přijímána opravdu jen za mimořádných okolností, tak jak to předpokládá jednací řád. Pokud se však podíváme na ta-

bulku podrobněji, je zřejmé, že skoro polovina návrhů zákonů nesplňuje žádnou zvláštní mimořádnost a byla zkráceným způsobem schválena pro určité subjektivní zaváhání na straně vlády, vzniklé při přípravě zákona nebo při řešení určité problematiky. Druhá část návrhů splňuje podmínku mimořádnosti v tom, že se jedná (zjednodušeně řečeno) o povodně nebo o nenadálou změnu situace na Balkáně. Co je však zřetelně viditelné, je převažující rezignace Poslanecké sněmovny na to, že by trvala na mimořádnosti situace i za podmínek, kdy se celá sněmovna v podstatě shodne na tom, že návrh zákona je potřebný, včetně jeho urychleného přijetí. Postupem doby se stalo zřejmým, že pokud je splněna jedna ze 3 věcných zákonných podmínek (ohrožení základních práv občanů, bezpečnosti státu, hrozba značných hospodářských škod), netrvá Poslanecká sněmovna na mimořádnosti situace. Zkráceně řečeno, pokud hrozí České republice značné hospodářské škody nebo pokud je třeba přijmout změnu volebního zákona, nevy-

⁷ Hlasování o zákonu jako celku z přepisu stenozáznamu nedopatřením vypadlo.

⁸ Přepis stenozáznamu neobsahuje celkový počet hlasujících, takže není známo, kolik poslanců se zdrželo hlasování.

⁹ dtto

žaduje sněmovna, aby jejich ohrožení bylo způsobeno mimořádností situace. Zvyková interpretace se postupem času posunula tak, že postačí, pokud je zde objektivní hrozba vzniku jedné ze 3 věcných zákonných podmínek, mimořádnost situace nebyla vyžadována. Tento myšlenkový posun byl způsobem zejména praxí v 90. letech, dokud neexistoval institut souhlasu v prvním čtení.

Poté v konfrontaci s drastickými omezeními poslaneckých práv v institutu souhlasu v prvním čtení (asi pětina všech návrhů zákonů má být podle navrhovatele schválena už v prvním čtení, ve velké části případů je to však zablokováno) nebyl stav legislativní nouze považován za žádnou krizovou variantu, která by významným způsobem omezovala opozici.

Vedle toho byla v praxi Poslanecké sněmovny používána i možnost extrémního zkrácení projednávání zákona ve výboru, která měla podobné účinky jako zkrácené jednání ve stavu legislativní nouze.

Obecně řečeno, při složitosti a délce legislativního procesu mezi Poslaneckou sněmovnou, Senátem a prezidentem republiky vláda (kterékoliv dosavadní koalice) používala střídavě všechny možnosti, jak v případě naléhavé potřeby legislativní proces zkrátit a zajistit snazší prostupnost návrhu zákona Parlamentem. Cílem nebylo omezit opozici, ale všeobecně překonat chronické procedurální překážky vládnutí, které byly ještě znásobeny nepříznivými politickými poměry – nedostatečnou nebo nestabilní vládní většinou, což významně prodlužovalo délku legislativních rozprav (i ve výborech) a vázalo členy vlády na dlouhé hodiny v Poslanecké sněmovně. Z rozboru legislativní praxe toto vyplývá více než zřetelně, zejména v konfrontaci s údajem, jak dlouho průměrně trvá v České republice legislativní proces, což je doba okolo 8 měsíců. Všechny 3 výše uvedené možnosti zkrácení legislativního procesu se tak postupně stabilizovaly jako běžné (nikoliv mimořádné) nástroje racionalizace parlamentních procedur v časově naléhavých případech; bez ohledu na původní účel jejich zákonné úpravy, což bylo akceptováno i ze strany každé opozice. To však neznamená, že se momentální opozice proti některým použitím slovně nebránila – ostatně sofistikované řečnické souboje mezi renomovanými interprety jednacích pravidel jsou stabilním průvodcem fungování každého parlamentu.

Legislativní nouze v jiných státech

Parciální komparaci institutů nazvaných podobně jako v českém jednacím řádu obsahuje už první odůvodnění nálezu Ústavního soudu (Pl. ÚS 55/10) v bodě 88 a 89. Ačkoliv se v odůvodnění jasně říká, že „jejich účel, úprava jejich využití, ústavněprávní limity i četnost aplikace se od institutu legislativní nouze upraveného v JŘPS značně odlišují,“ přesto je komparace pou-

žita v odůvodnění k navození a posílení dojmu, že se takové instituty mají používat pokud možno co nejméně. V Německu a Rakousku se ovšem nejedná vůbec o podobné instituty jako v České republice. V obou německých mluvících státech jde o **ústavou** zakotvený naléhavý režim mimořádného charakteru, který **zcela vylučuje plénum parlamentu (dolní komory) z přijetí rozhodnutí v legislativním procesu**. Pak je samozřejmě závěr o tom, že se taková procedura má používat co nejméně, nezpochybnitelný. Rovněž správné je přezkoumání jeho použití ústavním soudem, neboť se jedná o ústavní institut.

V Rakousku upravuje urgentní legislativní proces čl. 18 ústavy. Pokud je to nezbytné „*k tomu, aby se zabránilo zjevným a nenapravitelným škodám pro společnost, (je možno) přijmout opatření, která podle ústavy vyžadují usnesení Národní rady, jež právě nezasedá nebo se nemůže včas sejít, nebo brání-li její činnosti vyšší moc.*“ Prozatímní opatření měnící zákon přijímá spolkový prezident na návrh vlády. Národní rada (dolní komora) jako celek se o existenci urgentního režimu ani o konkrétním opatření s mocí zákona vůbec neusnává, předběžný souhlas musí vyslovit jen podvýbor Hlavního výboru Národní rady (řídící orgán, srovnatelný s organizačním výborem Poslanecké sněmovny). Nouzové opatření musí být Národní radou ratifikováno (resp. Národní rada jej musí přijmout jako zákon) do 4 týdnů od jeho přijetí nebo musí být nařízením vládou ve stejné lhůtě zrušeno.

Německá ústavní úprava stanoví, že o existenci „*nouzového stavu zákonodárství*“ (Gesetzgebungsnotstand) rozhoduje spolkový prezident na návrh vlády s předchozím souhlasem Spolkové rady, tedy bez jakékoliv účasti pléna Spolkového sněmu. Nouzový stav zákonodárství slouží k překonání zamítnutí naléhavého návrhu zákona Spolkovým sněmem (za určité ústavní situace). Návrh zákona v nouzovém stavu zákonodárství schvaluje jen Spolková rada.

Obě ústavní úpravy jsou s českým institutem stavu legislativní nouze co do míry demokratičnosti a účasti parlamentu nepoměřitelné, jejich použití by ve skutečnosti suspendovalo řádné fungování dolní komory parlamentu (přítom dolní komory v obou státech jsou na rozdíl od komor horních jediné přímo volené). O jakýchkoli právech opozice vyjádřit svůj názor nebo snad dokonce navržený předpis pozměnit se v tomto případě vůbec nedá hovořit. To je důvod, proč se těchto režimů ani v jedné ze zemí vůbec nepoužívá. Pro komparativní posouzení se tedy tyto instituty vůbec nehodí, neboť materiálně se jedná o věc úplně rozdílnou.

Naproti tomu materiálně srovnatelné s českou legislativní nouzí jsou například procedury, používané ve francouzském nebo italském parlamentu pro zrychlení legislativního procesu v naléhavých případech. Ve francouzském Národním shromáždění nesmí být zrychlená procedura namítána předsedou jediného klubu, v italské dolní komoře vyžaduje zrychlená naléhavá procedura

souhlas kvalifikované většiny konference předsedů, zastupující ¾ členů sněmovny (čl. 69 a 81 jednacích řádů Sněmovny reprezentantů). Podobné instituty mají i další zejména dolní parlamentní komory, a to buď zvykového nebo reglementovaného charakteru, je ovšem pravda, že jejich úprava neobsahuje věcné podmínky naléhavosti. Úpravy vycházejí povětšinou z toho, že o naléhavosti rozhodne autonomně plénum komory na návrh vlády. V Německu taková úprava neexistuje, zde je zakotvena obdoba českého institutu schválení zákona v prvním čtení, která může být zablokována jedinou frakcí nebo alespoň 5 % poslanců Spolkového sněmu.

Závěrem

Ústavní soud shledal, že porušení jednacích pravidel v Poslanecké sněmovně bylo tak závažné, že narušilo ústavní principy. Já se domnívám, že natolik závažné nebylo, došlo-li vůbec k nějakému. Poslanecká sněmovna použila psané zákonné pravidlo takovým způsobem, jak se postupem doby vyvinula parlamentní praxe. Psané pravidlo sice nebylo výslovně změněno, ani nebylo vyloženo prostřednictvím kvalifikovaně přijatého usnesení komory, ale je zřejmé, že parlamentní právo bylo už v r. 2011 v jiném stavu, než tomu bylo v r. 1995 v době jeho přijímání. Pokud by se jednalo o normy, které jsou určeny občanům, bylo by pravděpodobně nezbytné pravidlo výslovně změnit. Parlamentní procesní právo se však obvykle vyvíjí poněkud odlišným způsobem než právo obecné. Parlamentní jednací autonomie je hodnotou, na které je postaven vývoj britského parlamentarismu a která byla přenesena i do kontinentálního pojetí parlamentních pravidel. Pokud dlouhodobě užívaná procedura nenarušuje demokratická pravidla, ale pouze urychluje legislativní proces za situace, kdy se poslanci opozice mohli k věci vyjádřit a měli neomezenou svobodu hlasování (měli reálnou a neztíženou možnost do sněmovny včas přijet a hlasovat o zákonu, kterému mohli porozumět), není možno zcela jednoznačně a bez pochybností přijmout závěr o tom, že Ústavní soud měl do zavedené interpretace zákonné (nikoliv ústavní) parlamentní procedury zasáhnout.

Svědčí o tom nejen dosavadní judikatura Ústavního soudu České republiky aplikující doktrínu minimalizace zásahu, ale i řada nálezů zahraničních ústavních soudů, skeptických a zdrženlivých vůči zasahování do relativně ustálených vnitřních parlamentních pravidel.¹⁰ I když je pravda, že parlamentarismus je možno považovat za formu vlády „otevřenou argumentativní disku-

sí,“¹¹ neznámá to, že každé marginální posunutí autonomních procedurálních pravidel ve sněmovně je porušením uvedené teze.

Materiální právní stát by měl v duchu sociologického pojetí práva vycházet z práva, které existuje, nikoliv z jeho papírového pojetí. Pokud je doktrína materiálního právního státu přijímána Ústavním soudem se vši vážností, je třeba dokázat, jak fakticky byly ústavněprávní zásady v případě přijetí zákona ve stavu legislativní nouze porušeny.¹² To se Ústavnímu soudu přes mnohonásobné poukazování na teoretické zásady parlamentarismu nepodařilo. Většina Ústavního soudu si toho byla vědoma, a tato skutečnost se stala skrytým důvodem pro odložení vykonatelnosti obou nálezů.¹³

Obě zde komentovaná rozhodnutí vedla bohužel k uvažování o omezení pravomocí Ústavního soudu, tedy k podobným reakcím, které se objevují po některých excesech Spolkového ústavního soudu v Německu.¹⁴

Zda komentované nálezy ovlivnilo to, jaký byl věcný obsah zákonů; a problém práva Ústavního soudu rozhodovat o politických otázkách, musí být předmětem jiné stati, stejně jako otázka „retroaktivity“ novely zákona o stavebním spojení.

¹¹ Používat Karla (též Carla) Schmitta jako následovánímhodného teoretika parlamentarismu, notabene citovaného přes třetí zdroj, se zdá být vzhledem k chameleonskému vývoji jeho právního myšlení, vždy však odmítajícího pluralismus, ne zcela případné (viz bod 68 v odůvodnění nálezu Pl. ÚS 55/10).

¹² Srov. podobné argumenty v odlišném stanovisku soudkyně Ivany Janů: „Ze zjištění (...) neplyne, že by legislativní proces proběhl podloudně, ve skrytu před kritickým hlasem parlamentní opozice, resp. že by parlamentní menšina ve kterékoliv fázi legislativního procesu (...) ztratila kontakt s projednávanou předlohou (...). Vytýkám většinovému názoru pléna, že své úvahy předkládá převážně v abstraktní rovině, jakoby se jednalo toliko o parlament modelový, nikoliv reálný.“

¹³ Každé – i když odložené – zrušení zákona vnáší zmatek do legislativního procesu. Proto je třeba trvat na tom, aby důvody zrušení, které shledá Ústavní soud, nebyly banální. Následky zrušení sady významných zákonů trápily i asentující soudce v popisovaném případě. Proto obiter dictum konstatovali pozoruhodnou větou: „Je ovšem třeba dodat, že pokud nebude do okamžiku nabytí účinnosti derogačního výroku tohoto nálezu přijata nová úprava, **obživne** dnem 1. 1. 2012 úprava obsažená v právním řádu přede dnem účinnosti zákona, zrušeného tímto nálezem.“ Tento způsob potenciálního obživnutí části zákona, která byla zákonodárcem dávno zrušena, se jeví být jako poněkud nešťastný, zejména z toho důvodu, že dalším způsobem modifikuje dosavadní judikaturu Ústavního soudu ve věci obživnutí. (Pl. ÚS 5/94, Pl. ÚS 21/01, I ÚS/1927/09).

¹⁴ Např. Austermann, P. Die rechtlichen Grenzen des Bundesverfassungsgerichts im Verhältnis zum Gesetzgeber, Die Öffentliche Verwaltung, April 2011, Heft 7, str. 267.

¹⁰ Srov. BVerfGE 60, 374 týkající se důtky předsedajícího vůči poslancům v Německu, dále článek bývalé předsedkyně ústavního soudu Německa Jutty Limbach, Das Bundesverfassungsgericht als politischer Machtfaktor, Humboldt Forum Recht 12/1996.

Summary

The Constitutional Court found that a breach of procedural rules by using the institute of legislative emergency was so severe that it disrupted the constitutional principles. Article demonstrates that the breach was not so serious. The table contains all the present laws passed in the regime of the legislative emergency of the Chamber of Deputies during the functioning of the new Rules of Procedure (1995) to the end of last electoral term.

Article proves, that the Chamber of Deputies used the written legal rule in such a way as it has developed by the long term parliamentary practice. Parliamentary autonomy is a value which is based on the development of British parliamentary system, which was transferred into the continental concept. While it is true that parliamentarism can be considered as an "open argumentative debate," it does not mean that every marginal shift of the autonomous procedural rules is a violation of the thesis.