

## ČLÁNKY

## Postup při schvalování „volebního zákona“ podle čl. 40 Ústavy ČR

Jan Filip\*

S výběrem aktuality pro první číslo tohoto časopisu jsem se tentokrát nemusel příliš trápit. V lednu 2005 došlo mezi komorami Parlamentu k dlouho očekávanému střetu o výklad pojmu „volební zákon“, který je v rámci taxativního výčtu zákonů, k jejichž přijetí je třeba schválení oběma komorami, použit v čl. 40 Ústavy ČR. Pro tuto kategorii zákonů<sup>1</sup> platí zvláštní pravidla pro schvalování i z hlediska vztahu obou komor.<sup>2</sup> V případě zbývajících zákonů dosud ke sporům nedošlo, neboť zákon o jednacím řádu Senátu je vcelku jednoznačným pojmem (formálně vzato),<sup>3</sup> zatímco zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek (tzv. stykový zákon) dosud vůbec nebyl přijat.

Již delší dobu se v teorii i praxi pociťoval jako sporný právě onen pojem „volební zákon“. Krok k jeho vyjasnění učinil Organizační výbor Poslanecké sněmovny, který rozhodl dne 27. 1. 2005, aby předseda sněmovny postoupil prezidentu republiky k podpisu text iniciativního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti někte-

řích funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů (Tisk č. 550). To se také dne 28. 1. 2005 stalo, i když Senát ještě tento návrh projednával. Otázka výkladu tohoto pojmu tak vyústila do ústavního sporu,<sup>4</sup> který s největší pravděpodobností skončí u Ústavního soudu.<sup>5</sup>

Proto bez ohledu na to, jak věc nakonec u Ústavního soudu skončí, je na místě se podívat na kořeny vzniku tohoto problému, dále na jeho legislativní aspekty a možné dopady různých variant řešení, které se v této souvislosti nabízejí. Celá záležitost bude zajímavá i z hlediska toho, jakých metod bude Ústavním soudem při řešení dané otázky použito, neboť je zřejmé, že některé z nich vedou k opačným závěrům než v případě dání přednosti jiným výkladovým metodám. Konečně není bez významu již na tomto místě zdůraznit, že nález Ústavního soudu by neměl vyřešit jen problém související s postupem při přijetí zákona o střetu zájmů, nýbrž by měl odstranit všechny sporné otázky, které se s pojmem „volební zákon“ mohou vyskytnout i v jiných souvislostech. Úkolem tohoto příspěvku samozřejmě nemá být předložení nějakých definitivních

\* Prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> Kromě toho musejí komory Parlamentu dosáhnout souhlasu v celé řadě dalších otázek, ty však nevyvolávají takové interpretační potíže.

<sup>2</sup> K tomu blíže FILIP, J. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. 2. vyd., Brno 2001, s. 236–244; KYSELA, J.: Dvoukomorové systémy. Praha 2004, s. 472n., zejména s. 482–485.

<sup>3</sup> Z hlediska formálního jde o zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů. Dosud nevznikl spor z hlediska jeho možného materiálního pojetí, jak se nyní děje v případě „volebního zákona“.

<sup>4</sup> Nejde ovšem o kompetenční spor sněmoven, jak občas můžeme slyšet. V tomto státě je jediný zákonodárny orgán – Parlament tvořený dvěma komorami (čl. 15 Ústavy ČR), takže kompetenční spor je z tohoto hlediska prakticky nemyšlitelný. Jde o otázku dodržení stanovené procedury. Parlament sám se sebou *ex constitutione* kompetenční spor vést nemůže. Výjimkou by bylo jen nárokování si schválení zákona o rozpočtu ze strany Senátu. To ale jen dokumentuje absurdnost této představy.

Jako schůdná cesta se nabízí postup podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR a § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. V případě, že bude takový zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů, nic nebrání tomu, aby byl skupinou senátorů napaden před Ústavním soudem jako zákon; který byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Kompetenční otázka by pouze teoreticky vznikla v případě, že by Parlament vedl spor s vládou o vydání nařízení nebo zákona, ale i to je stěžejí představitelné. Devátý oddíl (§ 120 až 125) zákona o Ústavním soudu je totiž určen sporům o vydání individuálního právního aktu nebo provedení jiného zásahu orgánu veřejné moci. Proto nemá smysl o kompetenčním sporu hovořit. Jde o dodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona.

<sup>5</sup> To ještě neznamená, že bude také Ústavním soudem vyřešen. To bude záviset na tom, jak rychle vláda projedná a předloží svůj návrh zákona o střetu zájmů, který je od prosince 2004 v připomínkovém řízení. Pokud by byl urychleně projednán a schválen, musel by Ústavní soud řízení v této věci zastavit a věc by zůstala nadále spornou.

závěrů. Ty může učinit jen Ústavní soud.<sup>6</sup> Spíše se v něm pokusím naznačit složitost celého problému, který vznikl možná zbytečně nedopatřením při redigování jedné z mnoha variant vládního návrhu Ústavy ČR v říjnu 1992.

### 1. OKOLNOSTI SPORU KOLEM PROCEDURY PŘIJETÍ ZÁKONA O STŘETU ZÁJMŮ

Jak již bylo uvedeno, do horké fáze se spor dostal teprve dne 28. 1. 2005, kdy předseda Poslanecké sněmovny postoupil sněmovnou schválený návrh novely zákona o střetu zájmů<sup>7</sup> k podpisu prezidentu republiky, aniž vzal ohled na to, že právě probíhá 3. schůze Senátu, na které se o něm ještě jedná. Zvláštní na tom bylo, že těsně předtím předseda Poslanecké sněmovny napsal dopis předsedovi Senátu, ve kterém mu sdělil následující: „Vážený pane předsedo, Vaším dopisem ze dne 6. ledna 2005<sup>8</sup> jste mě informoval o tom, že Senát nezařadil na pořad své 2. schůze návrh zákona, kterým se mění zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů. V odůvodnění tohoto postupu jste uvedl, že se jedná o návrh zákona podle článku 40 Ústavy, neboť obsahuje novely volebních zákonů. Dne 27. ledna 2005 posoudil tuto věc Organizační výbor Poslanecké sněmovny a svým usnesením rozhodl, že návrh tohoto zákona mám bezprostředně postoupit prezidentu republiky. Organizační výbor Poslanecké sněmovny se neztotožnil s Vaším výkladem této věci s tím, že v daném případě se nejedná o tzv. volební zákon ve smyslu článku 40 Ústavy.“<sup>9</sup> Senát se po krátké rozpravě rozhodl přesto v projedná-

vání návrhu novely zákona o střetu zájmů pokračovat a nakonec tento návrh zamítl.

Předmětem sporu byl jednak samotný obsah zákona o střetu zájmů, kterému se v této souvislosti nevěnuji,<sup>10</sup> jednak skutečnost, že součástí této novely se stal rovněž schválený pozměňovací návrh poslance Z. Koudelky, kterým byl Tisk č. 550 rozšířen o přímé novelizace zákona o volbách do zastupitelstev obcí a zákona o volbách do zastupitelstev krajů z hlediska zavedení neslučitelnosti funkce zastupitele s funkcí statutárního orgánu příspěvkové organizace obce, osoby oprávněné jednat za organizační složku obce a strážníka obecní policie vůči zastupitelstvu, které příslušnou příspěvkovou organizaci, organizační složku nebo obecní policii zřídilo.<sup>11</sup>

Za této situace prezident republiky, který měl takto schválený – neschválený zákon podepsat, si nejdříve vyžádal stanovisko předsedy Poslanecké sněmovny, když zprvu zastával názor, že návrh nebyl vůbec projednán stanoveným způsobem a že podepsat není co. Současně mu vytknul, že by se mohlo jednat o účelový postup, neboť jinak by mu zákon předložil k podpisu bezprostředně po uplynutí lhůty 6. 1. 2005, a nikoli až 28. 1. 2005, kdy o něm jednal Senát. Nakonec však prezident své stanovisko z 31. 1. 2005 změnil a postoupený návrh zákona dne 10. 2. 2005 ve snaze otevřít cestu k řešení vetoval s velmi zajímavým odůvodněním.<sup>12</sup> Podle jeho názoru jsou oba názory sněmoven hájitelné, nicméně postup Poslanecké sněmovny je zcela nový. Poslanecká sněmovna se sama podle prezidenta republiky v minulosti svého restriktivního názoru (že volebním zákonem je třeba rozumět pouze zákon o volbách do Parlamentu) nedržela. Poukázal přitom na situaci z 11. 6. 1998, kdy Senát zamítl novelu zákona o obecních volbách a Poslanecká sněmovna již o tomto návrhu znovu nehlasovala, tedy považovala jej za zamítnutý.<sup>13</sup> Tento návrh zákona projednal Senát ve lhůtě 30 dnů.<sup>14</sup> Druhý případ,

<sup>6</sup> Ale i Ústavní soud bude spíše plnit roli toho, kdo nastolí stav právní jistoty, než toho, kdo tento spor skutečně vyřeší.

<sup>7</sup> Informace k jeho projednání viz sub Tisk č. 550, PS 4. vol. období dne 19. 12. 2003.

<sup>8</sup> Poznámávám, že dnem 6. 1. 2005 měla uplynout podle nyní ustáleného způsobu počítání lhůty podle čl. 46 odst. 1 Ústavy ČR doba, ve které se mohl Senát návrhem zákona zabývat. Senát však považoval v důsledku vložení novel volebních zákonů tento návrh za zákon podle čl. 40 Ústavy ČR.

<sup>9</sup> Text dopisu je uveden v Těsnopisecké zprávě ze 3. schůze Senátu konané dne 28. 1. 2005.

<sup>10</sup> Rovněž rozšíření okruhu osob, které zákon o střetu zájmů nyní vztahuje, stejně jako způsob, jak to novela činí, má být napadeno návrhem na přezkoumání ústavnosti u Ústavního soudu.

<sup>11</sup> Pokud by v tomto případě postupovala Poslanecká sněmovna podle legislativních zvyklostí a novelizaci souvisejících zákonů zařadila do samostatného návrhu zákona, vůbec k tomuto sporu nemuselo dojít. V rámci podávání pozměňovacích návrhů jde ovšem o problematickou situaci. Protože by musel být podán samostatný návrh souvisejícího zákona, tento návrh by už těžko doháněl základní návrh, který mezitím prošel druhým čtením. Navíc chci uvést, že neslučitelnost funkcí podle mého názoru vůbec do volebních předpisů nepatří, neboť nemá na volitelnost vliv, když naše současná právní úprava již neslučitelnost s kandidováním do volené funkce nezná. Před zvolením se nikdo dosud vykonávané funkce vzdávat nemusí.

<sup>12</sup> Jeho text je uveden na adrese, popř. jako Tisk 550/5.

<sup>13</sup> Tudíž za nepřehlasovatelný. Tento názor však zcela neodpovídá skutečnému právnímu stavu. Ve skutečnosti se jednalo o návrh zákona o volbách do obecních zastupitelstev (Tisk č. 383, PS 2. vol. období). Z hlediska § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny totiž nelze hlasovat o vráceném návrhu dříve než po uplynutí 10 dnů. Mezitím však byla zvolena nová Poslanecká sněmovna ve volbách 19. a 20. 6. 2002, takže dne 22. 6. 2002 už zde nebyla Poslanecká sněmovna 2. volebního období, která by byla kompetentní zamítnutý návrh „znovu“ (čl. 47 odst. 1 Ústavy ČR) projednat. Tím se uplatnila zásada materiální diskontinuity parlamentního jednání (§ 121 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny).

<sup>14</sup> Naopak ve 3. volebním období novelu zákon o volbách do zastupitelstev v obcích (Tisk č. 584, PS 3. vol. období), který byl

kteřý prezident republiky uvedl, byl zákon o volbách do Evropského parlamentu, který Senát nezamítl, nýbrž vrátil s pozměňovacími návrhy, a co je důležité, učinil tak až po uplynutí lhůty 30 dnů. Přesto jej Poslanecká sněmovna projednala, čímž podle prezidenta rovněž nepostupovala podle současného restriktivního výkladu.<sup>15</sup> Dále prezident republiky poukázal na něco, co by bylo možno označit jako tzv. *estoppel*. Šlo o to, že i po 6. 1. 2005 se zástupci Poslanecké sněmovny účastnili projednávání návrhu novely zákona o střetu zájmů v orgánech Senátu, ačkoli vlastně již nebylo o čem jednat.<sup>16</sup>

Poslanecká sněmovna tak nevzala na vědomí zamítnutí návrhu novely Senátem a zabývala se pouze vrácením návrhu zákona o střetu zájmů prezidentem republiky. Dne 22. 2. 2005 Poslanecká sněmovna po krátké rozpravě, kde zazněly argumenty pro i proti, nakonec veto prezidenta republiky přehlasovala 112 hlasy, když poslanci za ODS se hlasování na protest nezúčastnili. Vznikl tak spor, který je ovšem živěn nikoli samotným problémem výkladu pojmu volební zákon. Jeho síla souvisí s tím, že odpůrci rozšíření výčtu neslučitelností a dalších otázek řešení střetu zájmů tento spor považují za nejschůdnější cestu k zachování dosavadního právního stavu.

## 2. JAK SE POJEM „VOLEBNÍ ZÁKON“ VŮBEC DOSTAL DO TEXTU ÚSTAVY ČR

První, u čeho je třeba se zastavit, je samozřejmě vyjasnění si situace, za které se tento pojem do Ústavy ČR v roce 1992 dostal. Protože nikde nemáme na rozdíl od jiných států dokumentačně zpracovanou historii

přípravy Ústavy ČR, mohu se zde jen opírat o jednotlivé pracovní verze návrhu Ústavy ČR, které postupně připravovala vládní komise.<sup>17</sup> Zdůrazňuji, že tzv. *travaux préparatoires*, jak se takové dokumenty často označují v mezinárodním právu, nemohou být rozhodujícím zdrojem pro výklad textu právního předpisu. Tím je pouze schválený text. Nicméně jejich sledováním často plasticky poznáváme, jak se jednotlivé názory a představy formovaly a co vlastně „chtěl autor říci“. To se týká i pojmu „volební zákon“.

Hned na počátku je třeba uvést, že této otázce na rozdíl např. od kompetencí a způsobu volby komor Parlamentu nebyla věnována prakticky žádná pozornost. Rozumějme pozornost tomu, co vlastně značí „volební zákon“, neboť jinak jde samozřejmě o zcela zásadní věc vztahu Senátu k Poslanecké sněmovně. Ten se v návrzích ústavního textu formoval postupně, přičemž řešení se měnilo podle toho, co vlastně měl Senát představovat.

Je pochopitelné, že pokud by zvítězila koncepce tzv. regionálního Senátu, nebylo by o účasti Senátu na schvalování zákonů o volbách do zastupitelstev územních samosprávných celků nakonec nejmenších pochyb.<sup>18</sup> Tato koncepce však byla záhy z předběžných úvah vypuštěna, i když lze říci, že zhruba do poloviny srpna 1992 měla v různých koncepcích a ideových nástinech ústavního textu dosti výrazné postavení.<sup>19</sup> V polovině srpna 1992 se ještě objevila idea obdivovatelů F. A. Hayeka, požadující přesné odlišení práva soukromého a veřejného s tím, že Senát by se zabýval zejména otázkami soukromoprávních kodexů. Konkrétnější obrysy získává návrh Ústavy ČR teprve 14. 9. 1992, kdy jsou zpracovány jeho zásady, které byly 17. 9. 1992 publikovány v denním tisku.<sup>20</sup> Právě zde se již objevuje text sporného čl. 40, tehdy

Senátu doručen 2. 11. 2000 Senát projednal se změnami až 5. 3. 2001. Již tehdy vznikla diskuse o dodržení lhůty. Protože však tento návrh obsahoval rovněž novelizaci zákona o volbách do Parlamentu, problém nevznikl. Proto Poslanecká sněmovna hlasovala pouze o vráceném znění, které nepřijala, čímž byl zákon zamítnut. S ohledem na režim čl. 40 již proto nemohla hlasovat o původním znění postoupeném Senátu. Je za zajímavé, že již tehdy mezi důvody zamítnutí patřila otázka střetu zájmů (např. zastupitele a ředitele školy) jako v současném případě.

<sup>15</sup> Ani zde nelze prezidentovu argumentaci uznat za přesvědčující, neboť v návrhu zákona o volbách do Evropského parlamentu (Tisk č. 51, Poslanecká sněmovna 4. vol. období) bylo obsaženo nové znění § 89 zákona o volbách do Parlamentu. Proto nebylo pochyb (již v době projednávání tohoto návrhu), že jde o zákon, který spadá pod čl. 40 Ústavy ČR.

<sup>16</sup> Tato okolnost ovšem nebude mít v případě argumentace před Ústavním soudem potřebnou váhu. K tomu poslanec Koudełka, kterého se to týkalo, navíc uvedl, že „V příslušných výborech jsem řekl, že můj právní názor je takový, že uvedený zákon nespadá pod článek 40 ústavy a nevyžaduje povinný souhlas Senátu a že do Senátu jsem šel proto, že jsem tam byl pozván a považoval jsem za slušné do Senátu chodit.“ K tomu ještě za smíchu sněmovny dodal parafrázi známého výroku z filmu *Knoflíková válka* – „Kdybych byl tušil, že to bude považováno jako argument pro to, že navrhovatelé předpokládali nutný souhlas Senátu i po třicetidenní lhůtě, tak bych tam byl nechodil.“

<sup>17</sup> Blíže k tomu souhrnně viz FILIP, J.: Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. In: Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. Sborník příspěvků. Uspořádal J. Kysela. Eurolex Bohemia. Praha 2003, s. 25–53 a k otázce úpravy postavení Senátu z hlediska Komise předsednictva ČNR pro Ústavu ČR viz zejména KYSELA, J.: Dvoukomorové systémy, s. 413–431.

<sup>18</sup> Nutno ale upozornit, že v této fázi přípravy se počítalo s rovnocennou účastí Senátu pouze při schvalování ústavních zákonů a vyhlášení války, jinak se měl Senát účast s právem tzv. *suspensivního* veta pouze v výslovně uvedených zákonech, nikoli u všech (s výjimkou zákona o státním rozpočtu) jako v konečné verzi. Prakticky to mělo (podle stavu z 22. 7. 1992) vypadat tak, že po projednání návrhu zákona se měla Poslanecká sněmovna obrátit na Senát s otázkou, zda hodlá také schválený návrh projednat. Senát měl mít právo si vyžádat návrh, ale projednat jej musel v krátké lhůtě, jinak by platilo, že se vzdává svých práv. Zákon by tak stal platným schválením v Poslanecké sněmovně.

<sup>19</sup> Např. Pokyny vlády ČR vládní komisi s touto koncepcí výslovně počítaly.

<sup>20</sup> Viz Svobodné slovo 17. 9. 1992.

jako zásada č. 39. Podle této zásady, která názorně dokumentuje úvahy o postavení Senátu, měly obě komory rovnoprávně nadpoloviční většinou všech členů schvalovat pouze ústavní zákony a usnesení o vypovězení války. Prostou většinou měly rovnoprávně schvalovat „návrhy zákonů, které upravují jejich vzájemné vztahy a podmínky vzniku a rozsah nároků poslanců a senátorů, zákony o výkonu volebního práva a provádění voleb do obou komor“ (podtrhl J. F.). Jiné zákony Senát vůbec neměl projednávat! V zásadě č. 20 byl blíže vymezen obsah tohoto zákona v podstatě shodně, jako v současném čl. 20 Ústavy ČR.

Z tohoto publikovaného textu jednoznačně plyne závěr, že pouze zákon o volbách do Parlamentu mohl být přijat za rovnoprávné účasti Senátu. Jiné zákony, které se týkají voleb, totiž neměl Senát vůbec projednávat. Další verze návrhu však ukazují, že vzrostl vliv odpůrců Senátu, takže v říjnových verzích jsou možnosti Senátu opět v oblasti zákonodárství okleštěné pouze na ústavní zákony (a válečný stav), ovšem schvalované již třípětinovou většinou. Těsně před koncem činnosti vládní komise se dne 22. 10. 1992 objevuje verze, podle které jsou obě sněmovny rovnoprávné, pokud ústava nestanoví jinak.<sup>21</sup> Tento zcela nesrozumitelný text byl hned následujícího dne doplněn tak v čl. 41, že kromě ústavního zákona je třeba souhlasu obou komor rovněž ke schválení „volebního zákona“.<sup>22</sup> Tento text byl v konečném znění vládního návrhu ještě doplněn o zákon „o jednacím řádu Parlamentu“. Ve fázi parlamentního projednání se již obrat „volební zákon“ nikdy nezměnil, zatímco „jednacím řádu Parlamentu“ byl upřesněn do současné podoby jednacím řádu Senátu a tzv. stykového zákona.

O úrovni zpracování však svědčí to, že text čl. 40 byl doplněn o možnost Poslanecké sněmovny přehlasovat vrácený návrh ústavního zákona (opět se požadovala jen nadpoloviční většina všech hlasů), zatímco v případě volebního zákona a jednacím řádu již tato možnost uvedena není.<sup>23</sup> Podstatné však je, že v důvodové zprávě (Tisk č. 152, ČNR VII. vol. období) se uvádí, že další okruh zákonů, u kterých je nutný

souhlas obou komor „má zabezpečit, aby obě komory mohly vedle sebe fungovat, aniž by se ohrozil legislativní proces. Jednání obou komor ve vzájemných vztazích musí být funkční. Obě komory nemohou jednat zcela nezávisle, bez vzájemné propojenosti.“ Z toho lze dovést, že autoři vládní předlohy stáli na stanovisku, že se jedná o zákony, které se přímo týkají pouze těchto dvou komor, vztah k volbám do zastupitelstev zde vůbec míněn není. Text důvodové zprávy není sice rozhodující, nicméně zastánci extenzivního výkladu pojmu „volební zákon“ tuto skutečnost přechází příznacným a významným mlčením.<sup>24</sup>

### 3. LEGISLATIVNÍ ASPEKTY OZNAČOVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Jiným možný pohled a závěry může přinést legislativně technický rozbor pojmu „volební zákon“. K tomu je třeba přičinit obecnou poznámku na úvod. Zásady správné legislativní techniky neumožňují používat v nadpisech právního předpisu přídatného jména jako jediného označení. Např. nadpis atomový zákon, vodní zákon, obecní zákon, zemědělský zákon nebo celní zákon.<sup>25</sup> Totéž se týká obratu „volební zákon“. Kdo o tom dosud pochyboval, nyní vidí, jaký problém to může způsobit. Tento pojem lze totiž vykládat i materiálně, takže pak je jeho dosah podstatně širší než v případě nadpisu *lege artis* jako např. zákon o volbách do zastupitelstev, do Parlamentu, do Evropského parlamentu. Protože tvůrci Ústavy ČR tento pojem touto legislativní hrubkou zatížili, nezbývá než se snažit hledat nějaké řešení.

Použití přídatného jména v nadpisu vybočuje z pravidel ústavní legislativy. Obvykle ústavní texty odkazují na ústavní zákon nebo obyčejný zákon, který stanoví podrobnosti apod.<sup>26</sup> Vždy se klade důraz na formu (má jít o zákon) v případě tzv. formální výhrady zákona nebo se uvádějí i podmínky, za kterých může zákon něco upravit v případě tzv. materiální výhrady zákona. Výjimkou je správné označení „zákon

<sup>21</sup> Jde v podstatě o převzetí modelu bikameralismu z Federálního shromáždění (čl. 29 odst. 3 úst. zákona o čs. federaci). Na toto nebezpečí upozorňoval i V. Havel, který rovněž pochyboval o tom, jak budou vlastně vymezeny zákony, kde se uplatní veto Senátu. Srov. CHRASTILOVÁ, B., MIKEŠ, P.: Prezident republiky Václav Havel a jeho vliv na československý a český právní řád. Praha: ASPI Publishing 2003, s. 378.

<sup>22</sup> Text „volebního zákona“ je vepsán rukou, takže nelze posoudit, co k tomu vedlo a zda jde o návrat k verzi ze 14. 9. 1992. To, že už nebyl dopsán celý text „do obou komor“ může zarazit, ale není to nic tak neobvyklého. Jako kuriozitu bych mohl uvést, že v roce 1968 při schvalování ústavního zákona o čs. federaci dokonce přehlédnutím nejen vypadlo slovo, ale celá zmínka o zákoně o volbách do Sněmovny národů.

<sup>23</sup> K tomuto textu se vyjadřoval rovněž V. Havel, opravil však pouze malá písmena v názvu komor.

<sup>24</sup> Z důvodové zprávy rovněž lze dovést, že čl. 20 Ústavy ČR má na mysli pouze zákon o volbách do Parlamentu (či do obou komor), když konstatuje, že čl. 18 až 20 „upravují aktivní a pasivní volební právo. Tím se obě komory od sebe liší, jinak ústava odkazuje na zákon. V zákoně bude upraveno, na jakém základě se budou volby provádět.“

<sup>25</sup> Zákon č. 13/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů sice tento nadpis používá, ale nevyvolává takový problém, neboť těchto zákonů více v jednom státě být nemůže.

<sup>26</sup> Srov. např. formulace Listiny základních práv a svobod, která často pro stejné situace používá jiné obraty a naopak. Může se tak v ní setkat s formulacemi jako základní práva mohou být omezena zákonem, podrobnosti stanoví zákon, zákon jako obecný předpoklad, podmínky výkonu práva stanoví zákon, podmínky mohou být stanoveny, institut pod ochranou zákona, nad míru stanovenou zákonem, nestanoví-li zákon jinak, příslušnost stanoví zákon, jen zákon stanoví, domáhat se lze v mezích zákonů.

o státním rozpočtu“ v čl. 42 odst. 2 Ústavy ČR.<sup>27</sup> Ani k jednomu se však nehodí obrat, použitý v čl. 40 Ústavy ČR. Zatímco v čl. 107 odst. 1 byl použit zcela korektní legislativně správný odkaz (zákon o volbách do Senátu), v čl. 40 jde o nedopatření vzniklé při přípravě Ústavy ČR, kdy autorům mohla být věc zcela jasná, pro čtenáře to však vyjádřili nepřipustným způsobem. Jen mimochodem poznamenávám, že přesností se nebude vyznačovat ani případné označení „volební kodex“, na kterém nyní pracuje legislativní aparát Ministerstva vnitra.<sup>28</sup>

Rád bych ale zdůraznil, že problematičtější je takový nadpis jen tehdy, když vyvolá nejasnosti. Např. březnová ústava z roku 1849 tento pojem (das Wahlgesetz) používá, ale vždy ve zcela jasné souvislosti s orgánem, který má být volen. V našem případě se tato souvislost s úpravou postavení Parlamentu a obou sněmoven jeví částí veřejnosti jako sporná. Pokud by ovšem „volební zákon“ neměl být schválen oběma sněmovnami rovnoprávně, žádný spor by pochopitelně nevznikl.<sup>29</sup> Jistě by bylo zajímavé sledovat, jak by se s touto situací vypořádali ti, kdo zahrnují část volebních ustanovení do zákona č. 18/1862 ř.z., jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní, když kromě toho platily zvláštní řády volení v obcích.

#### 4. RŮZNÉ MOŽNOSTI VÝKLADU POJMU „VOLEBNÍ ZÁKON“

Jak z dosud uvedeného vyplývá, nechali nás autoři ústavního textu na holičkách. Lze sice dospět k závěru, co chtěli v čl. 40 Ústavy ČR vyjádřit, učinili to ale nešťastným způsobem. Proto ti, kteří diskutují o holém pojmu volebního zákona budou marně hledat nějaký záchytný bod, pokud se nezaměří na okolnosti přijetí čl. 40, jeho umístění v systematice Ústavy ČR a účelu, pro který tam byla volební problematika vložena. Problém spočívá v různých možnostech výkladu pojmu „volební zákon“. Výraz „volební zákon“ v tomto ustanovení lze vyložit vícerozpůsobem:

- v nejširším smyslu jako každý zákon, který upravuje nějaké volby (jazykový výklad), což by znamenalo i oblast soukromoprávní úpravy (volby orgánů spolků, politických stran,

obchodních společností, družstev), ale i volby v rámci profesionálních komor, volby mediálních rad atd. Tento výklad ale neodpovídá zámeru ústavodárce a je spjat s výkladem pojmu „volební“ zákon (např. též zákon o vysokých školách, zákony o profesních komorách, společenstevní předpisy). Je spíš spjat se zákonem, který se speciálně věnuje volbám, čemuž dříve daleko přesněji odpovídal pojem „volební řád“. Takový řád je po výtece procesním předpisem jako např. správní řád, občanský soudní řád apod.,<sup>30</sup>

- v poněkud užším smyslu by to mohl být jen zákon, který upravuje volby orgánů, kterým se svěřuje výkon veřejné moci, přičemž na jejich ustavení se přímo podílejí ti, jichž se výkon veřejné moci týká (členové komor, akademické obce, územní společenství občanů, státní lid),
- Senát a část poslanců<sup>31</sup> tento pojem chápou jako volební zákon pro sněmovny Parlamentu (čl. 15 odst. 2) a zastupitelstva (čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR), nyní i pro volby do Evropského parlamentu. Takto jej chápe Senát, i když v čl. 102 se výslovně o volebním zákoně nehovoří a zákon o volbách do Evropského parlamentu ústavní předpisy vůbec neznačí (nespadá ani pod čl. 2 odst. 1, ani pod čl. 8 Ústavy ČR),<sup>32</sup>
- jako výlučně volební zákon pro sněmovny, což by plynulo z gramatického („zákon“), historického (viz sub 2) a systematického výkladu (argument *noscitur a sociis*) s přihlédnutím k ostatním souvisejícím ustanovením Ústavy ČR. Tento výklad by byl založen na čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, kde se hovoří o lidu jako zdroji veškeré státní moci, přičemž lid je reprezentován jím volenými komorami Parlamentu. Problematika územní samosprávy je však upravena až v čl. 8 a zaručuje právo na samosprávu územním společenstvím občanů, což je něco jiného,
- jako pouhou úpravu voleb do Senátu. Pro poslední možnost hovoří výslovné vyčlenění jednacího řádu Senátu a pominutí jednacího řádu Poslanecké sněmovny, ačkoli jsme výše viděli, že záměr byl poněkud jiný. Zvolené řešení by

<sup>27</sup> I tento obrat je však nutno chápat z hlediska obsahového, jak potvrdil náleží Ústavního soudu č. 95/2002 Sb.

<sup>28</sup> Věcný záměr projednala Legislativní rada vlády již v září 2004. Nejde jen o otázky hmotněprávního charakteru kodexů. Jde o to, že volební zákony jsou ve skutečnosti „volebními řády“, jak se to dříve i u nás správně označovalo.

<sup>29</sup> Bohužel autoři textu si evidentně nevzpomněli na problémy, které obdobně vznikaly v souvislosti s přijímáním zákonů, na které se měl ve Sněmovně národů podle čl. 42 úst. zákona o čs. federaci vztahovat zákaz majorizace.

<sup>30</sup> Náš s.f.s. je v tomto směru vybočením, neboť zahrnuje i problematiku organizace správních soudů. Z časových důvodů šlo o pragmatické řešení.

<sup>31</sup> V daném případě však není jasné, zda takto poslanci argumentují jen proto, že v tom vidí nejjednodušší cestu, jak se zbavit pro ně obsahově nepřijatelného zákona o střetu zájmů.

<sup>32</sup> Zatím se nikdo uspokojivě neodpověděl na otázku, zda volba 24 poslanců za ČR je výkonem státní moci. Podle mého názoru nikoli, neboť by takový závěr odporoval čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR, kde je zjevně lid chápán jako společenství státních občanů, nikoli též občanů jiných členských států Evropské unie.

bylo v souladu se zamýšlenou superioritou Poslanecké sněmovny a s čl. 107 odst. 1 Ústavy ČR, který předpokládá samostatný volební zákon pro Senát.

Z nabízených možností výkladu pojmu „volební zákon“ vyplývá, že se jím rozumí zákon, s jehož vydáním počítá čl. 20 Ústavy ČR, a v tomto kontextu dále čl. 2 odst. 1, čl. 17 až 20, čl. 33 odst. 2 a čl. 40 Ústavy ČR. Jednalo by se proto o zákon, který upraví volby do obou komor Parlamentu ČR, tedy nikoli o zákon podle čl. 107 odst. 1 Ústavy ČR. Svědčí proto jednak systematický výklad (jazykový nevede k jednoznačnému závěru), jednak historický výklad (*occasio constitutionis*) za pomoci přípravných materiálů k ústavě, jak bylo uvedeno sub 2. V této souvislosti třeba zdůraznit, že o volebních zákonech do obou komor návrh hovořil v čl. 40, nikoli v čl. 20 Ústavy ČR. V souvislosti s čl. 20 přitom nikdo nepochybuje, že se jedná o úpravu voleb do Parlamentu, nikoli do zastupitelstev.

Volební zákon (*argument noscitur a sociis*) je upraven v rámci problematiky parlamentního práva. Proto nezahrnuje pojem volebního zákona (zákonů) pro volby do zastupitelstev jako orgánů územní samosprávy, tedy nestátní složky veřejné moci. Ústava ČR se snaží státní moc a veřejnou moc v úzkém smyslu důsledně rozlišovat. Systematickým výkladem tak by bylo možno dovodit, že úprava voleb do zastupitelstev je předmětem až čl. 102 Ústavy ČR, který ani výslovně volební zákon nezmiňuje. Není proto vyloučeno, aby volby do zastupitelstev byly alespoň zčásti upraveny např. v obecním zřízení. Ústava ČR tak zná volební zákon pouze v čl. 40 Ústavy ČR jako tzv. souhlasný či dohodovaný zákon a v čl. 107 odst. 1 Ústavy ČR. Pouze v prvním případě je třeba dohody.

To, že se jedná o volby proto ještě nutně neznamená, že je třeba souhlasu obou komor. Toho je třeba pouze v případech, kdy se jedná o ustavení, organizaci a pravidla činnosti komor Parlamentu ve vzájemném vztahu (tzv. stykový zákon) nebo o ochranu jedné komory vůči druhé, tj. Senátu vůči silnější Poslanecké sněmovně (jednací řád Senátu) nebo Poslanecké sněmovny před nerozpuštělným Senátem, který je v takové situaci jediným zákonodárcem („volební zákon“ – rozuměj do obou komor). Lze pro to argumentovat následujícím způsobem.

V čl. 40 Ústavy ČR se pojem volebního zákona neupřesňuje z hlediska toho, zda se nemůže týkat jen voleb do Senátu. To by naznačoval obdobný výklad z hlediska reglementových pravidel, kdy jednací řád Poslanecké sněmovny schvaluje Poslanecká sněmovna podle obecných pravidel, zatímco jednací řád Senátu musí být schválen i Senátem, který v tomto případě nemůže být přehlasován. Pro poslední možnost hovoří výslovné vyčlenění jednacího řádu Senátu a prominutí

jednacího řádu Poslanecké sněmovny, což je v souladu se zamýšlenou superioritou Poslanecké sněmovny a s čl. 107 odst. 1 Ústavy ČR, který předpokládá samostatný volební zákon pro Senát. To ale lze vázat jen na Prozatímní senát, jak to plyne z umístění v přechodných ustanoveních. Ovšem bylo by nelogické, aby se předpokládal souhlas Senátu s přijetím volebního zákona pro Prozatímní Senát, neboť k takové situaci mohlo dojít jen v případě, že v té době žádný Senát, tedy ani Prozatímní zatím neexistoval. Poslední nejužší výklad z tohoto hlediska proto padá.

Plyne to i z uvedení pojmu „volební zákon“ v čl. 33 odst. 2 Ústavy ČR. Účelem tohoto ustanovení je znemožnit změny volebního zákonodárství v době, kdy je Poslanecká sněmovna rozpuštěna.<sup>33</sup> Protože naše Ústava neobsahuje zákaz změn volebního zákonodárství v době po vyhlášení voleb, je takto chráněna Poslanecká sněmovna. Značí to, že Senát může v době rozpuštění Poslanecké sněmovny v případě splnění dalších podmínek (což je málo pravděpodobné a dokazuje to zde hájený výklad) přijímat zákony, které se týkají voleb do zastupitelstev územních samosprávných celků, nemůže však měnit podmínky ustanovení Poslanecké sněmovny. Nic z Ústavy ČR neumožňuje vyvodit fikci, že v takovém případě není souhlasu (nikoli *ratihabice*) Poslanecké sněmovny třeba.

Pokud by někdo namítal, že jiné otázky tzv. dohodovaných zákonů, tj. jednací řád Senátu a stykový zákon, v čl. 33 odst. 2 Ústavy ČR zmíněny nejsou, tak je třeba uvést, že to prostě nebylo nutné. Oba dva zákony mohou být Poslaneckou sněmovnou odklizeny na její první schůzi, takže do postavení Poslanecké sněmovny nemůže být (na rozdíl od jejich voleb) zasaženo. V případě stykového zákona by úprava zákonným opatřením Senátu neměla ani smysl, neboť upravovat vztah Senátu k dosud nezvolené Poslanecké sněmovně je v podstatě bez významu když nejde o neodkladnou záležitost.

Pokud jde o jednací řád Senátu, který je z výluky předmětu zákonných opatření vyňat, nevidím naopak důvod, proč by Senát nemohl upravovat v případě neodkladné záležitosti svá pravidla i zákonným opatřením nad rámec vnitrosenátních usnesení, ke kterým je zmocněn v § 1 odst. 2 svého jednacího řádu. Jinak by se mohl v důsledku chybějící Poslanecké sněmovny dostat do patové situace. Možnosti zbylého zákonodárského orgánu proto třeba zajistit, aby nezůstal ve stavu *ex lex*. Samozřejmě nově ustavená Poslanecká sněmovna by mohla v důsledku své ústavní superiority takové změny z jednacího řádu Senátu dodatečně odstranit. I tento výklad proto snese kritiku.

Teleologický výklad též spíše vede k závěru, že smyslem čl. 40 Ústavy ČR je úprava základních otázek parlamentního práva, které tradičně zahrnuje otázky konstituování komor parlamentů, pravidla jejich čin-

<sup>33</sup> Souhlasně autoři vládního návrhu textu Ústavy ČR v komentáři HENDRYCH, D., SVOBODA, C. a kol.: Ústava České republiky. Komentář. Praha 1997, s. 50.

nosti, právní status jejich člena, jejich sídlo a další spojené otázky.<sup>34</sup> Tomu nasvědčují i formulace dnešního čl. 20 Ústavy ČR v návrzích, které připravovala vládní komise pro přípravu Ústavy ČR.

Problematika konstituování a fungování veřejné moci v podobě územních samospráv neměla být předmětem úpravy čl. 40 Ústavy ČR, a žádným z uvedených výkladů mimo izolovaného jazykového, to ani nelze dost dobře dovodit. Jazykový výklad ovšem vede k závěru, že se jedná o jakýkoli zákon upravující volby, což je výklad, který nelze jinak uznat za odpovídající podmínkám přijetí Ústavy ČR. Většina slov je mnohoznačných, proto je nutno vykládat je vždy v kontextu „textu“ a okolností, za kterých byla do ústavy vložena. V případě čl. 40 došlo k jeho obrogaci cestou čl. 6 ústavního zákona č. 515/2002 Sb. o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Tato obrogace nijak nezměnila smysl dosavadního čl. 40 Ústavy ČR.<sup>35</sup>

Tento výklad se proto omezuje na pojetí volebního zákona jako řádu pro vznik orgánu zákonodárné moci České republiky, tedy Parlamentu. Protože ostatní zákony o volbách do jiných orgánů nemají bezprostřední vliv na vznik Parlamentu a vzájemné vztahy jeho sněmoven, jsou z procedury čl. 40 vyňaty. Čl. 40 Ústavy ČR by v tomto pojetí představoval výjimku z obecného pravidla, kterou podle obecné zásady nelze vykládat rozšiřujícím způsobem.

Pokud by šlo o pojem „volební zákon“ obecně,<sup>36</sup> mimo kontext, jistě by nebylo třeba výše uvedených složitých výkladů. Ústava ČR však byla připravena z hlediska výrazného omezování postavení Senátu. Z hlediska okolností přípravy, systematického výkladu a teleologického výkladu proto vše svědčí více závěru, že se jedná pouze o volební zákon pro volby Poslanecké sněmovny a Senátu, nikoli již krajských a obecních zastupitelstev nebo do Evropského parlamentu, a už vůbec ne do jiných orgánů veřejné moci. Jednoznačná porážka tzv. regionální varianty Senátu v rámci přípravných prací tomu rovněž nasvědčuje.

## 5. ARGUMENTACE VE PROSPĚCH EXTENZIVNÍHO VÝKLADU POJMU „VOLEBNÍ ZÁKON“

Samozřejmě by nebylo korektní pominout i hlasy zastánců názoru, že je tím třeba rozumět všechny volební zákony, neboť je třeba se držet obsahu zákona, nikoli jeho nadpisu. Tento závěr nikterak neodporuje tomu, co bylo uvedeno výše.<sup>37</sup> Je přirozené, že nelze dopustit, aby změnou nadpisu zákona bylo možno obejít předepsanou proceduru. Problém bude pochopitelně v tom, že materiální pojetí tohoto pojmu by vedlo k častým sporům obou komor. V takovém případě by mohl být volebním zákonem v tomto smyslu např. i trestní zákon, který na několika místech rovněž upravuje problematiku voleb, nehledě na takové předpisy, jako jsou občanský zákoník, zákon o ochraně osobních údajů, zákon o evidenci obyvatel, občanský soudní řád, soudní řád správní, jednací řády obou sněmoven a další zákony, které se vztahují pouze k volbám zastupitelských sborů. Proto je nutno znovu i zde hledat hranice, i když z hlediska přístupu v opačném směru. Sub 2–4 šlo to, z čeho třeba vyjít, zde jde o určení, kde je třeba se zastavit a kde už nelze dál jít.

Argumentaci ve prospěch pojetí, podle kterého jde o výše uvedené čtyři volební zákony nejpregnantněji předložil J. Kysela.<sup>38</sup> Nepochybuji o tom, že tento autor by svou argumentaci po několika letech dále rozšířil a odstranil některé slabiny, které se v jeho pokusu o jazykový, systematický, historický a teleologický výklad pojmu „volební zákon“ objevují. Polemika (částečná) s touto argumentací by si vyžádala především její shrnutí, což přesahuje možnosti tohoto příspěvku. Proto jen uvádím, že s ohledem na postupující decentralizaci mají i volební zákony do zastupitelstev zásadní význam. Takových zákonů by se ovšem dala uvést celá řada, přesto však byly do čl. 40 zařazeny pouze tyto tři, která spolu vzájemně souvisejí, ačkoli návrhů na doplnění čl. 40 se objevila celá řada.<sup>39</sup> Klíčových zákonů (často se hovoří o organických zákonech) je daleko více,<sup>40</sup> nicméně tato koncepce dosud v čl. 40 Ústavy ČR vyjádřena není. Její přijetí by znamenalo změnu

<sup>34</sup> Tak již PIERRE, E.: *Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire*. Paris 1919, s. 1595–1629. Již před ním v 19. století E. MAY: *Parliamentary Practice* a v novější době např. N. ACHTERBERG: *Parlamentsrecht*. Tübingen 1984.

<sup>35</sup> Tvrdím, že tím, že obě komory mají prvořadě samy tyto otázky rozhodovat. Pokud to ale dají ze svých rukou, je třeba zachovat jejich rovnoprávný vliv na úpravu postupu referenda, neboť jinak by rozhodovaly rovnoprávně komory samy.

<sup>36</sup> Je možno tvrdit, že čl. 40 je procesním, nikoli kompetenčním ustanovením. Parlament může přijmout jakýkoli zákon obecně, není proto jej třeba zmocňovat k přijetí nějakého speciálního zákona.

<sup>37</sup> Konečně toto pojetí zdůraznil i Ústavní soud v nálezu č. 95/2002 Sb. z hlediska materiální pojetí zákona o státním rozpočtu, pod kterým nechápe pouze jednou ročně přijímaný rozpočtový zákon. Problém z hlediska argumentace v tomto případě ale je, že zákon „o státním rozpočtu“ nelze nikterak zaměnit např. s rozpočtovými pravidly nebo úpravou rozpočtů územních samosprávných celků nebo s jejich rozpočty. Na druhé straně je třeba poukázat na řadu rozhodnutí Ústavního soudu, zejména na nález III. ÚS 2888/04, kde byl proveden výklad pojmu „reestace“ ve vazbě na účel přijetí, nikoli ve vazbě na obecný význam slova (anglický právník by řekl, že přednost dostalo pravidlo „*mischief rule*“ před „*plain meaning rule*“).

<sup>38</sup> KYSELA, J.: *Volební zákony*. Parlamentní zpravodaj, roč. 2001, č. 2, s. 31–32.

<sup>39</sup> Např. poslední vládní návrh na změnu čl. 40 Ústavy ČR (Tisk č. 349, PS 4. vol. období) výslovně uvádí čtyři zákony o volbách zastupitelských sborů, dále zákon o volbách prezidenta, zákon o provádění referenda a zákon o Ústavním soudu.

<sup>40</sup> O určitý výčet jsem se pokusil v práci *Deset let Ústavy ČR* (sub 16), s. 36.

schématu vztahů Poslanecké sněmovny a Senátu, k čemuž zatím není dost ochoty.<sup>41</sup>

Často zmiňovaný argument přípravy volebního kodexu jako jednotné úpravy volebního práva popravdě žádný argument nepředstavuje.<sup>42</sup> Smyslem čl. 40 Ústavy ČR není zákaz společné úpravy voleb, nýbrž jen ochrana a vzájemná kontrola obou složek zákonodárné moci. Jde o problematiku známou z dob federace, kdy se rovněž vedly spory ohledně návrhů zákonů, které byly „zavírovány“ vložení úpravy, na kterou se vztahoval zákaz majorizace ve Sněmovně národů.

Konečně třeba znovu uvést, že se nejednalo o zcela nový postup Poslanecké sněmovny. Naopak ta trvale zastávala názor, že jde pouze o zákon o volbách do Parlamentu. V této souvislosti vzniká zajímavá otázka, kterou prezident republiky ve svém vrácení zákona postavil – totiž významu ústavních zvyklostí při výkladu ústavy.<sup>43</sup> V daném případě však obě komory trvale zastávaly opačný názor takže o ústavní zvyklosti nelze hovořit.

## 6. DŮSLEDKY NÁLEZU ÚSTAVNÍHO SOUDU

Nepovažují za rozhodující, zda Ústavní soud dá přednost originalismu nebo snaze o rozšíření vlivu Senátu, což osobně rovněž podporuji, byť ne za cenu tohoto postupu. To nejdůležitější bude, aby nálezh odstranil i příští spory, což bude velmi obtížné. V okamžiku, kdy se shodneme, že jde o obsahové pojetí (a to tvrdí zastánci obou názorů), vždy se dostaneme do výkladových potíží. V případě formy zákona je věc jasná.<sup>44</sup> Co je to ústavní zákon, to pozná každý. Stejně tak pozná, co je zákon. Co je ale volební zákon nebo např. zákon o působnosti vyšších územních samosprávních celků,<sup>45</sup> to už tak snadné určit není. Platí to zejména u nás, kde v jednom zákoně nalezneme řadu novelizací i zcela nesouvisajících jiných zákonů. Není třeba složitých úvah, stačí se zamyslet nad tím, proč se objevuje v zákoně o ochraně proti hluku ustanovení

vylučují převádění nemocnic na obchodní společnosti, proč je v zákoně o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze Smlouvy mezi vládou České republiky, vládou Slovenské republiky a vládou Spolkové republiky Německo o ukončení vzájemného zúčtovacího styku v převoditelných rublech upravena otázka financování politických stran, proč je v novele zákona o nakládání se surovými diamanty, o podmínkách jejich dovozu, vývozu a tranzitu, zcela nesouvisající úprava veřejných zakázek (koncese na stavební práce) nebo světe div se, proč nalezneme v návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu samotný text správního řádu, tedy zákona, na jehož schválení tento zákon svou existencí závisí.

V tomhle prostředí se bude uspokojivé řešení hledat velice obtížně. Jediné, co nás může uklidnit je, že zřejmě ani jedním řešením se nic nepokazí. V prvním případě zůstane v platnosti novelizovaný zákon, který bude platit do doby, než vláda prosadí své připravované řešení. V opačném případě vznikne problém co s mandáty těch zastupitelů (např. ředitelů škol, muzeí, obecních strážníků apod.), kteří se již svého mandátu vzdaly a na jejich místa nastoupili náhradníci, nehledě na to, že se otevře řada možností, jak spory posunout alespoň takto vliv Senátu.

V daném případě proto nejde o otázku sympatií k té či oné sněmovně, nýbrž o to, jak se stavět k výkladu Ústavy ČR. Chápu, že řadu lidí budou složitosti výkladu jim zcela jasného pojmu volebního zákona iritovat. Věc je ale jednoduchá jen na první pohled, při domýšlení je daleko složitější. Úroveň přípravy Ústavy ČR na tom rovněž nese značnou vinu. V případě, že Ústavní soud vyloží pojem volebního zákona tak, jak byl původně zamýšlen, bude postupovat podle všech regulí výkladu *lege artis*. Pokud jej vyloží extenzivně, bude to mít výhodu v tom, že zvýší úroveň ochrany předpisů volebního práva a ztlmí jejich změnu. Možnost vzniku dalších sporů v této oblasti však v důsledku nízké legislativní kultury nebude nadále odstraněna.

Jediné spolehlivé řešení, které existuje, je odstra-

<sup>41</sup> Stačí připomenout odmítnutí návrhu ústavního zákona (Tisk č. 208, PS 4. vol. období), který Senát sněmovně vrátil doplněný o novelizaci čl. 40. Poslanecká sněmovna proto celý návrh zamítla, ačkoli se tím dostala úprava soudnictví opět do rozporu s nálezem č. 349/2002 Sb.

<sup>42</sup> Pokud se podívají do věcného záměru volebního kodexu, zjistí, že je tam obsažena i úprava celostátního referenda, a to si dovolím tvrdit, s volbami nic společného (kromě organizace) nemá.

<sup>43</sup> Tuto okolnost konečně zdůraznil již Ústavní soud v kompetenčním sporu o jmenování členů Bankovní rady ČNB v nálezu č. 285/2001 Sb., kde se opřel mimo jiné o právě o ústavní zvyklost, když konstatoval, že výklad čl. 62 Ústavy byl respektován a praktikován od roku 1993 nepřetržitě až do debat o novele zákona o ČNB v roce 2000. „Tato interpretace byla tak potvrzována i postupně se vyvíjející ústavní zvyklostí. Je známo, že ústavní zvyklosti, konvence mají v ústavním státě velký význam právě tím, že komponují ústavu do funkčního celku a zaplňují prostor mezi strohým vyjádřením ústavních principů a variabilitou ústavních situací. V demokratickém právním státě je sotva představitelné, aby interpretace ústavy a jí odpovídající ústavní zvyklosti respektované a nenapadené po celou dobu od jejího vzniku byly její účelovou dezinterpretací zpochybněny a s nimi i celá dosavadní praxe včetně řady rozhodnutí, jež nebyla dosud nikdy napadena.“

<sup>44</sup> Je proto smutné, když se zcela vážně argumentuje tím, že ústava používá obrat „zákon“, a ne zákony. Tady přece jde o formu, kdežto v našem případě o obsah.

<sup>45</sup> Tento návrh se objevil v senátním tisku č. 84 ve 2. funkčním období Senátu.



nit zdroj problémů, tj. vypustit z čl. 40 Ústavy ČR tento nešťastný obrat. To ale není možné. Lze-li reálně toto ustanovení změnit, tak jedině ve směru jeho

rozšíření. Na zúžení svých i tak omezených možností Senát nikdy nepřistoupí. To mu zajišťuje naštěstí zcela nesporné ustanovení čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR.