

ČLÁNKY

Poznámky k problematice oprav nesrovnalostí v usneseních sněmoven

Jan Filip*

ÚVODEM

Podnětem k napsání tohoto příspěvku je tentokrát pouhé usnesení Poslanecké sněmovny. Jedná se však o usnesení, které sněmovna přijala pod vnějším tlakem a kterým se snaží řešit závažný problém parlamentní praxe. Proto nebude od věci se touto otázkou blíže zabývat. Text z 20. schůze 26. září 2003, usnesení č. 656 k návrhu postupu při zapracovávání legislativně technických úprav do návrhů zákonů je následující:

„Poslanecká sněmovna podle § 1 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů,

I. bere na vědomí, že návrhy zákonů projednané Poslaneckou sněmovnou je nezbytné v odůvodněných případech upravovat pomocí legislativně technických úprav, které nemají vliv na věcný obsah posuzovaných textů, a to zejména v souvislosti s promítnutím schválených pozměňovacích návrhů do ostatních souvisejících ustanovení;

II. stanoví, že

– zpravodaj, který byl určen pro třetí čtení návrhu zákona, je povinen po schválení nebo přijetí návrhu zákona v Poslanecké sněmovně posoudit v součinnosti s legislativním odborem Kanceláře Poslanecké sněmovny, popřípadě i s navrhovatelem zákona, nezbytné legislativně technické úpravy uvedené v čl. 1,

– legislativně technické úpravy uvedené v čl. 1 je poté oprávněn zapracovat do návrhů zákonů legislativní odbor Kanceláře Poslanecké sněmovny, a to na základě prokazatelného souhlasu zmíněného zpravodaje,

– v odůvodněných případech lze uvedené povinnosti příslušného zpravodaje nahradit prokazatelným souhlasem předsedy (místopředsedy) výboru, jehož zpravodaj byl určen pro třetí čtení návrhu zákona.“

Výtky, že mezi textem usnesení a skutečným průběhem hlasování a předmětem hlasování jsou nesrovnalosti, musejí čas od času řešit všechny kolegiální orgány. Proto je obecným pravidlem schůzovní činnosti, že na počátku následující schůze je provedena kontrola zápisu a vyřešeny případné námítky. Tuto zásadu zná každý, kdo se někdy podílel na činnosti jakékoli pořádné organizace. Nedávná výměna názorů mezi některými senátory a vedením Poslanecké sněmovny ukázala, že tento problém není cizí ani kolegiálním orgánům s pomocným profesionálním aparátem. Ukázala však také na některé problémy, které z jednacích řádů sněmoven pro řešení takových sporů vyplývají. Nebude proto od věci, podívat se na tuto problematiku blíže a pokusit se vyvodit nějaké obecnější závěry.

Situace, která vznikla při postoupení textu novely zákona o dani z příjmů do Senátu není podstatná. Podstatné jsou prostředky, které mohou pomoci problém řešit. V případě, že takovou nesrovnalost namítá jedna sněmovna vůči druhé, jde o jinou situaci, než když je namítána členem sněmovny uvnitř této sněmovny. Současně je třeba zdůraznit, že jde o problém návaznosti, bez které není možno hovořit o závaznosti.¹ Tento problém nelze omezit jen na vztahy Poslanecké sněmovny a Senátu. Obdobně by se mohl vyskytnout ve vztahu mezi Parlamentem a prezidentem, kterému je k podpisu předložen zákon, nebo mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou, které vláda návrh zákona (na kterém se usnesla v určitém znění) předkládá.² Dokázali bychom odhalit i nesrovnalosti mezi tím, co projednala Legislativní rada a tím, co se jako její závěr předkládá vládě atd. Stejně tak se může objevit jiný než schválený text zákona ve Sbírce zákonů.

K situaci, která vznikla v srpnu a září 2003 je třeba uvést následující. Především je třeba zdůraznit, že nejde o případ novely ObchZ,³ který řešil Ústavní soud nálezem č. 476/2002 Sb. Tam se jednalo o nepřipustné

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

¹ Blíže k tomu FILIP, J.: Nezměnitelnost sněmovních usnesení aneb návaznost vyžaduje závaznost. Parlamentní zpravodaj, roč. 2001, č. 12, s. 6–8.

² Ve Velké Británii byl dokonce v dubnu 1977 podán návrh zákona o opravách chyb v zákonech – Acts of Parliament (Correction of Mistakes) Bill 1997. Blíže SAMUELS, A.: Errors in Bills and Acts. Statutory Law Review, roč. 1987, s. 95–98.

³ Jak známo, 15. 11. 2001 na 42. schůzi Poslanecké sněmovny proběhlo hlasování č. 532 o revokaci usnesení č. 1828, kterým bylo

druhé hlasování, kdežto ve zde řešených případech se hlasovalo jen jednou, správně a platně. Problém nesrovnalostí a chyb spočívá v tom, že předseda Poslanecké sněmovny potvrdil svým podpisem pravost textu, který však neodpovídá podle jiných dokumentů tomu, na čem se sněmovna usnesla. Naopak u ObchZ byla jednota názorů v tom, na čem se sněmovna usnesla, rozpor byl v tom, zda se na tom mohla usnést. V případě nesrovnalostí mezi postoupeným návrhem zákona, který schválila Poslanecká sněmovna a zápisem o jejím jednání (pozměňovací návrhy, hlasování o nich), jde o jinou situaci, kterou nelze řešit podle zásad jako *vote acquis* nebo *ne bis in idem*.⁴

Tento problém nemá výslovnou úpravu v Ústavě ČR, neboť její čl. 50 se vztahuje na podpis zákona, který byl postoupen i Senátu a má být vyhlášen ve Sbírce zákonů. Problematiky se však nepřímou dotýkají ustanovení čl. 45 a čl. 36. Obecně však možno tvrdit, že Ústava výslovně nepočítá s řešením situací, kdy je Senátu (a opačně) postoupen text, na kterém se druhá sněmovna ve skutečnosti takto neusnesla. Ustanovení o veřejnosti schůzí sněmoven (čl. 36) se však přímo týká pouze zpřístupnění zápisů, nikoli jejich oprav. Je proto úkolem reglementových pravidel uvnitř sněmoven a stykového zákona pro vztahy mezi sněmovny (stále nepřijatého), aby stanovily postup, když se taková nesrovnalost objeví. Protože se tedy jedná o výslovně neupravenou problematiku, pokusím se celý výklad problému z hlediska dogmatiky parlamentního práva logicky a chronologicky uspořádat. Postup bude následující:

- a) protokolace schůze Poslanecké sněmovny a její povaha (z čeho třeba vycházet),
- b) možnost provádění oprav v zápisech a její důsledky (co, kdo a kdy),
- c) lhůta k provádění oprav a hodnocení zápisu v případě, že již lhůta uplynula,
- d) povaha postupovaného textu zákona a podpisu předsedy PS na průvodním dopisu,
- e) možnost Senátu hodnotit „pravost“ postoupených dokumentů, a v případě zjištění nesouladu žádat nápravu řešení rozporu, který v takovém případě vznikne mezi sněmovnami,
- f) nástroje legislativního řešení této problematiky (jednací řády, stykový zákon, obecné soudy a Ústavní soud).

1. PROTOKOLACE SCHŮZE PS A JEJÍ POVAHA (§ 68 JŘPS)

Součástí protokolace je text schvalovaného usnesení sněmovny o pozměňovacím návrhu k zákonu a text zákona, o kterém se jedná. Výsledkem poté musí být text zákona, který odpovídá změnám, které sněmovna odhlasovala. Proto má protokolace zásadní význam. Parlamenty si v průběhu historického vývoje vytvořily praxi, podle které vedou zpravidla **dvojitý druh zápisu** o svých jednání – **zápis** (úřední protokol) a **těsnopiseckou zprávu**. Zápis známe z běžných schůzí spolků. Zde jsou pro něj stanoveny zvláštní požadavky obdobné jako pro protokolaci soudního jednání. Dále se rozlišuje zápis **obsahový** (u nás se dlouho používal u výborových schůzí, pokud se výbor jinak neusnesl) a **doslovný** (pro plenární schůze, ve Velké Británii se označuje jako tzv. full minutes). U nás se od roku 1969 stal doslovný zápis (autentický záznam) podkladem pro vydávání těsnopisecké zprávy.

V našich poměrech toto pravidlo platí nepřetržitě nejméně od roku 1875, kdy byly přijaty jednací řády obou komor říšské rady. Formulace § 50 a § 51 jednacího řádu Poslanecké sněmovny z roku 1875 v podstatě odpovídají dnešní úpravě § 68 JŘPS a § 86 JŘS. Odlišnosti lze spatřovat v důrazu na zajištění jejich správnosti. Protokol pořizoval zvláštní úředník. Poslanci měli 24 hodin k nahlédnutí a vznesení připomínek (oproti tomu stenogram byl k nahlédnutí pouze těm, kteří hovořili). V případě námitek rozhodoval předseda sněmovny. Pokud nevyhověl, mohl poslanec vznést námitku na nejbližší schůzi. V takovém případě se přečetlo dosavadní znění a navrhované znění zápisu a sněmovna hlasováním rozhodla. Tím byla věc vyřízena. Protokol byl na tomto základě po podpisu předsedy a dvou zapisovatelů (dnes ověřovatelé) zanesen do protokolární knihy sněmovny a vytištěn. V podstatě stejný způsob zvolila předmnichovská republika pro jednací řády sněmoven Národního shromáždění (§ 73 – zápis a § 74 těsnopisecké zprávy). Pouze přibyl podpis tajemníka sněmovny a zapisovatelé byli přejmenováni na ověřovatele.

Historicky starším typem zápisu je tzv. **protokol** (the daily minutes), který byl původně v podstatě obdobou soudního protokolu a vede se vlastně o schůzích jakékoli řádné organizace či spolku. Měl zachycovat podstatné věci, které byly předmětem jednání. Zpra-

z novely ObchZ vypuštěno ustanovení vylučující veřejnoprávní subjekty z povinnosti učinit nabídku převzetí akcií (účastnických cenných papírů) všem majitelům. Na základě návrhu skupiny senátorů Ústavní soud celou novelu jako neústavně přijatou zrušil.

⁴ K tomu podrobně FILIP, J.: Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednací řád výslovně nezakazuje. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2001, č. 4, s. 341–347.

vidla se považuje za konečný důkaz toho, co bylo v parlamentu rozhodnuto. V našich podmínkách má povahu úředního, oficiálního či autentického zápisu (tedy protokolu o jednání) pouze tzv. zápis, který se pořizuje (zajišťují organizační odbory) na základě § 68 odst. 1 a 2 JŘPS a § 86 odst. 1 a 2 JŘS. Jedině o něm je možno vést diskusi, protože je *ex lege* autentickým záznamem průběhu schůze a jejího výsledku. Plní funkci úřední, zatímco těsnopisecká zpráva jen funkci informační. Zápis obsahuje:

- pořad schůze,
- kdo schůzi řídil,
- jaké návrhy byly podány,⁵
- kteří řečníci vystoupili v rozpravě,
- počet přítomných členů (požadavek čl. 39 odst. 1 Ústavy ČR),
- přehled výsledků hlasování (požadavek čl. 39 odst. 2 až 4 Ústavy ČR)
- přílohy.

Významné pro úřední povahu takového protokolu je, že jeho součástí zápisu jsou **úplné texty** předložených písemných návrhů, přijatých usnesení, prohlášení a jiných dokumentů, které byly předmětem jednání. Bylo-li veřejné hlasování zdvižením ruky doplněno užitím hlasovacího zařízení, připojí se k zápisu informace, z níž je patrné, jak který člen sněmovny hlasoval. Zápis tak současně prokazuje splnění ústavních požadavků na usnášení se sněmoven. Proto by měl být správně vyžadován Ústavním soudem v případě kontroly ústavnosti zákonů (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).⁶

Druhým typem informace o jednání sněmovny je tradičně **stenografický zápis**, který nastoupil s vynálezem těsnopisu. Nyní je zpravidla doplňován zvukovým, popř. i obrazovým záznamem. V našem případě se jedná o těsnopiseckou zprávu podle § 68 odst. 3 JŘPS a § 86 odst. 3 JŘS. Tato zpráva se tiskne i pro veřejnost. Není však oficiálním (úředním) protokolem o jednání sněmovny, nýbrž jen výsledkem práce stenografické služby, popř. kontroly ze strany jednotlivých řečníků.

Jinou povahu mají tzv. **tisky**. Původně se jednalo o návrhy, které získaly stanovenou podporu (za Rakouska 20 podpisů), takže mohly být vytištěny a rozdány. Za jejich obsah proto nejdříve odpovídal navrhovatel. Poté, co se staly předmětem sněmovního usnesení, musí platit, že rozhodující je znění, v jakém se o nich hlasovalo. To je i dnes významné z hlediska vládních návrhů zákonů.

2. MOŽNOST PROVÁDĚNÍ OPRAV A ODSTRAŇOVÁNÍ NESROVNALOSTÍ V ZÁPISECH

V této souvislosti nutno vyložit jako základní otázky:

- a) co lze opravit,
- b) kdo může opravovat a jaké pověření k tomu potřebuje,
- c) kdy to lze opravit.

2.1. PŘEDMĚT OPRAV

První, co by bylo lze opravovat, je text, přesněji osnova předloženého zákona, neboť přílohy návrhu zákona, byť schválené např. vládou, již sněmovny opravovat nemohou. V tomto bodě výslovná právní úprava chybí. Bylo by možno tvrdit, že **text sněmovního tisku může opravovat předkladatel, ale není to bez problémů**. Návrh, který je vytištěn a opatřen číslem, se dostává do oblasti sněmovní autonomie a není možné s ním již ze strany vlády libovolně nakládat. V případě vládních návrhů by tomu konečně bránilo i usnesení vlády, kterým byl návrh schválen. Bez usnesení vlády by změna možná nebyla. Navíc by to vedlo podle okolností k tomu, že vládní návrh by již nemohl být zařazen na program nadcházející schůze Poslanecké sněmovny.

Naopak bez problémů se jeví návrhy v případě, že o nich Poslanecká sněmovna již jednala. Jakmile je o nich rozhodnuto, platí ve znění, ve kterém se o nich hlasovalo. Předkladatel je již opravovat (ani vláda svým novým usnesením) nemůže. Může pouze navrhnout provedení opravy cestou pozměňovacího návrhu a žádostí, aby si některý z poslanců takový návrh osvojil. Do doby usnesení v 1. čtení lze provést opravu tisku za souhlasu vedení sněmovny (s nebezpečím ztráty lhůty). Poté již ne, neboť do druhého čtení již postupuje pouze to, na čem se usnesla sněmovna, nikoli to, co by chtěl předložit předkladatel.

Vlastní předmět oprav naše jednací řády do roku 1969 výslovně neupravovaly. Do roku 1947 o opravě rozhodoval předseda sněmovny a v případě jeho nesouhlasu sněmovna sama. To vysvětluje chybějící úpravu, neboť sněmovna mohla opravit cokoli (technické, pravopisné i věcné nesrovnalosti), neboť vše co z ní vycházelo, bylo jejím produktem.

Poté tato otázka sice upravena nebyla, avšak opra-

⁵ Pokud je mi z praxe známo, je zde rozdíl v tom, že pozměňovací návrhy jsou součástí zápisu v případě, že mají písemnou podobu. Ústní návrhy nalezneme jen v těsnopisecké zprávě.

⁶ Ústavní soud to však nečiní a vyžaduje si kupodivu příslušné pasáže konkrétní Těsnopisecké zprávy o schůzi. Tu však má ve vlastní knihovně a navíc je obecně přístupná jednak na webové stránce příslušné komory, jednak je zachycena v elektronické podobě na CD-ROM.

vovalo se zcela určitě (a dodatečně podle politických poměrů). To však znám jen z doslechu. Teprve v roce 1969 (zákon č. 56/1969 Sb., jednací řád Federálního shromáždění) je právě po zkušenostech z 50. let stanoveno, že řečníci (ne každý člen) mohou opravit případné chyby vzniklé při pořizování zápisu; nesmějí však měnit obsah a smysl svého vystoupení. Totéž bylo stanoveno v roce 1989. Tehdy se již pořizoval zvukový záznam, avšak jednací řád Federálního shromáždění to neupravil. To se stalo až v roce 1991.

V roce 1991 (zákon č. 56/1991 Sb.) došlo i ke změně v úpravě předmětu oprav. Předložení vystoupení k ověření řečníkovi (nikoli každému poslanci) se stalo povinným. Mohly se opravit pouze jazykové chyby. V případě jiných nesrovnalostí bylo možno podat předsedovi sněmovny písemné námitky proti zápisu. O podaných námitkách měl rozhodnout předseda sněmovny do 24 hodin od jejich doručení; jeho rozhodnutí bylo konečné, ke schůzi se nebylo možno obrátit.

Platná právní úprava je podstatně jiná. Je založena na pouhé možnosti (nikoli povinnosti!) ověřit do 10 pracovních dnů od skončení schůze správnost záznamu vlastního vystoupení. Dále oproti reglementové úpravě z roku 1991 lhůtu ještě dále posunuje. To možno odůvodnit i tím, že zákon č. 90/1995 Sb., o jednací řád Poslanecké sněmovny (dále „JRPS“) byl připravován v době, kdy Senát neexistoval a s existencí druhé komory neměli poslanci zkušenost.⁷ Ovšem i bývalí poslanci Federálního shromáždění tuto podobu bikameralismu neznali, neboť tehdy obě sněmovny schůzovaly společně, což bylo zcela odlišné od současné situace.

Řečník přitom navrhne opravu gramatických chyb a nedostatků, které vznikly při pořizování záznamu. Nesmí však měnit jazyk, obsah a smysl svého vystoupení. Pokud řečník neověří přepis těsnopiseckého záznamu ve stanovené lhůtě, považuje se záznam za ověřený. O návrzích oprav rozhodují ověřovatelé, tedy nikoli ústavní činitelé, nýbrž pomocný aparát. To je obdobné pravidlům Bundestagu v SRN. Případný spor rozhodne s konečnou platností předseda sněmovny, což značí, že jeden z nejvyšších ústavních činitelů rozhoduje spor jiného ústavního činitele s pracovníkem kanceláře. Jinak to je řešeno Švýcarsku, kde o opravě nerozhoduje stenografická služba. Ta má pouze za povinnost odmítnout tzv. materiální opravy. V Belgii se spor vedl s tajemníkem (určování z nejmladších poslanců) a rozhodovala schůze. V Bulharsku

spor řešil předseda na základě vyslechnutí tajemníka. Na druhé straně však může být stenograf postižen právě za to, že nepatřičnou úpravu projevu umožnil. Může to mít totiž fatální důsledky (např. při tradičním hluku v Poslanecké sněmovně, kdy bude zvukový záznam k ničemu).

Navíc podle mého názoru nutno respektovat logiku diskuse. Nemůže být upraven výraz, na který poté reagovali další napadení řečníci apod. U nás však nemají možnost se proti takové úpravě bránit, mohou upravovat jen svůj projev. Stejně tak je problematické, že o sporu nerozhoduje předsedající schůze, nýbrž předseda sněmovny, který vůbec nemusel být přítomen.

Lze shrnout, že smyslem vedení zápisu je věrný odraz průběhu a výsledků průběhu jednání. To určuje i rozsah úprav zápisu. Lze opravit pouze gramatické chyby a nedostatky např. v podobě chybějících slov. Jinak se opravy nepřipouštějí. Někde se připouští (polský Senát, SRN) nezapisování výkřiků a zejména výrazů poškozujících důstojnost sněmovny. K tomu je ale třeba ještě dodat, že písařské chyby nepředstavují větší problém. V ostatním se již jednotlivé státy liší v tom, jak možnou chybu opravit a možnost její opravy charakterizují.⁸

Další rozdíl je v případě chyby v textu zákona pouze postoupeného Senátu nebo postoupeného prezidentu republiky anebo redakci Sbírky zákonů, popř. již ve Sbírce vyhlášeného. V takovém případě se jedná o zcela jinou situaci. Podpis prezidenta se ale u nás nevyžaduje v případě, že je přehlasován. Tzn. že není chápán jako závazné potvrzení textu s tím, co bylo schváleno, nýbrž jen potvrzení toho, že prezident v koncepci dělby moci s textem zákona souhlasí obsahově.

Nutno též rozlišovat opravy legislativně technické povahy, které souvisejí s pouhým přizpůsobením textu zákona právě schválenému pozměňovacímu návrhu (například přečíslování odstavců nebo paragrafů). Definice legislativně technické chyby je však velice obtížná v obecné rovině.⁹ Lze se na ní shodnout teprve v konkrétním případě, což může být již ale pozdě. Jde tak ve skutečnosti o pojem, který svůj význam nabývá teprve v konkrétní souvislosti. Někde se proto trvá na tom, že chyby musejí být evidentní, viditelné, že není třeba je odhalovat (např. vypadl odstavec, počítačový program čísluje odstavce pro celý text návrhu, nikoli pro každé ustanovení zvláště). Jinak by

⁷ Pocházeli z bývalé jednokomorové ČNR, zatímco „bikamerální“ poslanci z Federálního shromáždění byli do roku 1996 mimo hru, neboť ČNR odmítla zřídit Prozatímní senát.

⁸ Namátkou uvádím. V SRN nelze měnit smysl vystoupení (tedy značně širší možnost); v Chorvatsku možno redigovat vystoupení, avšak nelze provádět podstatné změny v textu vystoupení, avšak zde rozhoduje sněmovna; ve Švýcarsku jsou možné pouze stylistické změny, nikoli změna smyslu, avšak definitivně rozhodne předsednictvo komory; v Polsku jsou možné redakční změny; ve Finsku nejsou přípustné materiální změny, pokud poslanec nesouhlasí s rozhodnutím sněmovny, poznamená se to do zápisu atd.

⁹ Jako příklad lze uvést opravu „chyby“ v Ústavě Polské republiky kde předseda vlády opravil v čl. 93 odst. 1, který zněl: Usnesení Rady Ministrů, jakož i opatření Předsedy Rady Ministrů a ministrů, mají vnitřní povahu a zavazují pouze organizační jednotky podřízené orgánu, který vydává tyto akty. Výraz „organizační“ (organizacyjne) byl opraven na „organizačně“ (organizacyjnie), čímž dostalo ustanovení nový význam.

již docházelo k zásahu do rozhodnuté věci a nastal by případ obdobný ObchZ z roku 2001. Avšak ani úprava čísel nemusí mít legislativně technickou povahu a může mít obsahový význam.

2.2. KDO JE OPRÁVNĚN PROVÁDĚT OPRAVY

Z uvedeného vyplývá, že žádný jednacím řád od roku 1875 neumožňoval aparátu sněmovny provádět úpravy v pořízeném zápisu, popř. těsnopisecké zprávě. Rozdíl byl jen v tom, zda ověřující osoba (obvykle řečník) vedla spor se stenografem nebo pouze s předsedou sněmovny a kdo o tom rozhodoval. V současnosti zásahy aparátům umožňuje pro Poslaneckou sněmovnu v úvodu citované usnesení č. 656, které však není prosto rozporů a může vzbuzovat pochybnosti.

Pravidlem je, že stenografové nemají právo provádět opravy, pouze své chyby. V tomto bodě jde tedy o otázku – kdo může opravovat, zda je to jeho povinnost, kdo rozhodne v případě nesrovnalostí. Naše platná úprava stanoví, že opravu může navrhnout řečník.¹⁰ To je sporné, neboť zápis (úřední protokol) by měl mít možnost navrhnout k opravě každý člen sněmovny, přesněji každý, kdo se s nějakým oprávněním podílel na jednání schůze. Dále jde podle platné právní úpravy o právo řečníka, nikoli o jeho povinnost. Pokud toto právo nevyužije, platí domněnka (jak se ukazuje – vyvratitelná), že tato část zápisu je v pořádku. Jeho právo zahrnuje též nárok, aby mimo stenografa jeho záznam nemohl kontrolovat (mimo předsedy) nikdo jiný dříve, než svůj projev přečte.

Opravy nemůže provádět aparát.¹¹ Je to již pojmově vyloučeno, neboť ten pouze vytváří záznam, a ten teprve může být opraven. Do té doby není co opravovat. I když tedy např. stenograf opravuje, ve skutečnosti jen upravuje text stenogramu, který zpracovává. Jiná byla situace v dobách, kdy zápis (úřední protokol) pořizovali zapisovatelé z řad poslanců (v naší historii zřejmě nikdy).¹²

2.3. LHŮTA K PROVEDENÍ OPRAVY

Srovnání historické (od roku 1875) i komparativní ukazuje, že na tento aspekt je kladen zvláštní důraz. V našich historických jednacích řádech byla lhůta k opravě zápisu nejdříve 24 hodin (1875), dále 48 hodin (1918, 1920, 1947, 1949), pak nebyla upravena vůbec

(1954, 1960, 1964, 1969, 1989), poté byla prodloužena na 5 dnů (1991)¹³ a konečně v roce 1995 (pouze jako možnost opravy) až na 10 dnů. V SRN to jsou dvě hodiny (úřední protokol) a následující den (těsnopisecká zpráva). Ve Švýcarsku rovněž 5 dnů, v Rakousku následující den, v Bulharsku jeden den, v Polsku 5 hodin, avšak napadnout zápis lze i dodatečně do zahájení další schůze.

Lhůta 10 dnů se může zdát zbytečně dlouhá. Závisí však na tom, jaké důsledky z ní budou vyvozovány. Treba ji považovat za závaznou. Do jejího uplynutí není možné, aby předseda PS podle § 68 odst. 2 JŘPS zápis podepsal, a tím autentifikoval. K tomu má stanovenou lhůtu 15 dnů od skončení schůze, takže má ještě 3 až 5 dnů poté, co uplynula lhůta řečníkům, k upozornění na nesrovnalosti v zápisu a jeho přílohách. Ještě předtím musejí zápis podepsat ověřovatelé, jejichž role je v současných sporech zcela nepochopitelně přehlížena a usnesení č. 656 s nimi nepočítá (k čemu vlastně v praxi jsou). Dále je tato lhůta určena k vyřešení sporů v případě, že stenografická služba nevyhoví námitkám poslanců.

Tato lhůta vymezuje dobu, do které by neměl být schválený text zákona postoupen Senátu. Po jejím uplynutí již ano, přičemž by měl být rozhodující text, který odpovídá zápisu. Zjištěné nesrovnalosti by bylo možno kdykoli opravit, pokud ještě Senát o návrhu nezhájil hlasování. V takovém případě by ale musela běžet lhůta 30 dnů pro hlasování znovu. Je otázku, zda by bylo možno tento požadavek vznést i na případy pouze technických, nikoli významových oprav (sub 3).

3. LHŮTA K PROVÁDĚNÍ OPRAV A HODNOCENÍ ZÁPISU V PŘÍPADĚ, ŽE JIŽ LHŮTA UPLYNULA

Tento problém se týká sněmovny samotné. Např. v Polsku je možné i po lhůtě 5 hodin požadovat odstranění nesrovnalostí (každý účastník schůze) do zahájení příští schůze. Může se to zdát dlouhé ve vztahu k polskému Senátu, avšak souvisí to s tím, že o námitkách rozhoduje přímo Sejm. Pokud by o tom rozhodoval pouze maršálek nebo byro Sejmu, jistě by tato lhůta byla podstatně kratší. V SRN při zjištění chyb může dát prezident Bundestagu po dohodě s ga-

¹⁰ U nás opravy provádí řečník. V některých státech (SRN, Chorvatsko, Rakousko, dříve i u nás) může vznášet námitku k zápisu (úřední protokol) každý poslanec (každý účastník schůze – Polsko) a rozhoduje o nich sněmovna. Tím se zdůrazňuje autentičnost a nepochybnost zápisu. Zápis se považuje za přijatý buď tím, že jej sněmovna výslovně schválí nebo tím, že není vznesena námitka. Zápis se obvykle nečte, lze však o přečtení požádat (Rakousko).

¹¹ Praxe je jako vždy jiná. Obvykle se toleruje oprava tiskových a stylistických chyb úředníky (Velká Británie), vzájemná dohoda vedení atd.

¹² Zvláštností ve Švýcarsku je existence redakční komise, která zpracuje konečné znění schváleného právního předpisu. Je to ale pochopitelné, neboť jde o jazykovou redakci ve třech jazycích a zde je třeba hledat co nejlepší překlady. Proto může provést i značné změny v textu zákona, musí je však předložit ke schválení v obou radách ještě před závěrečným hlasováním.

¹³ V roce 1991 bylo navrženo opět 48 hodin, avšak poslanci nakonec schválili 5 dnů.

rančním výborem podnět k jejich opravě. U nás to řeší zmíněné usnesení z 26. 9. 2003. Ve Velké Británii E. May (1976) uvádí,¹⁴ že změny jsou možné jen pozměňovacími návrhy. V praxi ale the Public Bill Office provádí změny v číslování kdykoli třeba, dále se mění poznámky, nadpisy, data, což ale nejsou technicky části zákona.¹⁵

Stále je třeba mít na vědomí, že nejde o nové hlasování o téže věci, nýbrž jen o uvedení do souladu výsledku jednání schůze. Za tento soulad odpovídá svým podpisem podle § 29 odst. 1 písm. i) a § 68 odst. 2 JŘPS předseda sněmovny. Tuto odpovědnost nelze ani usnesením podle § 1 odst. 2 JŘPS přenášet na legislativní odbor, neboť by to odporovalo JŘPS. Usnesení podle § 1 odst. 2 je zcela korektní v případě, že se netýká vnějších vztahů mimo sněmovnu („své vnitřní poměry“), tedy neupravuje vztahy extraneů (včetně Senátu), a je vydáno na základě jednacího řádu a v jeho mezích („v rámci tohoto zákona“).

V případě, že již byl usnesený návrh zákona postoupen Senátu, situace se mění. Nejde již o vnitřní věc Poslanecké sněmovny a proto ji nelze řešit usnesením podle § 1 odst. 2 JŘPS. Vzniká zcela nová situace, neboť odesláním začala běžet 30-ti denní lhůta.

V Polsku jednací řád výslovně počítá s možností úpravy textu zákona tak, aby byly odstraněny nesrovnalosti, které vznikly tím, že byla některá ustanovení změněna a jiná související ustanovení nikoli. Usnesení v této věci nutno zaslat druhé sněmovně a prezidentovi. Konečný text zákona zasláný k podpisu prezidenta musí obsahovat odůvodnění takto provedených „redakčních“ změn. Problém počítání lhůty se výslovně neřeší. Ve Velké Británii se druhé sněmovně posílá zpráva se žádostí o vrácení návrhu nebo je návrh opraven příslušným úředníkem. V případě, že se již hlasovalo, se ke zprávě nepřihlíží.

V ČR jsou možná různá řešení. Pokud již Poslanecká sněmovna návrh s podpisem předsedy odeslala, začala běžet 30-ti denní lhůta k jeho projednání Senátem. Zde je třeba odpovědět na otázku, zda si může PS návrh vyžádat zpět. Výslovně to řešeno není. Pokud začne po opravě běžet nová lhůta (jak se na tom usnesl před několika lety Senát), nemělo by to zřejmě ničemu škodit. Senát však nemá právo žádat zaslání jiného usnesení (sub 5). Může jen PS na nesrovnalosti upozornit (spíše se to ale mělo odehrát na úrovni aparátu).

4. POVAHA POSTUPOVANÉHO TEXTU ZÁKONA A PODPISU PŘEDSEDY POSLANECKÉ SNĚMOVNY NA PRŮVODNÍM DOPISU

Z výše uvedeného vyplývá, že postoupený text lze měnit usnesením PS, popř. v rámci usnesení z 26. 9. 2003 ještě úpravami cestou zásahů legislativního odboru. V každém případě musí být Senát o provedených změnách úředně informován. Partnerem Senátu v takovém případě je opět předseda Poslanecké sněmovny, žádné usnesení podle § 1 odst. 2 jednacího řádu nemůže nikoho jiného zmocnit, aby za Poslaneckou sněmovnu jednal navenek.

Význam má proto vyjasnění dalších věcí jako je zejména povaha podpisu předsedy sněmovny pod textem schváleného zákona. Je třeba rozlišit mezi ústavní otázkou, kterou je povaha podpisů pod přijatým zákonem podle čl. 51 Ústavy ČR a povaha podpisu předsedy PS pod usnesením PS, která je reglementovou otázkou. Jde o potvrzení toho, že návrh byl schválen v pořádku podle předepsané procedury a že neobsahuje chyby a nepřesnosti a že je pravým usnesením sněmovny.

Předseda podpis odepřít nemůže, stejně jako nemůže napravovat věcné chyby a omyly, kterých se při hlasování sněmovna dopustila.¹⁶ Sněmovna musí respektovat pravidlo, podle kterého jednou přijaté usnesení je konečným, pokud není stanoveno výslovně něco jiného. Doba vyhotovení textu návrhu ve znění pozměňovacích návrhů poslanců, které byly schváleny, může být pochopitelně různá. „Bez zbytečného odkladu“ v čl. 45 Ústavy ČR znamená, jakmile je text vyhotoven a podepsán. Jde však již jen o technické zajištění vůle sněmovny, nikoli o právní, odborný, věcný a jiný přezkum toho, na čem se usnesla. Tuto roli předseda sněmovny má pouze do okamžiku schválení návrhu, pak se již omezuje jen na zajištění jeho realizace a odeslání. Z § 29 odst. 1 písm. f) a i) nelze dovodit právo suspenzivního veta po vzoru starosty obce vůči usnesením rady obce (§ 105 odst. 1 zákona o obcích).

Smyslem podpisu veřejnoprávního aktu je jeho aprobování, popř. potvrzení, že jde o akt, ne o výsledek správní techniky, psaní atd. Má nejen oznamovací, nýbrž i identifikační funkci. Musí být čitelný pro toho, kdo zná pisatele atd. Tyto problémy možná v bu-

¹⁴ Srov. E. MAY: *Parliamentary Practice*. London 1976, s. 538n., s. 560n.

¹⁵ K nejnovější praxi legislativního aparátu viz Griffith, J. A. G., RYLE, M.: *Parliament. Function, Practice and Procedures*. 2. vyd. podle BLACKBURN, R., KENNON, A.: London 2003, s. 223n.

¹⁶ Znamená to, že předseda se pod usnesení podepisuje, nikoli se o něm znovu usnáší.

doucnu odpadnou s elektronickým podpisem, kterým se podepisují i úřední dokumenty (u nás s tím počítá zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu v § 11 ve spojení s § 2 písm. b). Pro zákonodárný proces ale zůstane zřejmě při tradičním ručním podpisu. Podpis zákona má i symbolický význam.¹⁷

5. MOŽNOST SENÁTU HODNOTIT „PRAVOST“ POSTOUPENÝCH DOKUMENTŮ, A V PŘÍPADĚ ZJIŠTĚNÍ NESOULADU ŽÁDAT NÁPRAVU

V případě sub 4. vzniká problém, jak může Senát reagovat na situaci, když obdrží text, který podle jeho názoru neodpovídá schválenému textu, popř. opravenému textu. V takovém případě se nabízí více možností s různými důsledky. Jisté je, že Senát má s právními důsledky projednávat pouze věci, které byly postoupeny Poslaneckou sněmovnou a splňují stanovené požadavky. Bližší pravidla by mohl stanovit stykový zákon, dosud se tak ale nestalo.

Proto je třeba vycházet z toho, že Senát musí respektovat akty Poslanecké sněmovny, které byly řádně vyhotoveny a podepsány jejím předsedou, jak to požaduje JŘPS v § 29 odst. 1 písm. f), g), h) a i) a § 68 odst. 2 (schválení zápisu do 15 dnů). Má ovšem pět možností jak postupovat, přičemž může přijmout čtyři právně relevantní rozhodnutí. Pokud nepřijme žádné z usnesení vypočítaných taxativně v čl. 46 odst. 2, a nestane se tak ve lhůtě podle čl. 46 odst. 1, obsahuje čl. 46 odst. 3 Ústavy ČR subsidiární řešení jakékoli další situace v podobě nevyvratitelné domněnky, že návrh zákona byl přijat. Je pak lhostejno, zda se Senát zachoval aktivně jinak než jednou ze čtyř možností podle čl. 46 odst. 2 nebo zda zůstal zcela pasivní.

Jinak by mělo platit, že jakýkoli jiný postup Senátu, než který uvádí čl. 46 Ústavy by bylo třeba chápat jako projev vůle návrhem se nezabývat s tím důsledkem, že návrh bude považován za přijatý. Nutno však zdůraznit, že existence nevyvratitelné domněnky nijak nezpochybňuje ústavní přezkum situace, která nastala v důsledku aplikace čl. 46 odst. 3 Ústavy ČR. Tato nevyvratitelnost se může podle mého názoru vztahovat pouze k dalšímu postupu v zákonodárném procesu z hlediska Senátu a následně orgánů PS. Věc je oběma komorami definitivně ukončena uplynutím 30-denní lhůty a na řadě je prezident republiky podle čl. 50 Ústavy ČR.

Aby mohl Senát projednat usnesení Posla-

necké sněmovny, musí být jisto, že se už toto usnesení nebude měnit. To je základní předpoklad návaznosti rozhodování. Pokud se PS dopustila chyby, je věcí Senátu, aby jí dal možnost její opravy. Senát však může být názoru, že se o chybu vůbec nejedná a že naopak jde o správné rozhodnutí. V takovém případě je zde ještě možnost zásahu prezidenta republiky. Pokud i ten nemá námitek, musí sněmovna sáhnout k novelizaci toho, co sama iniciovala.

Senát nemůže kontrolovat. Je to politický orgán. Může však hlasováním věc vrátit sněmovně zpět. Jinak platí ústava – pokud věc nevrátí, platí, že je návrh schválen. Je věcí Ústavního soudu, aby to posoudil. Jinak by mohl Senát kontrolovat PS v každé věci a vyzozovat z toho závazné závěry. To ale Ústava ČR nestanoví. Senát není PS nadřazen a takto ji kontrolovat nemůže. Může využívat jen stanovené nástroje podle čl. 46 Ústavy ČR.

Stejně jako PS přijala zmocnění svého Legislativního odboru, mohl by totéž učinit i Senát. Není to však možné cestou usnesení Senátu, nýbrž jediné cestou stykového zákona, neboť jde o vztah dvou komor a jeho úprava je vyhrazena právě tomuto zákonu.¹⁸

6. ŘEŠENÍ ROZPORU, KTERÝ V TAKOVÉM PŘÍPADĚ VZNIKNE MEZI SNĚMOVNAMI

Pokud nebude nesrovnalost opravena, musí ji Senát řešit tím, že návrh změní (nikoli opraví a bude se tvářit, že ke změně nedošlo). Poslanecká sněmovna buď tuto změnu uzná nebo nikoli, ale opět jen postupem podle čl. 47 odst. 2 a 3 Ústavy ČR.

7. NÁSTROJE LEGISLATIVNÍHO ŘEŠENÍ TĚTO PROBLEMATIKY (STYKOVÝ ZÁKON)

Na prvním místě to je hledání cest, jak zabránit vzniku těchto situací. Na prvním místě je to problematika pozměňovacích návrhů. Chybí možnost přerušit jednání, pokud návrh nebyl projednán na výboru. Je též možno stanovit povinnost, aby pozměňovací návrh obsahoval rozbor dopadů na text návrhu zákona. K tomuto kroku po zkušenostech obdobných našich sáhli v Polsku (jednací řád Sejmu obsahuje obsáhlou úpravu). Dále v případě předložení návrhu se text zákona znovu vrací výborům, aby mohla být opravena zpravodajská zpráva. V Chorvatsku zavedli pravidlo, že pozměňovací návrhy se dávají písemně předsedo-

¹⁷ V USA podle informací prezident Clinton podepsal elektronicky právě zákon o elektronickém podpisu.

¹⁸ Výslovně tuto otázku řeší § 122 JŘ BT (SRN), podle kterého již zasláný text měnit nelze. Je však možnost Spolkovou radu na tyto chyby upozornit a požádat ji, aby je v dalším zákonodárném procesu odstranila. Tím podle mne odpadá složitý problém, který by se musel řešit v případě, že by se text za definitivní nepovažoval a oprava byla provedena. Hodnotila by se jako vrácení textu se změnou, schválení beze změny atd.?

vi, a to s odůvodněním. Před hlasováním musejí být rozdány poslancům, navrhovatelé a vládě, garančnímu výboru. V průběhu rozpravy bylo možno návrh předložit jen výjimečně!

Dále je možno požadovat zpracování „úplného znění návrhu“ po možných změnách spolu s variantami. Možno též prodloužit lhůty k projednání a vyhotovení textu.

Kromě úpravy ve stykovém zákoně, která by odstranila diskuse o tom, co která může sněmovna ve vztahu k druhé sněmovně v případě odhalení chyby, je zde konečná instance v podobě Ústavního soudu, který by posoudil, zda byl zákon přijat ústavně předepsaným postupem a zda byl schválen skutečný text zákona. Jednalo by se buď o abstraktní kontrolu na návrh skupiny poslanců nebo senátorů, mohlo by ale jít zejména o akcesorický návrh podle § 74 zákona o Ústavním soudu v případě, že by došlo k aplikaci vadného textu.

Nešlo by však o řešení sporu mezi sněmovnami. K tomu nemá kompetenci. Muselo by se jednat o stejný případ, jako např. v případě zákona o mimosoudních rehabilitacích, kde došlo k pochybení při publikaci se vznikem následné škody (nález I. ÚS 245/98).¹⁹ Je otázkou, zda se náš Ústavní soud bude zabývat např. otázkou chyb v rámci usnášení se Poslanecké sněmovny, když v „pochybeném“ znění schválil text i Senát, a tím vlastně přebil pochybení Poslanecké sněmovny. Vznikne problém, zda obě sněmovny hlasovaly o totéž textu zákona a zda byl vlastně schválen. **I zde však stojí otázka – z jakých podkladů by Ústavní soud vycházel.**²⁰ Dosud vychází z Těsnopisecké zprávy. Ta je však z právního hlediska pouhou informací, zatímco zápis je úředním dokumentem s důkazní silou.

¹⁹ Pochybení při opravě tiskové chyby (provádí spolkový kancléř) řešil i rakouský Ústavní soud dvůr v poslední době dvakrát s tím, že navrhovatelům vyhověl.

²⁰ Ve Spojených státech se řešení rozcházejí. Buď rozhoduje text zapsaného návrhu zákona (the enrolled bill rule) USA (Kongres – Field v. Clark 1891), Kalifornie, Connecticut, Mississippi. Důkaz protokolem není přípustěn. V jiných státech jako např. Arkansas, Colorado, Illinois, Indiana, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, je zapsaný návrh zákona je prima facie důkazem, ale může být zpochybněn cestou protokolů a zápisů státního tajemníka. Ve státech Florida, Idaho, Iowa, Montana – rovněž evidentní (prima facie) důkaz, ale v případě, že protokol není v souladu s požadavky ústavy. Ve státě Maine lze protokol použít pouze v případě, že návrh zákona není kompletní, ve státě Maryland je přednost dána spíše protokolu a ve státě Georgia se soud může cestou protokolu přesvědčit, zda návrh byl přijat. Blíže Mason's Manual of Legislative Procedure. 2. vyd., St. Paul, Minn. 1990, s. 471–473.