

ČLÁNKY

Opakované hlasování sněmovny jako ústavní problém aneb parlamentní většina nemůže vše, co jí jednací řád výslovně nezakazuje

Jan Filip*

1. ÚVODEM

Ačkoli jsme mohli před časem v kuloárech Ústavního soudu zaslechnout, že plenární nález ve věci § 272 trestního řádu (zrušení stížnosti pro porušení zákona podané ministrem spravedlnosti v neprospěch obviněného) bude asi poslední významnější kauzou do konce jeho funkčního období, zdá se, že tomu tak nebude. Na pořad dne se dostává velmi citlivá otázka diferencovaného postavení akcionářů při privatizaci velkých akciových společností s významnou státní účastí. Návrh na úpravu § 183b odst. 3 písm. a) obchodního zákoníku (dále jen „ObchZ“) v tomto směru vyvolal ostrý střet v Poslanecké sněmovně a následně i mezi Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Důvodem k tomu byl i způsob, jakým Poslanecká sněmovna dne 15. listopadu 2001 na 42. mimořádné schůzi opakovaně schválila novelu ObchZ. Ta sice přináší řadu potřebných vylepšení,¹ nicméně okolnosti, za kterých se tak stalo, vrhají na celou záležitost mimořádně nepřijemné světlo a vzbuzují závažné ústavněprávní pochybnosti.

Na 39. schůzi dne 31. října 2001 totiž bylo poslancem Pilipem navrženo nové znění § 183b odst. 3 písm. a) ObchZ, které dosud stanovilo, že povinnost učinit nabídku převzetí akcií všem majitelům účastnických cenných papírů cílové společnosti se nevztahuje na Českou republiku, státní organizace, Fond národního majetku České republiky, Pozemkový fond České republiky, obce, vyšší samosprávné celky, Českou národní banku, Českou konsolidační agenturu a další osoby, jestliže na ně byly účastnické cenné papíry

převedeny nebo je získaly v souvislosti s privatizací majetku státu. Poslanec Pilip v podstatě navrhoval s odkazem na § 190c odst. 1 ObchZ, aby toto omezení odpadlo a aby se uplatnily povinné odkupy akcií od mimostojících akcionářů i v tomto případě. Jeho návrh byl nakonec přijat k hlasování (při sestavování přehledu pozměňovacích návrhů došlo při přepisu k chybě) a byl přijat. Důsledkem ovšem bylo, že by se změnila pozice nabyvatelů těchto akcií v připravovaném prodeji a tím zřejmě klesly i příjmy státu z tohoto prodeje. S tím se část vládních poslanců nehodlala smířit a na jejich žádost byl na 42. schůzi (svolanou ve stavu legislativní nouze²) zařazen další bod, který byl při jednání odůvodněn poslancem Sobotkou za klub sociální demokracie tak, že „*jediný důvod, který nás vede k tomu, abychom takovýto návrh předložili, je snaha zabránit vážným hospodářským škodám, ke kterým by mohlo dojít, a je snaha do budoucna upozornit na to, že při projednávání návrhů zákonů může dojít ke skutečnostem, které vážným způsobem mohou narušit projednávání návrhů zákonů a mohou uvést Poslaneckou sněmovnu při projednávání takto závažných norem v evidentní omyl.*“ Dále k tomu dodal něco, co si málokdo dovolí nahlas říci z obav o prestiž parlamentu jako takového, totiž že je zřejmé, že zde došlo k pochybení, že zde došlo k pochybení jednotlivých odpovědných činitelů, kteří se podíleli na zpravodajování tohoto návrhu zákona, a že je zřejmé, že „*Poslanecká sněmovna zcela zřetelně nevěděla, o kterém návrhu hlasuje.*“

Nakonec po živé diskusi³ proběhlo hlasování č. 532 o „revokaci“⁴ usnesení č. 1828, kterým byla schválena

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

¹ K tomu viz DĚDIČ, J.: Parlament ČR schválil tzv. technickou novelu ObchZ. Právní zpravodaj, roč. 2002, č. 1.

² Původním důvodem jeho vyhlášení však bylo projednání vládního návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů. O tento bod byl pořad 42. schůze doplněn až dodatečně.

³ Poslanec Výborný se v diskusi dovolával i negativního stanoviska účastníků konference „Deset let Listiny základních práv a svobod“, která den předtím probíhala na Právnické fakultě MU v Brně.

⁴ Pro obdobné postupy se používá řada odborných označení jako reasumace, rekonšiderace, reversibilita, revotace, revokace, renovace, rektifikace, rekomitace atd., přičemž každé má v konkrétním státě svůj význam. V našem případě se v případě prvých dvou hlasování jednalo o revokaci, následně došlo k revotaci, tedy k opakovanému hlasování o téže věci.

novela ObchZ. Poslanecká sněmovna následně revokovala hlasování o pozměňovacím návrhu poslance Filipa pod č. 531, v jehož důsledku by nabyvatel akcií dostal povinnost učinit nabídku převzetí akcií (účastnických cenných papírů) všem majitelům za stejnou cenu, jakou nabídl státu. Poté byl revotován celkový návrh novely obchodního zákoníku. Na tento postup⁵ dne 22. 11. 2001 odpověděl Senát na své 11. schůzi usnesením, kterým konstatoval, že nepovažuje senátní tisk č. 150 za návrh podle čl. 45 Ústavy ČR. Proto neobdržel návrh zákona, který PS projednala pod č. tisku 824 a vyslovila s ním souhlas dne 31. 10. 2001 na své 39. schůzi usnesením č. 1828. Proto se senátním tiskem č. 150 odmítl zabývat. To nutně vyvolalo diskusi o tom, zda byl takový postup přípustný⁶ nebo zda dokonce nebyl v rozporu s Ústavou ČR, a to jak ze strany Poslanecké sněmovny, tak ze strany Senátu. Další otázkou je, jak a kým může být tento rozpor mezi sněmovnami vyřešen a jaké to bude mít (právní) důsledky.

Nejde o nový problém. Naopak je hodně starého data a v podstatě možno říci, že je považován za vyřešený. Postup Poslanecké sněmovny však jde proti dosavadním názorům teorie, legislativy a převažující praxe v tradičních demokraciích. Veřejnoprávní rozhodování, kam patří i postup parlamentních těles, je založeno na celé řadě pravidel, která zajišťují racionálnost, přehlednost a kontrolu jejich postupu. Souvisejí s právněstátním principem právní jistoty. Proto se zde obecně můžeme setkat s takovými pojmy jako materiální a formální právní moc nebo vykonatelnost rozsudků, nálezů, správních aktů.

Obdobě je možno tyto pojmy použít na přijímání obecně závazných normativních aktů, kde však musíme respektovat jeho zvláštnosti. Především je možno hovořit o vnitřní nebo vnější závaznosti přijatého usnesení, kterým se návrh nějakého zákona schvaluje. První pojem se především vztahuje na rozhodovací proces, na kterém participuje více orgánů, takže předpokladem rozhodování jednoho orgánu je ukončení rozhodování u jiného orgánu. Jinak řečeno – návaznost vyžaduje závaznost. Tato závaznost nevylučuje, že se takovým předmětem jednání nebude orgán znovu zabývat. Musí mu to však v podobě vrácení s pozměňovacími návrhy nebo v podobě veta umožnit jiný účastník schvalovacího procesu. Vnější závaznost značí, že rozhodování je ukončeno uvnitř a zákon již vystupuje navenek vůči svým adresátům.

Dále můžeme rozlišovat závaznost materiální a formální. Materiální závaznost značí, že orgán se bude řídit svým rozhodnutím, i když se třeba ještě nestalo zákonem. Stejně tak již nebude znovu hlasovat o něčem, o čem již v rámci téhož zákonodárského procesu hlasoval. Formální závaznost pak značí, že definitivně přijaté rozhodnutí je možno zrušit, změnit nebo nahradit jen na základě nového rozhodovacího procesu (*actus contrarius*). Je přitom pochopitelně rozdíl mezi meritorním rozhodováním, kde obecně platí zásada, že návrh na rozhodnutí o věcné otázce nelze znovu podat (renovovat, reasumovat),⁷ za určitých podmínek se však lze k původnímu návrhu znovu vrátit (reconsiderace) a znovu jej prohlasovat (revokace, revotace). Naopak u procedurálních návrhů obecně platí, že k témuž návrhu se nelze vrátit a znovu jej projednat, neboť se hlasováním považuje za definitivně vyřízený. Takovéto návrhy však mohou být za určitých podmínek zopakovány.⁸ Někdy platí zásada, že týž návrh (včetně procesních) již nelze zopakovat v tomtéž čtení.

To vše se týká projednávání návrhu v tomtéž orgánu. Něco jiného je, když se návrh tomuto orgánu vrátí k novému projednání „zvenku“ (např. druhou sněmovnou, hlavou státu). Účelem takového nového projednání je právě dát původně rozhodujícímu orgánu novou šanci ještě zvážit a znovu projednat. To platí zejména v bikamerálních soustavách se systémem „la navette“, kde si mohou sněmovny své návrhy vyměňovat tak dlouho, až se shodnou.⁹

Parlamentní procedura je součástí platného práva a musí být vykládána v případě zdánlivých „mezer“ podle takových principů jako rovnost členů kolegiálních orgánů, princip většiny, ochrana zájmů menšiny, ústnost, bezprostřednost, veřejnost, právo diskutovat, právo být slyšen, právo přesvědčovat, právo být informován, jednat férově a v dobré víře. Kromě toho je třeba hledět na takové zásady racionálního rozhodování jako: je lidské rozhodnutí neomylné? Jestliže ano, je třeba dát šanci k nápravě? Lze nedostatky napravit do nekonečna nebo je nutno určit okamžik, kdy opravování definitivně končí?

Při zpracování reglementového práva se vychází přirozeně z předpokladu omylnosti lidského jednání. Je logické, že pokud se postavíme na stanovisko neomylnosti, nebude revokace možná, pokud na stanovisko opačné, musíme ji připustit. Jde jen o to, v jaké věci a v jaké lhůtě. Proto není změna platně přijatého usnesení sama o sobě vyloučena, stejně jako jeho

⁵ Pokud odhlédneme od samotného problému ústavnosti celého problému, byl tento postup revokace a revotace naprosto v souladu s obecnými pravidly parlamentních postupů, jak se za staletí vytvořila.

⁶ Již ve stanovisku sociální demokracie, které na 42. schůzi přednesl poslanec Sobotka, se praví: „Musím říci, že i v našem klubu probíhala debata o tom, do jaké míry se v této věci ještě pohybujeme v rámci ústavy, do jaké míry se pohybujeme v rámci ústavního pořádku a jednacím řádu Poslanecké sněmovny a platných zákonů České republiky.“

⁷ Např. zopakovat návrh již předloženého zákona a tím jej nechat znovu projednat. Lze však nepochybně hlasovat o věcném návrhu, který byl předtím stažen a pak zase obnoven (např. návrh na zamítnutí v tomtéž čtení).

⁸ Lze proto např. podat týž návrh na odročení jednání nebo na vrácení téhož návrhu zákona do druhého čtení, jak se nedávno stalo v případě zákona o volbách do Parlamentu.

⁹ U nás např. jednacím řád z roku 1861, obdobně jednacím řád Říšské rady z roku 1875 (§ 10 odst. 4) či roku 1917.

zrušení (to je ale procesně něco jiného).¹⁰ Na druhé straně si však jeho zpracovatelé jsou rovněž vědomi toho, že tímto způsobem by bylo možno parlamentní procedury zneužít k protahování jednání a proto stanoví určitou „dead line“, kde bez ohledu na cokoli již projednávání končí a usnesení se stává konečným. Někde to může být okamžikem ukončení hlasování, kdy předsedající vyhlásí jeho výsledek,¹¹ jinde mohou být dány k dispozici ještě hodiny nebo dokonce dny na rozmyšlenou.¹² Jedná se však o výslovnou úpravu, neboť zákonodárný proces je právním procesem s formálně přesně vymezenými pravidly, na jejichž dodržení je nutno s ohledem na důsledky přísně trvat. Pokud výsledek hlasování možno zpochybnit, je to obsaženo v reglementových pravidlech. Rozhodně nelze tvrdit, že parlamentní většina může vše, co jí jednacím řád výslovně nezakazuje. Neplatí to pro takový výjimečný případ, kdy se sněmovně podaří schválit nesmysl, který je založen na mylném hlasování (Francie v roce 1990, ČR v roce 1994), které vede k nesmyslnému výsledku.¹³ Je na pováženou, že trvání na pravidlech parlamentní procedury je zažito daleko méně než respektování např. soudních řádů, ačkoli výsledek zákonodárného procesu (zákon) má celospolečensky daleko závažnější dopad než procesní pochybení při vydání jednotlivého rozsudku.

V teorii se však zdůrazňuje, že nemůže jít o omyl ve smyslu „nesprávného“ výsledku hlasování. Důraz se klade na to, že schválený zákon je evidentně nelogický nebo jiným způsobem nesprávný, což je přitom zjevné. Předpokladem pro to, aby se mohlo hovořit

o „zjevné nesprávnosti“, je že pro každého je při objektivním výkladu bez pochybností patrné, že bylo chtěno něco jiného než písemné zachycení znění.¹⁴ Nestačí proto, když schválený text zákona pouze připouští více možných výkladů. Pro takové posouzení přitom není rozhodující, co zákonodárce při hlasování subjektivně chtěl, nýbrž jak to objektivně vyjádřil v textu, který by měl být srozumitelný (*plain meaning rule* podle pravidel výkladu v anglosaském právu). Takový případ konečně řešil i náš Ústavní soud v nálezu I. ÚS 245/98,¹⁵ kdy se postavil na stanovisko přiznání náhrady škody způsobené vyhlášením jiného textu novely zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, než jak byl schválen ve Federálním shromáždění 29. 4. 1992.¹⁶

V zákonodárném procesu se v teorii (která se ovšem opírá o příklady z praxe) vytvořil dvojí pohled na závaznost usnesení. Podle jednoho je uzavření jednotlivých čtení nezvratným procesem, což značí, že ukončením prvního čtení se již nelze ze 2. čtení vrátit zpět a že návrh podaný v jednom čtení již nelze v dalším čtení zopakovat. Další systém (anglický), který je obvyklý (a který zvolili i autoři našich jednacích řádů) umožňuje vrátit návrh z jednoho čtení na nižší stupeň. Ve 3. čtení je však proces definitivně ukončen a pouze v důsledku nesouhlasu jiného účastníka zákonodárného procesu jako je v praxi zpravidla druhá komora,¹⁷ hlava státu nebo jiný zvláštní orgán (Spolková rada v SRN) může dojít k opakovanému hlasování o téže věci. Z právního hlediska tvoří předěl vyhlášení výsledku hlasování předsedajícím schůze. Pak může běžet lhů-

¹⁰ Důraz je třeba klást na „platně“ přijaté usnesení. Pokud nebylo dosaženo většiny nebo dokonce nebyly splněny požadavky na kvórum, jde o nicotný akt, takže není překážkou pro opakované hlasování. Podle okolností se dokonce bude nového hlasování muset provést.

¹¹ To je tradiční zásada našeho nebo francouzského práva. Viz TEZNER, F.: Die Volksvertretung. Wien 1912, s. 496 a dnešní § 76 odst. 5 JŘPS nebo platný jednacím řád francouzského Národního shromáždění, čl. 68 odst. 4 (Aucune rectification de vote n'est admise après la clôture du scrutin). Ve Francii jde o teorii tzv. vote acquis založenou na vývoji praxe již od počátku 19. století (v Anglii pak doloženou od 17. stol.). Viz blíže PIÉRE, E.: Traité de droit politique, électoral et parlementaire. 5. vyd. Paris 1919, s. 1192–1202. V Německu tuto doktrínu pod názvem „Unverrückbarkeit der Parlamentsbeschlüsse“ odůvodňuje J. HATSCHKE: Deutsches und Preussisches Staatsrecht. II. díl, Berlin 1923, s. 77 téměř doslova stejně jako Pierre (cit. dílo, s. 1192) tak, že: „Prestíž a autorita parlamentního tělesa vyžaduje, aby stálo věrně na tom, na čem se již jednou usneslo“. Jinak by upadlo do podezření, že své hlasování předtím pečlivě neuvažilo. Pro komentátory dnešního Základního zákona SRN je tato zásada rovněž nesporná. Obdobná pravidla platí pro Velkou Británii – Bill not to be altered otherwise than by amendment – E. MAY: Parliamentary Practice. London 1976, s. 544.

¹² Viz jednacím řády Sněmovny reprezentantů (Rule XVIII) a Senátu Kongresu USA (Rule XIII). V Senátu platí, že kdo byl pro návrh schválený většinou (voting with the prevailing side) nebo nehlasoval, má možnost do dvou dnů žádat o nové hlasování (tzv. reconsideration). V případě zamítnutí již nelze takový návrh opakovat, ledaže na se na tom senátoři jednomyslně usnesou. Ve Sněmovně reprezentantů zase možno znovu hlasovat, pokud to do následujícího dne navrhne ten, kdo hlasoval s většinou. Je to zvláštností jednání sněmoven a Kongres je občas kritizován z tohoto důvodu za malou efektivnost svého jednání. Protože takový návrh lze prakticky podat pouze jednou, čelí tomu většina ve sněmovně v praxi tím, že takový návrh (motion to reconsider) podá hned a někdo jiný podá návrh na jeho zamítnutí. Tím tuto možnost zvrácení výsledku prakticky na místě eliminuje.

¹³ Taková situace se nepovažuje za výjimku z pravidla, neboť přijetí nesmyslu je třeba napravit a nelze trvat na jeho zachování, spíše naopak na jeho odstranění. Viz k tomu blíže TROSSMANN, H.: Der Bundestag – Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Jahrbuch des öff. Rechts, roč. 1979, s. 209–211. Pokud jde o zjevné chyby, může být stanoven zvláštní postup. V této souvislosti však např. ACHTERBERG, N.: Parlamentsrecht. Tübingen 1984, s. 649 poukazuje na slabinu této teorie (tzv. Unverrückbarkeit – doslova nehybatelnost), neboť platí jen pro bezchybně provedené hlasování.

¹⁴ Viz RITZEL/BÜCHEL: Handbuch für die parlamentarische Praxis. Neuwied 1990, komentář k § 122, s. 2.

¹⁵ Sbírnka nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR, sv. 15, nálež č. 128.

¹⁶ Pokud si ještě vzpomínám, na obdobný nesoulad jsem náhodou u jednoho zákona narazil i v roce 1968.

¹⁷ Zde jsou možnosti různé podle toho, jak silnou pozici tato komora má. Pokud je rovnoprávná, mohou si navzájem návrh vyměňovat, dokud se neshodnou, pokud je slabší, rozhodne nové hlasování první sněmovny jako v případě našeho státu.

ta pro jeho zpochybnění, která může být závislá na důvodech zpochybnění (je rozdíl mezi nedostatečným počtem přítomných poslanců a omylu jednotlivce při stisknutí příslušného tlačítka).

2. DOSAVADNÍ PRAXE REVOTACE V NAŠÍ PARLAMENTNÍ HISTORII

Velkou roli v této oblasti samozřejmě hraje nejen právní úprava, nýbrž i vytvořená praxe, které je v parlamentním právu přikládán značný význam i mimo oblast anglosaského práva. V historii našeho parlamentarismu se situace, ke které došlo 15. listopadu 2001 prakticky nevyskytla. Takový případ z dob monarchie mi není znám,¹⁸ ani v předmnichovské ČSR takový postup sněmovní většina nikdy nezvolila. Naopak v případě výborů byla reasumace připouštěna jednacímí řády obou sněmoven a také využívána.¹⁹ Po roce 1945 došlo k opakovanému projednání ústavního zákona č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a prohlašují za zákony dekrety prezidenta republiky dne 28. 3. 1946 na 43. schůzi Prozatímního Národního shromáždění (schválen dne 28. 2. 1946 na 35. schůzi). Zde však nešlo o revotaci. Byl předložen nový návrh ústavního zákona a schválen stejným ústavodárným postupem. Současně byla přijata rezoluce, kterou byl prezident Beneš požádán o vrácení původního usnesení ústavního zákona, což také 9. 4. 1946 učinil.²⁰ Obdobný postup měla zvolit Poslanecká sněmovna a požádat Senát, popř. prezidenta republiky o vrácení původního usnesení. Konečně obdobnou praxi (bills sent by the mistake) zná i anglický parlament.²¹

Precedent proto musíme hledat jinde, a to v dobách socialismu. Tehdy na 6. schůzi Národního shromáždění 17. června 1965²² byly projednávány vzájemně související návrhy zákona o SNB (Tisk č. 35) a zákona o prokuratuře (Tisk č. 36). Zatímco o projednání druhého zákona existuje záznam v těsnopiseckých zprávách, o prvním zákoně je jen stručná a podivně, až tajuplně znějící poznámka: „Zákon o Sboru národ-

ní bezpečnosti byl jednomyslně schválen po provedené rozpravě na neveřejné schůzi konané dne 30. června 1965 podle vládního návrhu a ve znění zprávy ústavního právního výboru.“ O 7. schůzi Národního shromáždění se však v Těsnopiseckých zprávách nic nedočteme. Přitom by bylo o čem psát, neboť na těchto dvou schůzích se s téměř stejným časovým odstupem odehrál též příběh, jakého jsme byli svědky v listopadu 2001. Co bylo tak tajuplného na schvalování zákona o SNB? Proč bylo nutno ze stenoprotokolu 6. schůze vyškrtnout záznam jednání a výsledek hlasování? Poslanci odhlasovali v bojovém hlasování předem neschválený pozměňovací návrh, který nad ústavní rámec rozšiřoval jejich imunitu v případě, že byli kontrolováni příslušníkem SNB, přesněji řečeno, kontrolu chtěli prostě zakázat jako v případě diplomatických zástupců.²³ Prezident a první tajemník ÚV KSČ Novotný schválený zákon odmítl podepsat (ač neměl právo veta) a nařídil nové projednání, kde již poslanci zákon schválili. Pokud je mi známo, diskuse se tenkrát nevedla kolem toho, zda lze znovu jednat *in idem*, nýbrž zda bylo možné něco takového nařídít a podpis odmítnout. To, co se odehrálo 15. listopadu 2001 mělo svou premiéru již 30. června 1965, byť ve zcela jiných kulisách. To je jediný případ, jehož se může Poslanecká sněmovna bez obav (ale s uzarděním) dovolávat.

V Poslanecké sněmovně se rovněž argumentovalo případech opakovaného hlasování na její 20. schůzi 22. 6. 1994. Tehdy na 19. schůzi byl přijat pozměňovací návrh poslance M. Bendy k § 36 odst. 4, podle kterého mohl volič na hlasovacím lístku označit křížkem ve čtverečku v záhlaví sloupce s kandidáty volební strany nejvýše jednu volební stranu. Zároveň může označit v rámečku před jménem kandidáta křížkem další kandidáty, pro které hlasuje, a to v libovolných samostatných sloupcích, ve kterých jsou uvedeny ostatní volební strany. Současně však bylo v textu zákona ponecháno ustanovení § 42 odst. 2 písm. c), které však takový způsob hlasování prohlašovalo za neplatný. S ohledem na to, že právě tak hlasuje většina voličů, prakticky by se tím znemožnilo racionální konání voleb.²⁴ Tato

¹⁸ Nepochybují o tom, že klasická práce TEZNER, F.: Die Volksvertretung. Wien 1912, by takový případ zaznamenala, Tezner však naopak na s. 496 uvádí: „Kvůli nemožnosti reprodukovat provedené hlasování, se bude pevně držet výsledek, který vyhlásil prezident, zvláště když jednacímí řády obou komor zásadně prohlašují za směrodatný názor prezidenta v otázce jistoty výsledku hlasování (§ 52 odst. 1 Panské sněmovny, § 63 odst. 2 Poslanecké sněmovny) a vliv členů komor při tomto zjištění je upraven vyčerpávajícím způsobem, pročež se v ostatním musí členové podrobit (fügen) prezidiálnímu zjištění.“

¹⁹ V § 31 odst. 2 zákonů o jednacímí řádech Poslanecké sněmovny a Senátu bylo shodně stanoveno, že „dokud není rozdána zpráva výborová sněmovně, může výbor odvolat své usnesení, když se proto vysloví schůze jednomyslně nebo většina přítomných aspoň loka hlasy, kolika bylo učiněno usnesení dřívější“.

²⁰ Problém spočíval v tom, že po odhlasování prvního znění tohoto ratihabičního zákona část právníků tvrdila, že jím nedošlo k ratihabici ústavního dekretu č. 2/1940 Úř. věst. Ústavněprávní výbor se s tím neztotožnil a tvrdil, že v původním textu je i tento dekret zahrnut. Pro odstranění možných pochybností byl však přijat nový (podtr. autor) ratihabiční ústavní zákon na základě nového návrhu. Za upozornění na tuto okolnost děkuji V. Pavlíčkovi.

²¹ MAY, E.: cit. dílo, s. 545.

²² V těsnopiseckých zprávách je označena jako 6. (7.) schůze, což je světová parlamentní rarita.

²³ Viz též FILIP, J.: Jak se dělají zákony. Praha 1991, s. 54.

²⁴ Je ovšem otázkou, zda v této souvislosti bylo přípustné opakovat hlasování o celém zákoně o volbách do zastupitelstev obcí nebo stačilo vyložit hlasování o pozměňovacím návrhu tak, že to značí nutnost promítnutí změn i do ustanovení s opačným smyslem. Poslanecká sněmovna se tehdy rozhodla pro nové hlasování, aniž dala prezidentu republiky šanci jí návrh vrátit k opravě, což by

chyba ovšem mohla být napravena urychlenou novelou volebního zákona, popř. výkladem hlasování k § 36 odst. 4 tak, že se tím současně mění i § 42 odst. 2 písm. c). Přes protesty poslanců za sociální demokracii nakonec hlasování proběhlo.²⁵ Tento případ však není identický s hlasováním o novele ObchZ. Pro Českou republiku je to ovšem problematické, neboť na rozdíl od některých zahraničních jednacích řádů se taková možnost opakovaného hlasování pro případ zjevného omylu výslovně v JŘPS neřeší. Není snad ani třeba opakovat obecný poznatek, že občanskoprávní předpisy o omylu vůle nelze v oblasti veřejného práva bez dalšího používat.

3. NEZMĚNITELNOST PARLAMENTNÍCH USNESENÍ DE LEGE LATA

Ani z platného ústavního a reglementového práva nelze bez dalšího dovodit, že postup Poslanecké sněmovny byl správný. Úprava zákonodárného procesu má celkem tři hierarchické vrstvy, které jsou tvořeny předpisy ústavními (Ústava ČR a úst. zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR), zákonnou (jednací řády, stykový zákon, zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv) a autonomní, založenou na vnitřní úpravě vlastními usneseními (§ 71 JŘPS, § 1 odst. 2 JŘS). Kromě toho zde existují právní procesní principy, které prostupují všemi vrstvami parlamentního pozitivního práva.²⁶ Není pochyb o tom, že autonomní postupy nemohou odporovat předpisům jednacích řádů a ty zase ústavním.

De lege lata možno tvrdit, že pokud jde o konečné a meritorní usnesení, kterým Poslanecká sněmovna schvaluje ve 3. čtení návrh zákona, byla reglementová pravidla porušena. Ústava ČR výslovně stanoví následující možnosti (tzv. relativní nezměnitelnost usneseného zákona), kdy se Poslanecká sněmovna může k návrhu zákona, který konečně a meritorně schválila, ještě znovu vrátit:

- při novém hlasování o návrhu ve znění schvále-

ném Senátem v případě vrácení zákona Senátem s připomínkami (čl. 47 odst. 2),

- při novém hlasování o návrhu v původním znění v případě zamítnutí zákona Senátem nebo v případě nepřijetí zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu (čl. 47 odst. 1 a 3),
- při novém hlasování v případě vrácení zákona prezidentem republiky (čl. 50 odst. 2).

Žádná z těchto situací ale v daném případě nenastala. Poslanecká sněmovna se vrátila k návrhu, který již schválila. V takovém případě je východiskem řešení nastalé situace čl. 45 Ústavy ČR, podle kterého návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas, postoupí bez zbytečného odkladu Senátu.²⁷ Jak Poslanecká sněmovna vyslovuje souhlas, je upraveno v čl. 39 Ústavy ČR, který stanoví podmínky platnosti usnesení sněmoven. Stanoví ovšem jen kvórum a požadované většiny, nikoli časové rámce. Pokud proto nestanoví nic, může to stanovit v rámci ústavních pravidel její jednací řád. Pokud to nestanoví ani ten, ani zvláštní usnesení sněmovny (§ 71 JŘPS), mělo by platit, že usnesení se stává perfektním okamžikem odhlasování, které nebylo bezprostředně zpochybněno. Je to obvyklé pojetí této otázky, které u nás platí po celou dobu existence parlamentarismu do 60. let 19. století.²⁸

Ústava ČR tedy výslovně neupravuje okamžik, do kterého se lze s návrhem zákona zabývat. Ten lze ale dovodit systematickým a teleologickým výkladem čl. 39 odst. 1 a 2, čl. 46 odst. 1 a 3 a čl. 50 odst. 2 ve spojení s čl. 6 Ústavy ČR. Zde je zakotveno obecné pravidlo pro veškeré politické rozhodování, tedy že rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným rozhodováním. Ona zásadní otázka parlamentarismu zní, zda je tímto ustanovením také chráněna dočasná a proměnlivá většina. Domnívám se, že ano, neboť ta se na rozdíl od např. strukturální většiny²⁹ mění v podmínkách Poslanecké sněmovny nejen po volbách, nýbrž i během volebního období nebo dokonce i jednotlivé schůze. Je to jeden z pilířů parlamentarismu,

se nepochybně stalo. Znamenalo by to však urychlené projednání celého návrhu od počátku. Prezident svým vetem mohl pouze zabránit, aby se nesmysl stal platným zákonem.

²⁵ Není bez zajímavosti, že tato okolnost nebyla vzata na vědomí Ústavním soudem, který se zabýval ústavností § 2001 odst. 2 občanského soudního řádu, což bylo ustanovení, které do něj bylo zařazeno právě zákonem č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí. Toto ustanovení bylo nálezem č. 31/1996 Sb. sice zrušeno, avšak ani Ústavní soud, ani předseda Poslanecké sněmovny ve svém vyjádření podle § 69 zákona o Ústavním soudu, tuto okolnost nevzali výslovně na zřetel, ačkoli poslanec Vyvadil při jednání v roce 1994 na tuto možnost upozorňoval.

²⁶ Jejich existence je někde sporná a vyvolává diskuse. Viz např. OSSENBUHL, F.: Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht. Archiv des öffentlichen Rechts, roč. 1974, č. 3, s. 424n.

²⁷ Toto ustanovení již bylo podle § 1 odst. 2 JŘS vyloženo v usnesení Senátu z 5. 4. 2000, podle kterého za návrh zákona, se kterým vyslovila PS souhlas ve smyslu čl. 45 Ústavy ČR, lze považovat pouze návrh zákona, postoupený Senátu předsedou PS. V případě, že bude postoupeno opravené znění návrhu zákona, lhůta 30 dnů podle čl. 46 odst. 1 běží znovu.

²⁸ Pouze v případě, kdy chce ústavodárce zakázat zahájení nového jednání v téže věci, stanoví lhůtu, po kterou nelze stejný návrh meritorního rozhodnutí znovu podat. Viz např. § 44 odst. 3 Ústavní listiny z roku 1920, čl. 44 odst. 3 úst. zákona o čs. federaci. Samozřejmě se jedná o zákaz zahájení nové procedury, ne o reasumenci původní. Bezprostředně to spolu nesouvisí – HATSCHER, J.: cit. dílo (pozn. č. 11), s. 81.

²⁹ Většiny mohou být sociologické, numerické, ústavně politické, trvalé (strukturální) nebo proměnlivé. Blíže FILIP, J., SVATOŇ, J., ZIMEK, J.: Základy státní vědy. 2. vyd., Brno 1997, s. 119–120.

na němž stojí možnost dosahovat většinových výsledků. Proto je chráněna většina dosažená během určité schůze v případě, že bylo meritorně rozhodnuto. Jinak by ustanovení o kvóru a většině v čl. 39 Ústavy ČR ztratilo na významu, neboť nedisciplinová většina by mohla za pomoci jí zvolených řídicích orgánů blokovat vyhotovení rozhodnutí do doby, než se dostaví zbývající část, která by již dosažený výsledek zvrátila (že se k tomu může využít i § 76 odst. 5 JŘPS je něco jiného). To pochopitelně obecně možné je, ale až zahájením nové procedury. V opačném případě by politická (tudíž dočasná) většina nebyla chráněna. Tím by byl zpochybněn i takový princip parlamentního hlasování jako vytváření dohod a dočasných koalic pro schválení jednoho návrhu za podporu při hlasování pro jiný návrh, neboť by si menšina (a v Poslanecké sněmovně jsou jen menšiny) nemohla být jista, že dosáhne zamýšlené cíle, když by mohlo dojít k revotaci nebo reasumaci, neboť její dočasný spojenec by mohl v určité lhůtě ještě dohody porušit a spojit se s jejím protivníkem. V konečném důsledku by proto opačný postup přinesl více škody než užítu.

Smyslem čl. 39 odst. 1 Ústavy ČR je zajistit přítomnost stanoveného počtu poslanců k určitému okamžiku (§ 69 odst. 5 JŘPS) a tím legitimní rozhodnutí, které bude moci být zpochybněno pouze přímo při hlasování nebo bezprostředně poté (§ 76 odst. 5 JŘPS). Jde o paradox nepřímé úměry požadavků na požadovanou a skutečnou účast při hlasování. Čím náročnější je kvórum, tím menší je tlak na přítomnost a naopak. V USA se někdy možnost vrátit se k návrhu odůvodňuje právě tím, že se má zabránit „temporary majority“ využít výhodu neodpovídající účasti na schůzi při hlasování k prohlasování akce, se kterou většina nesouhlasí. S tímto názorem není obecný souhlas³⁰. Je to pochopitelné, neboť to odporuje uvedeným pravidlům a smyslu zavedení kvóra. K čemu by pak hlasování při menší účasti bylo, jde o pořádkový efekt přesně opačného významu. Pak by bylo lepší stanovit kvorum na

120 lidí³¹ nebo by se mělo výslovně upravit, za jakých podmínek je revokace možná i po třetím čtení nejen bezprostředně po sdělení výsledku hlasování.

Pokud z Ústavy ČR možno dovodit, že smyslem čl. 39 odst. 1 je zajištění přítomnosti určitého počtu poslanců v určitém okamžiku v jednacím sále. Pokud je v této situaci dosaženo stanovené většiny, je rozhodnutí přijato ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu „ústavně stanoveným způsobem“. V takovém případě se domnívám, že postup Poslanecké sněmovny porušil čl. 6 ve spojení čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy ČR. Pokud jde o schůzi 31. 10. 2001, nikdo nezpochybnil otázku dodržení ústavních náležitostí jako je kvórum, většina, veřejnost jednání a další.³² Skutečným důvodem byla podle předsedy vlády (ten nehledal zbytečné kličky a výmluvy) ztráta prostředků pro státní rozpočet.³³ Podle § 76 odst. 5 JŘPS je třeba námitku proti průběhu nebo výsledku hlasování vznést při hlasování nebo „bezprostředně“ po něm, tedy než se přistoupí k dalšímu bodu jednání, v každém případě v rámci téže schůze. Proto bylo usnesení č. 1828 o schválení novely obchodního zákoníku z ústavního hlediska platně přijato. Protože hlasování, ani postup předsedačímho před ním nikdo nezpochybnil ani podle pravidel JŘPS, byla tím věc ukončena. Na tom nic nemění argumentace klubu sociální demokracie v tom směru, že legislativní proces ještě nebyl ukončen a návrh zákona neopustil Poslaneckou sněmovnu. Ústava ČR sice v čl. 45 stanoví, že návrh zákona postoupí Poslanecká sněmovna Senátu „bez zbytečného odkladu“, pokud tak ale neučiní, není s tím spojena žádná sankce. Je to zcela přirozené, neboť návrh zákona schvaluje právě proto, aby jej Senátu (s výjimkou zákona o státním rozpočtu) postoupila. Právo nemůže regulovat každou myslitelnou, byť nesmyslnou a nelogickou situaci.³⁴

Celá záležitost vyvolává řadu dalších otázek, které již přesahují rozsah tohoto příspěvku. Chci upozornit zejména na postavení předsedy Poslanecké sněmov-

³⁰ Srov. např. Mason's Manual of Legislative Procedure. 2. vyd., St. Paul, Minn. 1990, s. 312.

³¹ Naopak kvórum 30 lidí by znamenalo, že by se poslanci nemohli hnout ze sněmovny, neboť by hrozilo každým okamžikem odhlasování nepříznivého usnesení pro nedisciplinovanou většinu.

³² V řízení před Ústavním soudem předsedové se sněmoven ve vyjádření podle § 69 zákona o Ústavním soudu omezují pouze na konstatování, že byly splněny požadavky přítomnosti, většiny, podpisu a vyhlášení zákona. Ústavně stanovený postup přijetí zákona však podle Ústavy ČR zahrnuje řadu dalších požadavků, které vyplývají zejména z čl. 1, čl. 2 odst. 2 a 3, čl. 6, čl. 9 odst. 1, čl. 15 až 17, čl. 33 a 34, čl. 36, čl. 39 odst. 1, 2 a 4, čl. 40 až 42, čl. 44 až 48, čl. 50 až 52). Kromě toho je tato otázka ještě řešena v čl. 7 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR.

³³ Doslova prohlásil: „...ekonomický dopad tohoto bodu – a pokusím se to ve svém vystoupení, budu-li mít k němu příležitost, prokázat – má dopad ve výši řádově jednoho sta miliard korun českých. Opakují ještě jednou: jednoho sta miliard korun. Je poměrně málo bodů, které tato sněmovna projednává a které mají tak veliký dopad. A pokud někteří poslanci mají pocit, že jim těch sto miliard nestačí nebo nestojí za to, aby se tímto bodem zabývali, mohu je pouze politovat.“ Při vši úctě se však domnívám, že tato výtku měla být uplatněna spíše vůči nepozorným poslancům jeho strany při hlasování 31. 10. 2001, než na opoziční poslance dne 15. 11. 2001. Z právního hlediska je výše částky, o kterou jde, zcela lhostejná.

³⁴ Pokud by předseda Poslanecké sněmovny blokoval zaslání návrhu schváleného zákona do Senátu, stojí JŘPS logicky na stanovisku, že se takový předseda staví proti názoru většiny a může být odvolán. Protože to předseda ví, tak zpravidla takový postup nezvolí. To je dostatečná záruka prosaditelnosti pravidla čl. 45 Ústavy ČR.

ny ve vztahu k přijímaným usnesením (podepisování), předsedajícího schůze a zpravodaje³⁵ k projednávané předloze zákona. Dále jde o problémy přesahující půdu samotné Poslanecké sněmovny. Na prvním místě to je vztah Poslanecké sněmovny a Senátu v nastalé situaci. Rovněž tak nutno zmínit roli prezidenta republiky, který musí rovněž zaujmout stanovisko k zákonu,

který mu bude v této situaci předložen k podpisu. Konečné slovo pak zřejmě bude muset vyslovit Ústavní soud,³⁶ jehož se část poslanců a senátorů v probíhajícím sporu dovolává. Jeho role nebude vůbec jednoduchá, neboť jednou špatně zahájený proces nemůže mít nikdy dobrý konec, ať již bude rozhodnutí Ústavního soudu jakékoli.

³⁵ Při 20. schůzi Poslanecké sněmovny I. vol. období 20. 7. 1994 se tito funkcionáři za své chyby sněmovně omluvili. Podle § 72 odst. 4 JŘPS je povinností předsedajícího zopakovat přesné znění návrhu, pokud nebylo poslancům předáno jeho písemné vyhotovení. Zpravodaj může upozornit na souvislost s jinými návrhy. Je otázkou, zda by porušení těchto povinností mohlo vést k prohlášení hlasování za neplatné. Pokud bychom přistoupili na argumentaci některých poslanců, bylo by třeba doplnit toto ustanovení o povinnost předsedajícího ověřit, zda všichni poslanci návrhu také rozumí.

³⁶ Blíže k tomu a dalším problémům možného zapojení Ústavního soudu do řešení tohoto sporu viz FILIP, J.: Ústavní soud a řešení sporů v zákonodárném procesu. Právní zpravodaj, roč. 2002, č. 1, s. 9–10.