

Dotváření Ústavy ze senátní perspektivy

Jan Kysela

Tvorba práva je procesem vytváření abstraktních a obecných pravidel chování, sankcionovaných státní mocí. Tato pravidla chování, právní normy, nemohou být formulována jinak, než prostřednictvím obecného komunikačního prostředku, t.j. jazyka. Jde přitom o jazyk odborný, avšak nikoliv formální, jako je např. jazyk matematický. Jedním z atributů přirozeného jazyka, jehož jsou i odborné jazyky jako jednotlivé jazykové hry součástí, je existence významového pole jednotlivých výrazů, jakož i užívání neurčitých pojmů. Použití konkrétního slova zákonodárcem nemusí mít vzápětí jeho aplikaci přesně ve smyslu zákonodárcem zamýšleném. Každému výrazu je totiž třeba přiřadit jeho smysl, význam. To je úkolem interpretace práva, jež je předpokladem a stěžejní složkou komplexního procesu aplikace práva.

Skutečnost, že existují rozdíly mezi textem pramenů práva ve formálním smyslu, zejména normativních právních aktů, právních předpisů, a tím, jak jsou aplikovány právní praxí, resp. jak jsou uváděny do života a jak tento ovlivňují, přispěla na přelomu minulého a tohoto století k rozkvětu celé řady právních škol. Nejrůznější přístupy „třetího proudu“ právního myšlení bývají shrnovány pod etiketou sociologickoprávních (méně již psychologickoprávních) pojetí práva, jež se tak připojilo ke „klasickým“ doktrínám přirozenoprávním a pozitivněprávním. Podstatným pro nás není ani tak to, jak jsou rozdíly mezi textem napsaným a aplikovaným vysvětlovány (a případně kritizovány či obhajovány), nýbrž sám fakt, že je v konečném důsledku uznána distinkce mezi „law in book“ a „law in action“.¹ „Právo (jako instituce) je závislé na tom, jak

¹ Např. OTA WEINBERGER uvádí, že spíše než samotný právní text „je platným právem smysl tohoto textu, který je zjišťován

je skutečně aplikováno.⁴, říká z pozice normativního institucionalismu Ota Weinberger.²

Jde přitom o jev, jímž se zabývá i tradiční obecná teorie práva v souvislosti s výkladem klíčových kategorií platnosti, účinnosti, efektivity a obsolescence (obsoletnosti) práva.

V angloamerickém právním systému nesporně³, v kontinentálním právním systému vzrůstající měrou, je třeba k poznávání práva, resp. toho, co platí jako právo, přistupovat nejen prostřednictvím studia textu právních předpisů, ale také studia výkladu tohoto textu autoritativními orgány, zejména soudy. „Význam sdělení (právního předpisu) může být posuzován podle toho, jak mu porozumí příjemce (aplikující orgán).“⁴ Pro popis fenoménu konkretizace a individualizace obecné a abstraktní právní normy aplikací na jedinečnou sociální situaci užívá nauka pojem „dotváření práva“.⁵

Dotváření práva je aktivitou přináležející převážně soudům, nic však nebrání tomu, rozšířit obsah pojmu i na činnost jiných orgánů aplikujících právo. V této stati bychom se měli v zásadě zaměřit na daný fenomén v relaci jediného zákona, Ústavy, a jediného orgánu, Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“), jenž je sice orgánem ústavodárným a zákonodárným, leč při výkonu svých pravomocí rovněž orgánem právo, zejména procesní, aplikujícím (ostatně celá řada druhých komor plnila současně funkci vysokých soudních dvorů či státních soudů).⁶ Zjistíme možná, že byl doba od přijetí Ústavy není příliš dlouhá, jsou některá její ustanovení aplikována poněkud jinak, než by se počátkem roku 1993 mohlo zdát. Rekapitulace a pokus o objasnění oněch interpretačně významných caus je jedinou ambicí tohoto článku.

Koncentrujeme-li svou pozornost na ústavu, seznáme prolínání pojmů dotváření ústavy a proměna ústa-

vy („Vefassungsumwandlung“), faktická ústava a materiální ústava atd. Klasifikace a explanace těchto pojmů je předmětem teorie ústavy.⁷ Našemu tématu jsou blízké první dva pojmy, postihující jednak konkretizaci právní normy, jednak změnu jejího obsahu bez změny textu. Dotváření ústavy může nabýt takové intenzity, že vede k výraznému proměnění obsahu určité právní normy, čímž dochází k odlišení ústavy faktické a právní; právní ústava se stává ústavou fiktivní, neboť „život je jinde“.

S dotvářením jednotlivé ústavní normy není identický pojem ústavních zvyklostí či konvencí („conventions of the constitution“). Přesto jde o pojmy příbuzné; v jednotlivých případech mohou dokonce splývat. Snad by se dalo říci, že ústavní konvence jsou výsledkem dotváření ústavy jako takové. Bývají označovány za součást ústavního práva v širším smyslu („law of the constitution“). Od ústavního práva v užším smyslu („constitutional law“) je odlišuje nevyhnutelnost soudy.⁸ Jejich význam je značný tam, kde absentuje komplexní psaná ústava (typicky Velká Británie), nebo tam, kde je ústavní úprava stručná až laconická. Tím se vytváří prostor pro dotváření ústavy, t.j. pro vyplňování jí pouze naznačených rámcových ustanovení ústavními konvencemi. Ústavodárce vlastně (úmyslně) nechává praxi přinejmenším pootevřenou dveře. Mezi stručné ústavy řadíme také Ústavu naší.

* * *

Senát byl po obecně známých peripetiích ustaven na podzim 1996. Očekávání s jeho činností spojená byla rozporuplná, začasťe negativní. Výjimkou však nebyly ani hlasy, považující jej za významnou součást systému dělby moci a za užitečný instrument vnitroparlamentní kontroly zákonodárství. Karel Klíma při-

interpretací.“ Viz WEINBERGER, O.: Norma a instituce. Úvod do teorie práva (Brno, 1995), str. 104. Smysl textu, a to téhož textu, může být pochopitelně proměnlivý v různých kulturních, společenských a historických prostředích. Viz např. odlišnou interpretaci ustanovení BGB německými soudy pod vlivem změn politických režimů, in: RÜTHERS, B.: Co je na spravedlnosti nespravedlivé – K proměnám právních ideálů při změnách politických systémů, in: Právník č. 5/94. Kryštůfek naznačuje pro nás zajímavý vztah mezi mírou obecnosti normy, jejím výkladem a zastaráváním. Extensivní výklad je instrumentem zachování aktuálnosti normy v měnících se společenských podmínkách; namísto je zejména u stručných a obecných úprav. Školy „třetího proudu“ shrnuje pod etiketu právního naturalismu. Viz KRYŠTŮFEK, Z.: Historické základy právního pozitivismu (Praha, 1967).

² WEINBERGER, O.: Norma a instituce. Úvod do teorie práva (Brno, 1995), str.161.

³ Domácí škola amerického právního realismu dokonce pokládá za právo to, co za ně prohlásí soudci. Pokud jde o Ústavu USA, je znám výrok Cardozův, o vztahu soudců a práva obecně mluví OLIVER WENDELL HOLMES. Viz např.: SELTENREICH, R.: O. W. Holmes na stezce práva, in: Právník č. 1/99.

⁴ WEINBERGER, O.: Norma a instituce. Úvod do teorie práva (Brno, 1995), str.161.

⁵ Píše to zejména o činnosti soudů VIKTOR KNAPP, odvolává se na Zippeliovo „Fortsetzung des Rechts“. Viz KNAPP, V.: Teorie práva (Praha, 1995), zejm. str. 33–34 a 133–134.

⁶ O dotváření ústavy píše např. prof. JAN FILIP, byl v souvislosti s činností soudů, soudů ústavního. Viz FILIP, J.: Ústavní právo. I. díl – Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR (Brno, 1999), str. 111.

⁷ Tamtéž, str. 79–130. HERBERT SCHAMBECK při výkladu o rakouském vládním systému zdůrazňuje nutnost zabývat se jak jeho podobou podle ústavních norem, tak ústavní skutečností, jež se prosazuje bez výslovného ústavního předpisu v ústavou připuštěném rámci. Tuto ústavní realitu je třeba odlišit od té, jež směřuje proti dikci a smyslu ústavy. Mluví přitom o více či méně tiché proměně ústavy. Viz SCHAMBECK, H.: Das österreichische Regierungssystem. Ein Verfassungsvergleich (Düsseldorf, 1995).

⁸ DICEY, A.V.: The Introduction to the Study of the Law of the Constitution (reprint 8. vyd. z roku 1915, 1982). Nevyhnutelnost klasickými právními instrumenty sblíží ústavní konvence na straně jedné a s programovými větami či „monology zákonodárcovými“, za něž např. PRAŽÁK a WEYR, ale i celá německá ústavní teorie, pokládali také ústavní práva a svobody. Viz HOLLÄNDER, P.: Nástin filosofie práva (Praha, 2000), str. 58–59.

kládal Senátu značnou váhu v dotváření formy vlády: „Lze předpokládat, že úloha Senátu na ovlivnění moci zákonodárné (při tvorbě zákonů), výkonné (možnost ústavní žaloby prezidenta republiky) či soudní (souhlas s prezidentem republiky navrženými soudci Ústavního soudu) udělí konkrétní stabilní či proměnnou ústavní podobu formě vlády v České republice v reálné budoucnosti.“⁹ Rovněž další autoři poukazovali na prokázání funkčnosti Ústavy až ve chvíli realizace řady jejich procedurálních ustanovení, jež předpokládají ingerenci Senátu.

Stručná díkce Ústavy přitom znemožňuje vyčíst z ní letným nahlédnutím odpověď na každou otázku; logicky tak vytváří prostor pro tvořivou ústavní praxi. Ne zcela triviálních otázek se objevilo během prvních let činnosti Senátu několik. Jejich zodpovězením Senát autoritativně interpretoval příslušná ustanovení Ústavy, ve zde traktovaném smyslu je tedy dotvořil. Nepojednáváme o nich zcela chronologicky, tvoří totiž několik tematických celků.

1. Prvním z konstitucionalisticky významných případů bylo projednávání návrhu ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Jednalo se o vůbec první návrh ústavního zákona Senátu postoupený.¹⁰ K návrhu ústavního zákona byla připojena rovněž přímá novela Ústavy (Hlavy sedmé).

Zřízení krajské samosprávy bylo palčivým problémem celých let devadesátých. Návrh ústavního zákona byl plodem kompromisu mezi poslaneckými kluby a ještě spíše mezi pro tento případ regionálně vymezenými seskupeními poslanců. Výsledkem kompromisu bylo často kritizované rozhodnutí o vytvoření čtrnácti krajů. Mluvíme-li o kritizovaném rozhodnutí, máme na mysli i kritiku z řad senátorů. Byly však výhrady tak silné, aby odůvodnily zamítnutí bolestně se zrodilého návrhu ústavního zákona, jenž navíc ani náznakem neupravoval to podstatné, t.j. kompetence? Jinými slovy bychom mohli tehdy ve vzduchu visící otázku vyjádřit takto: Co vlastně může Senát udělat s návrhem ústavního zákona, když Ústava o ústavodárném

procesu explicitně nepojednává?

Ústava totiž nerozlišuje jednoznačně zákony běžné od zákonů ústavních. „Zákony“ se začasté míní ty i ony. Subjekty zákonodárné iniciativy jsou proto zároveň subjekty iniciativy ústavodárné, soudci obecných soudů jsou vázáni nejen zákonem, ale i ústavním zákonem, soudci Ústavního soudu jsou naproti tomu vázáni jen ústavními zákony atd.¹¹ Problémy vyvolává tato dvojsmyslnost zvláště v zákonodárném procesu. Jediné, co je nade vše pochybnost jasně, stanoví totiž čl. 39 odst. 4 Ústavy: K přijetí ústavního zákona je třeba souhlasu obou komor, daného kvalifikovanými většinami. Vše ostatní je již věcí výkladu.

Senát tehdy dospěl k závěru o neaplikovatelnosti čl. 46 odst. 1 a 3 Ústavy. Vyžaduje-li se totiž jeho výslovný souhlas, daný nadto kvalifikovanou většinou, není možné aplikovat ustanovení, jež spojuje uplynutí lhůty s fikcí souhlasu. Přičemž zjevně nelze oddělit odst. 1 od odst. 3, neboť druhý z nich určuje právní následek aplikace prvního. Neměla-li by platit fikce souhlasu, jaký by mělo smysl trvat na běhu lhůty? Rozhodně by nebylo možné dovodit závěr nepřijetí ústavního zákona; jde totiž o následek stejně významný jako přijetí a proto by musel být explicitně stanoven.¹²

Tímto názorem se Senát řídil a nerespektoval proto opačná doporučení. Návrh ústavního zákona byl Senátu doručen 27. října 1997; schválen byl 3. prosince téhož roku. Rozhodně však neplatí slova Jindřišky Syllové, která uvádí, že Senát nedodržel třicetidenní lhůtu „věda, že ústavní zákony jsou u ústavního soudu nepřezkoumatelné.“¹³ Motivace byla vskutku jiná. Třicetidenní lhůta byla dosud překročena, a to rasantně, v dalších dvou případech (poslanecký návrh novely Ústavy a návrh ústavního zákona o referendu).

Vzhledem k tomu, že v senátorském sboru nebyly příliš silné tlaky na provedení obecně přijatelných změn, nebyla jednoznačně řešena otázka aplikovatelnosti dalších ustanovení pojednávajících o „běžném“ zákonodárném procesu, resp. otázka, zda jsou tato ustanovení ve „zvláštním“ zákonodárném procesu vůbec relevantní.¹⁴

⁹ KLÍMA, K.: Ústavní právo (Praha, 1997), str. 228–229.

¹⁰ Dosud bylo Senátu postoupeno sedm návrhů ústavních zákonů. Kromě jmenovaného rovněž návrh ústavního zákona o změnách státní hranice se Slovenskou republikou, návrh ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, návrh ústavního zákona o zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny zvolené v roce 1996, návrh ústavního zákona, jímž se mění Listina základních práv a svobod, návrh ústavního zákona o referendu a návrh ústavního zákona, jímž se mění Ústava (poslanecký návrh novely Ústavy). Prvních pět jmenovaných bylo schváleno ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

¹¹ Pouze ústavními zákony je Ústavní soud vázán zřejmě jen za předpokladu shledání rozporu mezi ústavním zákonem a zákonem; jinak je vázán tím i oním.

¹² Tak je tomu v Polsku. Viz SYLLOVÁ, J.: Ústavní úprava pravomocí horních komor v nových demokraciích střední a východní Evropy, in: PAVLÍČEK, V. a kol.: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy (Praha, 1999), str. 40.

¹³ SYLLOVÁ, J.: Souvislosti a následky nedostatečné rigidity Ústavy ČR, in: DANCÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): Aktuálnost změn Ústavy ČR (Brno, 1999), str. 35. Syllová navíc upozorňuje na možnost napadení zákonů přijatých k provedení tohoto ústavního zákona u Ústavního soudu. Patrně tím naznačuje, že předmětný ústavní zákon vůbec nebyl přijat, že je neexistentní, nicotný. To pokládáme za neudržitelné tvrzení.

¹⁴ Legislativní proces je pojem obecnější než proces zákonodárný. Do prvního ze jmenovaných lze řadit jak tvorbu podzákoných právních předpisů, tak také přinejmenším parlamentní projednávání mezinárodních smluv. Zákonodárný proces se dělí na „běžný“ a „zvláštní“, kam patří projednávání návrhů ústavních zákonů a návrhů zákonů podle čl. 40 Ústavy, zákonodárný proces podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR a projednávání zákonných opatření Senátu.

Existují totiž tři interpretace Ústavy, pokud jde o ústavodárný proces. První dvě vycházejí právě jen z výše citovaného čl. 39 odst. 4 Ústavy. Podle první interpretace nelze při absenci ustanovení pojednávajících o dosažení shody jinak než napoprvé, dojít k jinému závěru než, že Senát může návrh ústavního zákona schválit nebo neschválit. Neschválením ústavodárný proces neúspěšně končí. To ovšem vede buď k výraznému snížení pravděpodobnosti ústavní zákon vůbec přijmout, nebo k oslabení Senátu, ocitnuvšího se pod silným tlakem nezmařit úsilí dalších článků ústavodárného procesu, což je opak záměru ústavodárce, usilujícího v těchto věcech o posílení Senátu.¹⁵ Tento postup je navíc v rozporu s ústavní praxí (zákon o jednacím řádu Senátu, k jehož přijetí je rovněž třeba souhlasu obou komor, byl vrácen Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které tato akceptovala¹⁶) a s jednacím řádem Senátu, jenž připouští podávání pozměňovacích návrhů k návrhům ústavních zákonů.

Druhá interpretace umožňuje vyplnit citované rámcové ustanovení jednacími řády, stykovým zákonem nebo i jen ústavní praxí tak, aby bylo umožněno dosáhnout maximální možné shody obou komor, nejlépe pomocí osvědčeného institutu dvoukomorové soustavy, „člunku“ či „kyvadla“. Návrh ústavního zákona by mohl mezi oběma komorami pendlovat tak dlouho, až by se shodly. Právě tato interpretace odpovídá nejlépe podmínkám rovného bikameralismu, jenž se u nás v nemnoha případech rovněž uplatňuje. Zvyšuje pravděpodobnost dosažení shody komor (týká se to přitom i návrhů zákonů podle čl. 40 Ústavy).¹⁷

Třetím výkladem, t.č. převažujícím, je aplikace těch ustanovení pojednávajících o „běžném“ zákonodárném procesu, u nichž to není z povahy věci vyloučeno. Z povahy věci není vyloučeno vrácení návrhu ústavního zákona s pozměňovacími návrhy, o němž hlasuje Poslanecká sněmovna znovu (jde o jiný text, než jí již jednou schválený): buď jej přijme, nebo ústavodárný proces neúspěšně končí.¹⁸

Posledně zmíněnou proceduru si osvojil rovněž připravovaný návrh tzv. stykového zákona, konvenuje také jednacímu řádu Senátu; jednací řád Poslanecké sněmovny se této matérie nedotýká.

To, že vrácení návrhu ústavního zákona s pozměňovacími návrhy se stalo samozřejmým faktem, lze ilustrovat na případu projednávání návrhu ústavního zákona o referendu (původně sněmovní tisk 171, senátní tisk 142). Poslanecká sněmovna schválila tento návrh jako kompromis většinou 121 hlasů a to v podobě

kompilátu posledního z návrhů ústavního zákona o referendu, podaných poslanci ČSSD, návrhu ústavního zákona o referendu z dílny poslanců KDU-ČSL (ten byl inspirován předchozím, avšak klasické legislativní referendum nahradil hlasováním o věcných záměrech zákonů) a návrhu ústavního zákona o vstupu do Evropské unie, podaného poslancem Pavlem Svobodou (US).

Návrh ústavního zákona o referendu, v podobě postoupené Senátu, zakotvoval jednak konzultativní referendum o vstupu do EU, jednak referendum o věcných záměrech ústavních zákonů. Návrh byl pozoruhodný množstvím legislativně technických i věcných nedostatků (nelogické rozdělení matérie mezi obecná a speciální ustanovení, rozpory v počítání času apod.). Zásadní je výtká adresovaná pojmu „věcný záměr ústavního zákona“. Ten není právním řádem definován; o věcných záměrech zákonů pojednávají pouze Legislativní pravidla vlády, ovšem v jiném smyslu než naznačovala důvodová zpráva k „lidoveckému“ návrhu ústavního zákona: Co by tedy vlastně bylo předmětem referenda?

Komise Senátu pro Ústavu České republiky doporučila Senátu návrh ústavního zákona vrátit Poslanecké sněmovně ve znění „komplexního“ pozměňovacího návrhu, který zpracovala. Obdobné usnesení přijal senátní výbor pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost. Ústavní zákon o referendu o vstupu do Evropské unie by měl pojednávat o jediném tématu, jak již sám název naznačuje. Mělo by jít o referendum závazné, vyhlášené prezidentem republiky do 10 dnů po podpisu smlouvy o přistoupení ČR k Evropské unii. Upraven je režim opakování referenda v případě neúspěchu prvního atd.

Pro nás je podstatné evidentní přesvědčení o možnosti vrátit návrh ústavního zákona Poslanecké sněmovně (Senát se tak dosud neusnesl z důvodu vyčkávání na definitivní podobu vládního návrhu novely Ústavy, jež se má mj. týkat ústavních předpokladů vstupu ČR do EU). Nepředjímá se však postup Poslanecké sněmovny. Vzhledem k absenci výslovné úpravy jí nic nebrání vrácení návrhu ústavního zákona opět pozměnit a postoupit jej Senátu.

Obdobně opatrně je formulován „Návrh stanoviska Senátu ke způsobu změn ústavního pořádku České republiky“, jež doporučila Senátu přijmout ústavní komise. Senát se tímto usnesením vyslovuje v době poněkud hektického předkládání návrhů novelizace Ústavy pro „účelnost přijetí ucelené změny Ústavy, jež

¹⁵ Příkladem takové slabé silné komory je nizozemská První komora. Disponuje absolutním vetem, nemůže však návrhy zákonů měnit, což její vliv na zákonodárství minimalizuje; je vlastně pouhou „brzdou“. K zamítnutí zákona sahá zcela výjimečně ze zásadních důvodů, v ostatních případech se musí spokojit s přísliby vlády stran zohlednění připomínek pronesených při projednávání návrhu zákona při jeho novelizaci. Zajímavostí je význam příkládaný rozpravám v ní vedeným – výměny názorů mezi senátory a vládou slouží k další interpretaci textu zákona. V lednu t.r. ministr vnitra předložil variantní projekt posílení První komory.

¹⁶ Blíže k tomu KYSELA, J.: K zákonu o jednacím řádu Senátu, in: Senát č. 4/1999.

¹⁷ Pokusem o explicitní zakotvení alespoň minimální podoby „člunku“ je čl. 48a v návrhu senátního návrhu novely Ústavy (2. funkční období, senátní tisk 84).

¹⁸ KYSELA, J.: K otázce projednávání návrhů ústavních zákonů v Senátu Parlamentu ČR, in: Parlamentní zpravodaj č. 11/97-98.

by přispěla k vnitřnímu vyvážení základního zákona.“ Senát proto hodlá projednat všechny mu postoupené návrhy ústavních zákonů současně jako jeden logický celek a „případně je vrátit Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání.“¹⁹ Další projednání může znamenat jak druhou, tak třetí ze zde uváděných výkladových variant.

Kromě praktického ujasňování si možné „procedury“ míří usnesení ústavní komise také k žádoucímu „způsobu“ přijímání ústavních zákonů, resp. provádění změn Ústavy. Jde vlastně o vyvození závěrů z funkce Senátu coby „strážce stability Ústavy“ a jeho vztahu k „funkčnosti ústavního systému“.²⁰

2. Jinou součástí „zvláštního“ zákonodárského procesu je procedura jednání o návrzích zákonů podle čl. 40 Ústavy. Podle citovaného ustanovení je „k přijetí volebního zákona a zákona o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek a zákona o jednacím řádu Senátu třeba, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem.“ Jde o další z případů rovného bikameralismu v českém ústavním systému. V dosavadní parlamentní praxi byl čl. 40 dotčen několikrát.

Prvním případem bylo zamítnutí návrhu novely zákona o volbách do obecních zastupitelstev na jaře 1998. Souhlas obou komor totiž vyžaduje přijetí „volebního zákona“. Restriktivní výklad by umožnil za volební zákon pokládat pouze zákon o volbách do Parlamentu. To však jen za předpokladu interpretace čl. 40 jako výčtu zákonů bezprostředně se týkajících Senátu (silné postavení druhých komor v těchto věcech nalezneme např. ve Francii, Rakousku či Velké Británii). Vnímáme-li však čl. 40 jako jádro, nepropracované sice, ale přece jen jádro, organických zákonů, t.j. zákonů upravujících horizontální a vertikální dělbu moci a provádějících ústavu, čteme „volební zákon“

jako všechny zákony pojednávající přinejmenším o volebním aktu.²¹ Volební zákony jsou duší celého ústavního systému, jež strážít je úkolem Senátu. Teprve jejich obsah rozhodne o podobě Parlamentu či orgánů územní samosprávy. Tuto širší interpretaci sdílí též Senát (viz též projednávání zákona o volbách do krajských zastupitelstev).

Na jaře 1998 se však k věci nemohla vyslovit Sněmovna, neboť předčasně uplynulo její volební období a všechny zamítnuté či vrácené zákony se tak staly zákony vetovanými. Výklad čl. 40 by se však mohl stát předmětem řízení před Ústavním soudem. Nerespektovala-li by Sněmovna výklad Senátu tím, že by jej „přehlasovala“, mohla by skupina senátorů iniciovat řízení o zrušení zákona přijatého neústavní procedurou.²²

Kromě obsahového aspektu je zajímavý i aspekt procedurální. Pomineme-li zamítnutí výše zmíněného návrhu zákona, jde o dva další případy. Prvním bylo projednávání zákona o jednacím řádu Senátu, druhým projednávání návrhu novely zákona o přestupcích, s níž byly spojeny rovněž novely obou jednacích řádů.

Návrh zákona o jednacím řádu Senátu byl senátním návrhem. Sněmovna v návrhu provedla několik změn, převážně dohodnutých na společném jednání obou ústavně-právních výborů. Výjimkou byly dvě změny: snížení počtu senátorů nutného k ustavení senátorského klubu z pěti na tři a vypuštění práva orgánů Senátu žádat od členů vlády a vedoucích správních úřadů informace a vysvětlení. Po postoupení návrhu zákona Senátu byly přijaty dva pozměňovací návrhy, jimiž byl v těchto dvou věcech obnoven status quo ante. Sněmovna posléze přijala návrh zákona v senátní podobě.

Senát tedy zjevně vyloučil jednu z interpretací z hlediska procedury příbuzného čl. 39 odst. 4, jež by

¹⁹ Usnesení č. 12: Návrh stanoviska Senátu ke způsobu projednávání změn ústavního pořádku České republiky:

Přesvědčen o potřebnosti podrobit Ústavu České republiky po více než sedmi letech účinnosti důkladnému přezkoumání v souvislosti se vstupem České republiky do Severoatlantické aliance a v čase blízkého se přistoupení k Evropské unii, s přihlédnutím k některým otevřeným otázkám ve vztazích mezi vrcholnými ústavními orgány, jež přinesla aplikace Ústavy, s cílem modernizovat Ústavu obohacením jejího mezinárodního rozměru a přesnějším vyvážením jednotlivých státních mocí, při vědomí své odpovědnosti strážce stability a funkčnosti ústavního systému, v obavě z narušení základní koncepce, ducha a systematiky Ústavy, k nimž se hlásí, Senát Parlamentu České republiky konstatuje, že je účelné přijmout ucelenou změnu Ústavy, jež by přispěla k vnitřnímu vyvážení základního zákona.

Senát proto projedná jednotlivé dílčí navzájem však související návrhy novelizace Ústavy, postoupené mu Poslaneckou sněmovnou současně, tak, aby mohly být důkladně analyzovány, zbaveny koncepčních, věcných a logických rozporů ve svém celku a případně vráceny Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání.

²⁰ Viz SYLLOVÁ, J.: Senát jako strážce stability Ústavy, in: KYSELA, J. (uspoř.): Senát v České republice – proč a jaký? (Praha, 1999), PAVLÍČEK, V.: Kompetence Senátu a funkčnost ústavního systému, tamtéž.

²¹ Pokud bychom nemluvili o volebním aktu, ale o volebním procesu, bylo by sem možné zařadit též soudní přezkum voleb, byť třeba upravený mimo volební zákon. Tím bychom se dostali k „organickým ustanovením“ v běžných zákonech. Organická ustanovení by podléhala kvalifikované proceduře, zbytek zákona proceduře normální. Tak je to v Rakousku s ústavními ustanoveními v běžných zákonech.

²² Totéž platí, pokud by měla skupina senátorů či jiný subjekt oprávněný vyvolat řízení o zrušení zákonů před Ústavním soudem pocit, že to, co Ústava označuje jako „zásady jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek“, je upravováno jiným zákonem mimo rámec rovného bikameralismu, např. jednacím řádem Sněmovny. Ukazuje se, že přístup k Ústavnímu soudu je jednou z nejvýznamnějších zbraní senátorů, leč zbraní vydanou napospas Sněmovně. Zákon o Ústavním soudu, jež vypočítává subjekty oprávněné iniciovat jednotlivá řízení, je totiž doposud běžným zákonem (jeho zařazení do čl. 40 Ústavy je navrhováno Senátem i vládou).

vyžadovala dosažení shody na první pokus (důvody jsou shodné s těmi výše uvedenými). Návrh zákona vrátil a ponechal na Sněmovně, zda jej v této podobě přijme či dále pozmění. Sněmovna se se Senátem identifikovala; další pozměnění obdobného návrhu zákona však není dosud vyloučeno.

Druhý ze zmiňovaných případů vyústil nikoliv ve vrácení návrhu zákona, leč v nepřijetí usnesení. Senát nepřijal žádné z možných usnesení a vzhledem k vyloučení plynutí třicetidenní lhůty tím zákonodárný proces neúspěšně skončil. Přitom novela zákona o jednacím řádu Senátu (zákon podle čl. 40), jež se týkala alternativního způsobu projednávání přestupků senátorů, představovala pouze malou část celého návrhu. Jelikož však návrh zákona nelze dělit na jednotlivé části, sdílel celý návrh osud své specifické součásti. S ohledem na rovnost poslanců a senátorů lze říci, že tzv. přestupková imunita (ale nejen ona) je nadále v rukou zákonodárců z obou komor.

3. Dalším zajímavým příkladem ze zákonodárského procesu je projednávání návrhu zákona o státním dluhopisovém programu na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1998 atd.²³

Podle čl. 42 Ústavy projednává návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu pouze Poslanecká sněmovna. Zákon o státním rozpočtu je jediným zákonem, při jehož projednávání se uplatňuje princip monokameralismu, t.j. projednávání pouze jednou komorou Parlamentu.

Citované ustanovení Ústavy se pokouší provést § 101 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který zní: „Součástí zákona o státním rozpočtu nemohou být změny, doplnění nebo zrušení jiných zákonů.“ Novelizování řady zákonů zákonem o státním rozpočtu bylo neblahou praxí minulých let. Stejně neblahou praxí však je i novelizování zákona o státním rozpočtu jiným zákonem. Obojí totiž koliduje s Ústavou. A právě posledně jmenovaná situace nastala v námi popisovaném případě. Vláda totiž ke standardnímu zákonu o státním dluhopisovém programu na úhradu schodku státního rozpočtu připojila malou novelu zákona o státním rozpočtu na rok 1999.

Senát řešil nad návrhem zákona postoupeným mu Poslaneckou sněmovnou dvě otázky: 1. Naznačuje nám Poslanecká sněmovna postoupením tohoto návrhu zákona, že nás pokládá za příslušné i k projednávání zákona o státním rozpočtu?²⁴ 2. Můžeme se nějak vyhnout zpochybnění zákonodárského procesu u tak důležitého a žádoucího zákona před Ústavním soudem?

Na první otázku odpovídali někteří (např. senátor Jiří Vyvadil): ano! Většina senátorů však vyjadřovala ve svých vystoupeních téměř panickou hrůzu z toho, že by Senát vědomě porušoval Ústavu. Dospěli k názoru, že Sněmovna porušila Ústavu a svůj jednací řád, když propojila materií různé procedurální povahy. Usnesením²⁵ Senát konstatoval, že mu bylo „znemožněno návrh zákona projednávat“, jakož i to, že spojování návrhů zákonů se zákonem o státním rozpočtu by mu znemožnilo vykonávat jeho zákonodárskou pravomoc i pro futuro. Toto jednání Sněmovny prý „může být chápáno jako obcházení Ústavy“. Senát zaujal stanovisko nepřislušného orgánu v obavě z napadení zákona, s jehož obsahem se téměř všichni ztotožňovali, před Ústavním soudem.

Je přitom evidentní, že tato odpověď na druhou z otázek (viz výše) není uspokojivá. Je totiž pokusem pro Sněmovnu, jež by mohla spojit jakýkoliv návrh zákona s bezvýznamnou novelou zákona o státním rozpočtu a vyloučit jej tak z působnosti Senátu.

Navic otevírá dveře jinému zpochybnění zákonodárského procesu. Kdyby totiž Sněmovna akceptovala usnesení Senátu a vzápětí postoupila zákon prezidentu republiky k podpisu, a ten jej podepsal, bude zákon ve Sbírce zákonů publikován např. jako zákon ze dne 9. prosince 1999. Byl by to ale zákon neprojednaný Senátem žádným z Ústavou předvídaných způsobů: nebyl schválen, zamítnut, vrácen, nebylo přijato usnesení vyjadřující vůli se jím nezabývat, ani neuplynula třicetidenní lhůta. Bylo by proto možné zákon kvůli vadné proceduře účinně napadnout. Senát se vyhnul Scylle, aby narazil na Charybdu.

Sněmovna ale usnesení Senátu nerespektovala a skutkový děj interpretovala jako nepřijetí usnesení ve třicetidenní lhůtě. Zákon je ve Sbírce zákonů veden jako „zákon ze dne 17. prosince 1999“, což odpovídá právě fikci schválení uplynutím lhůty.

Sněmovna tak vlastně poskytla na první z položených otázek kladnou odpověď. Nejasné napříště zůstává, zda by se Senát v analogické situaci řídil náhledem Sněmovny, nebo svým usnesením.²⁶

4. Teoreticky závažným problémem je diskontinuita resp. kontinuita zákonodárského procesu. K Senátu je tento problém vztážen nepřímou, má však dalekosáhlé konsekvence. Hlavním právo tvorným orgánem je totiž Sněmovna, a to přes ústavní zásadu „zákonodárská moc v České republice patří Parlamentu“, který je tvořen dvěma komorami (čl. 15 Ústavy). Sněmovna se obměňuje integrálně; volby přitom tvoří existenciální

²³ Sněmovní tisk 329, senátní tisk 116, posléze zákon č. 362/1999 Sb.

²⁴ Jde vlastně o úvahu příbuznou té, jež provázela projednávání novely přestupkového zákona v režimu čl. 40. Pokud Sněmovna, při vědomí dikce čl. 42 Ústavy, připojí novelu zákona o státním rozpočtu k návrhu zákona, jehož projednávání nemůže být Senát zbaven, rozšiřuje tím sama jeho působnost. To je v zásadě názor Víta SCHORMA. Viz SCHORM, V.: Bezstarostná jízda, in: Správní právo č. 2/2000.

²⁵ Usnesení Senátu č. 217 z 12. schůze dne 8. prosince 1999.

²⁶ Příležitost se naskytlá dříve než je zdrávo. Spojena s novelou zákona o mzdě byla na sklonku dubna t.r. Senátu postoupena rozsahem nepatrná novela zákona o státním rozpočtu na rok 1993 (!).

zlom mezi starým a novým sborem. Nová Sněmovna je nejen jinak složená (politické strany i konkrétní lidé), představuje ale hlavně kvalitativně odlišnou vůli voličů. Podstatný rozdíl mezi Sněmovnou a Senátem tkví právě v diskontinuitním charakteru jednoho a kontinuitním charakterem druhého tělesa (mluvívá se také o Senátu jako garantu kontinuity zákonodárného procesu²⁷).

Zásada diskontinuity je uznávána většinou odborné veřejností, ale i praxí zahraničních parlamentů (typicky britská Dolní sněmovna, kde je diskontinuita aplikována dokonce na jednotlivá zasedání během volebního období; rakouská Spolková rada ji využívá k dosažení nemnoha úspěchů ve sporech s Národní radou atd.). Naši parlamentáři začasť pokládají za užitečnější zásadu kontinuity (nepřijde nazmar žádná práce). Tento svůj názor však, s ohledem na zřejmou teoretickou nespornost citované zásady, cítí potřebu zakotvit v právní úpravě, v případě meziválečného a poválečného Československa dokonce úpravě ústavní. Nebyl-li by však zakotven opak, platila by diskontinuita.

Před naznačený problém byl Senát postaven na jaře 1998, kdy bylo zvláštním ústavním zákonem zkráceno Sněmovně volební období. Senátoři vycházeli z toho, že jde hlavně o věc Sněmovny, která ji řeší v § 121 odst. 1 svého jednacího řádu: „V novém volebním období Sněmovny nelze projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období, s výjimkou peticí a návrhů, o nichž je ústavním zákonem oprávněn po rozpuštění Sněmovny rozhodnout Senát.“ S výjimkou petic a zákonných opatření Senátu je tedy vše kryto diskontinuitou; toho se také Sněmovna po volbách v roce 1998 přidržela.

Přes jistou rezervovanost se o zásadě diskontinuity v Senátu čile diskutovalo. Převažovali její zastánci, objevily se však i hlasy opačné, příznačně argumentující „zdravým rozumem“.²⁸ Výsledkem diskuse bylo přesvědčení, že zamítne-li či vrátí-li Senát návrh zákona tak, že jej „končí“ Sněmovna již nestihne projednat, má toto rozhodnutí účinky absolutního veta.

Jde přitom vlastně o dvě situace. V první z nich ještě formálně existuje Sněmovna, jež se však již pro blízkost voleb nesejde, druhou situací je přijetí rozhodnutí Senátu až po zvolení Sněmovny nové. V prvním případě by měl být zamítnutý či vrácený návrh zákona v každém případě doručen Sněmovně, ve druhém případě to nepokládáme za nezbytné. Povaha zákonodárného procesu přece jen není věcí jediné komory a jejího jednacího řádu – Senát by se touto cestou k věci jednoznačně vyjádřil.

V roce 1998 Senát všechna usnesení doručil Sněmovně; přijal je totiž během několika dnů před volbami, t.j. ještě během volebního období Sněmovny zvolené v roce 1996 (tři zamítnuté a jeden vrácený návrh

zákona).

Diskuse z jara 1998 byla oživena o rok později, když senátní ústavní komise navrhla upravit v Ústavě tzv. částečnou diskontinuitu či „diskontinuitu s otupeným ostřím“. Zatímco v inkriminovaném období zamítnuté návrhy zákonů by byly pokládány za nepřijaté, o vrácených návrzích zákonů by mohla nově zvolená Sněmovna jednat znovu.

Připravovaný návrh tzv. stykového zákona bude v této věci Sněmovně podán ve variantách. Za možnou totiž pokládá realizaci obou zásad.

5. Mezinárodním smlouvám věnuje Senát od svého ustavení značnou pozornost. Celá řada z nich není projednávána pouze výborem pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost, ale i dalšími výbory. Od samého počátku však bylo Senátu vyrovnávat se s interpretačními obtížemi a procedurálními nejasnostmi.

Pochybnosti nevyvolává ani tak výčet mezinárodních smluv vyžadujících souhlas Parlamentu, jako spíše procedura. Ústava totiž v čl. 49 odst. 1 stanoví: „Mezinárodní smlouvy, vyžadující souhlas Parlamentu, schvaluje Parlament obdobně jako návrhy zákonů.“ Zdánlivě jasně ustanovení. Problematické je však užití analogie zakotvené slovem „obdobně“. Vládní návrh Ústavy předpokládal postup „přiměřený“ schvalování zákonů. V ČNR byl vágnější výraz připouštějící modifikace nahrazen výrazem jednoznačnějším, avšak... „Obdobně“ znamená podle Legislativních pravidel vlády, autoritativního „kodexu“ legislativní techniky, „stejně“. „Stejně“ nemůže být totéž, co „odlišně“. Lze ale vůbec aplikovat předepsanou proceduru bez odchylek?

První problém tkví v použití slov „Parlament schvaluje“ a nikoliv „Parlament projednává“. Jako by tak byl určen pouze způsob výsledného rozhodnutí. Bylo by tedy možné předložit mezinárodní smlouvu nejdříve Senátu? Zřejmě ano. Co když by však Senát, jako první v pořadí, mezinárodní smlouvu zamítl. Sněmovna by tak vůbec nedostala možnost se vyjádřit, což u návrhů zákonů nepřipadá v úvahu. Nebo by snad mezinárodní smlouva mohla být po neúspěchu v Senátu předložena opětovně Sněmovně? A hlasoval by pak znovu Senát?

Druhým problémem je odkaz na „zákony“. Přitom hned první z výčtu mezinárodních smluv, mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, se schvaluje obdobně jako ústavní zákony. Může jeden odkaz postihnout dvě odlišné situace?

Jiná pochybnost již směřuje k možným usnesením Senátu. Analogií není žádné vyloučení. Má snad ústavodárce zato, že je možné přijímat k mezinárodní smlouvě pozměňovací návrhy? Pokud ano, jde o zjevné vybočení z rámce dělby moci, neboť sjednávání a ra-

²⁷ Např. VANĚK, R.: Problematika tvorby právních předpisů, in: ŠIMÍČEK, V. (uspoř.): Aktuální problémy parlamentarismu (Brno, 1996).

²⁸ Viz SOBOTKA, P.: Zdravý rozum žádá kontinuitu, in: Senát č. 3/1998.

tifikace mezinárodních smluv je vyhrazeno exekutivě, přesněji prezidentu republiky, přičemž souhlas Parlamentu může mít podobu ano/ne. Parlament nemůže měnit sjednanou mezinárodní smlouvu, pouze brání ratifikaci smlouvy pro stát nevýhodné či nebezpečné. Nebyl-li dán souhlas k mezinárodní smlouvě, může vláda zohlednit výhrady Parlamentu a dojednat smlouvu v jiné podobě. Nemůže však před zahraničními partnery nést odpovědnost za to, že již stabilizovaný text smlouvy Parlament změnil.²⁹

Pokud si tedy ústavodárce nemyslel, že je možné přijímat pozměňovací návrhy, zakotvil jen obtížně aplikovatelné procedurální ustanovení. Existuje totiž tenze mezi „vyslovením souhlasu“ a „schvalováním“. Zde však jde o dvojí popis téhož.

V neposlední řadě má jít o souhlas Parlamentu, t.j. dvoukomorového Parlamentu. To je pokládáno za nespornou kostru citovaného ustanovení.

Výrazem naznačených pochybností je též senátní praxe. Na počátku roku 1997 bylo k několika mezinárodním smlouvám přijato usnesení vyjadřující vůli mezinárodní smlouvou se nezabývat. Velmi záhy to bylo z důvodů shora naznačených opuštěno a stabilizovala se praxe, posléze kodifikovaná v senátním návrhu novely Ústavy.³⁰ Byla opuštěna analogie se schvalováním zákonů ve prospěch analogie s vysláním ozbrojených sil do zahraničí.³¹

S tím souvisí např. nerespektování třicetidenní lhůty. Prvním případem byla Dohoda o vzájemné podpoře a ochraně investic se Svazovou republikou Jugoslávie. Předložena byla Senátu v květnu 1998, vzhledem k zhoršené mezinárodní situaci však nebyla nikdy zařazena na program jednání a dosud tedy není schválena. Další příklady pocházejí z jara tohoto roku.³²

Závažným nedostatkem je absence jednoznačné úpravy kvalifikace mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy. Nejde nám zde o rozdíly mezi smlouvami ratifikovanými před přijetím Listiny základních práv a svobod, resp. před a po účinnosti Ústavy. Jde o aktuální situaci, demonstrovanou na příkladu Evropské sociální charty. Vláda ve své předkládací zprávě kvalifikovala Chartu, ve shodě s dosavadní judikaturou Ústavního soudu a s literaturou, jako smlouvu podle

čl. 10. Kdybychom mluvili o analogii se zákony, byla by Sněmovna kvalifikací vlády vázána (tak jako je vázána kvalifikací ústavního zákona).

Jelikož v tomto případě bylo rozložení sil ve Sněmovně takové, že by zřejmě pro proceduru podle čl. 39 odst. 4 Ústavy nebyl získán dostatečný počet hlasů, ustoupil ministr práce a sociálních věcí od vládní kvalifikace. Smlouva byla Sněmovnou schválena jako obyčejná a jako taková byla postoupena Senátu. Ve výbořech Senátu a na jeho schůzi vystupovala řada senátorů, včetně pravicových, a deklarovala své přesvědčení, že jde o smlouvu podle čl. 10. Co by se však stalo, kdyby se Senát usnesl, že jde o smlouvu podle čl. 10 a jako takovou ji schválil? Nemohla by být ratifikována, neboť obě kvalifikace mají vzápětí rozdílné právní účinky. Není vůbec jasné, zda by mohla o věci Sněmovna jednat znovu a změnit své předchozí rozhodnutí. Zřejmě by bylo třeba ji předložit Parlamentu znovu. V obavě z neschválení Charty se tak Senát podrobil zjevně nesprávnému názoru Sněmovny a vyslovil s ní souhlas jako se smlouvou obyčejnou.

Kvalifikátorem jistě může být Parlament, měly by ale být propracovány dohodovací mechanismy, jejichž absence je značnou slabinou Ústavy.³³ Opak vede ke zpochybnění výhod dvoukomorového parlamentu a k dalšímu oslabení Senátu.

6. Opakovaně jsme se dotkli třicetidenní lhůty podle čl. 46 Ústavy. Dosud však jen v souvislosti s aplikovatelností příslušného ustanovení. Ústava spojuje její počátek s postoupením návrhu zákona. Senát, přidržuje se výlučně jazykového výkladu, dosud počítá třicet dnů již ode dne postoupení; přitom ale platí obecná zásada českého právního řádu (občanský zákoník, občanský soudní řád, trestní řád, správní řád) počítání lhůt od dne následujícího po dni, kdy nastala rozhodná událost.³⁴ Senát si tedy zatím již tak velmi krátkou lhůtu sám dále zkracuje. Totéž zřejmě platí pro konec lhůty. Končí-li totiž lhůta v sobotu, neděli či ve svátek, usnází se Senát ještě před jejím uplynutím. Přitom ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu by nejspíše lhůta byla zachována, byl-li by úkon učiněn den následující po sobotě, neděli či svátku (jde o lhůtu na rozhodnutí, která je takto zkracována).³⁵

²⁹ Zákaz vracet mezinárodní smlouvu s pozměňovacími návrhy vyjádřil explicitně též jednací řád Senátu.

³⁰ Čl. 49: „K ratifikaci mezinárodních smluv... je třeba souhlasu obou komor Parlamentu...“

³¹ S trochou nadsázky bychom tak snad mohli předmětné ustanovení Ústavy označit za obsoletní.

³² Úmluva o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer, dohoda s Moldávií o vzájemné ochraně a podpoře investic, Trestně právní úmluva o korupci, Evropská úmluva o odškodňování obětí násilných trestných činů, Úmluva o finančních operacích prováděných důvěrně obeznamenými osobami a Evropská úmluva o dohledu nad podmíněně odsouzenými a podmíněně propuštěnými pachateli. Předloženy byly Senátu 25. února, souhlas byl vysloven 5. dubna.

³³ Obdobné doporučení adresovala Royal Commission on the Reform of the House of Lords britskému Parlamentu. K těmž úvahám vybízel při nedávné návštěvě Senátu ředitel německé Spolkové rady prof. Oschatz.

³⁴ Viz náleží Pl. ÚS 33/97 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 9, č. 163). V obdobném duchu rovněž MIKULE, V.: K výkladu čl. 50 odst. 1 Ústavy (prezidentovo veto), in: Časopis pro právní vědu a praxi č. 4/1997.

³⁵ Vzhledem k tomu, že tímto dnem je obvykle pondělí, kdy Senát nejedná, není tento poznatek příliš praktický. Přitom sama Sněmovna lhůtu Senátu, možná z opatrnosti, zachovává. Tak u výše glosovaného zákona č. 362/1999 Sb. běžela lhůta takto: doručen byl Senátu 16. listopadu, ve Sbírce zákonů je s ohledem na uplynutí třicetidenní lhůty uveden jako „zákon ze dne 17. prosince 1999“. Lhůta tak počala plynout den po rozhodné události a dnem následujícím po uplynutí třicetidenní lhůty (t.j. 17. prosincem) se měl

Skutečným projevem dotváření Ústavy a nespornou zajímavostí je usnesení Senátu č. 316 z jeho 18. schůze. Několik slov k jeho genezi. Při projednávání návrhů zákonů postoupených Senátu Poslaneckou sněmovnou se množí případy, kdy v orgánech Senátu a dokonce již i na jeho schůzi poukazují jednotliví senátoři, resp. přítomní poslanci na rozpory mezi textem, podle jejich soudu schváleným Sněmovnou, a textem následně postoupeným Senátu. Tyto pochybnosti jsou vyvolávány množstvím pozměňovacích schvalovaných v průběhu třetího čtení, které patrně není schopna Kancelář Poslanecké sněmovny dostatečně zaznamenat. Za projev vůle Sněmovny je pak vydáváno něco, co jím není.³⁶

Stává se také nezřídka, že je návrh zákona, již projednáván Senátem, opakovaně doplňován a pozměňován formou oprav, dodávaných Kanceláři Poslanecké sněmovny.³⁷ Dochází někdy k výměně celých stran textu. Posledním případem bylo postoupení pouze části návrhu zákona o hlavním městě Praze, v němž chyběla příloha zákona, jež je jeho nedílnou součástí. Přítom návrhem zákona je pouze návrh zákona perfektní, t.j. odpovídající vůli Sněmovny.

V důsledku toho došlo nejdříve k dohodě předsedů obou komor a posléze k přijetí citovaného usnesení. Senát v souvislosti s množícími se opravami znění návrhů zákonů postupovaných Senátu konstatuje, „že za návrh zákona, se kterým Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas ve smyslu čl. 45 Ústavy, lze považovat pouze návrh zákona postoupený Senátu předsedou Poslanecké sněmovny“, přičemž „v případě postoupení opraveného znění návrhu zákona předsedou Poslanecké sněmovny počíná běžet třicetidenní lhůta podle čl. 46 odst. 1 Ústavy znovu; k běhu ústavní lhůty předchozích verzí návrhu zákona se nepřihlíží.“

7. Zvláštním rozhodováním komor Parlamentu je rozhodování podle čl. 43, resp. 39 odst. 3 Ústavy. K přijetí usnesení o vyhlášení válečného stavu (dosud nepraktikováno), o souhlasu s pobytem cizích vojsk na našem území a o vyslání ozbrojených sil mimo území ČR je třeba souhlasu obou komor (v prvním dvou případech souhlasu nadpoloviční většiny všech poslanců

a všech senátorů).

Dosavadní praxe správně spojuje oprávnění předložit návrh příslušného s vládou. Nezvykle však vykládá povahu souhlasu. Stejně jako u mezinárodních smluv je i péče o ozbrojené síly doménou exekutivy. K určitým dispozicím s ozbrojenými silami je však třeba souhlasu Parlamentu, souhlasu daného formou ano/ne.³⁸

Namísto toho chápe Parlament svou roli jako roli suveréna. Obě komory vládou předložený návrh usnesení mění (mění se velikost vojenského kontingentu, doba vyslání do zahraničí atd.) a to dokonce tak, že jsou nakonec přijímána různá usnesení. Za přijaté je pokládáno to, v čem se prolínají.

Pravidlem se rovněž stalo přijímání usnesení, jímž Parlament dává vládě paušálně souhlas k dispozicím ozbrojenými silami na dobu jednoho i více roků. Není však promyšlen kontrolní a sankční mechanismus. Vláda má např. informovat obě komory o aktivitách podléhajících paušálnímu souhlasu do konce kalendářního roku. Nyní se to ale stalo s několikaměsíčním zpožděním. Je-li informování Parlamentu podmínkou jeho souhlasu, trvá tento při jejím porušení ještě vůbec?

8. Senát se vyznačuje absencí přímých vazeb na vládu.³⁹ Vláda mu není odpovědná, Senát zásadně nejedná o státním rozpočtu ani nemá právo zřizovat vyšetřovací komise, senátoři nejsou oprávněni interpelovat vládu ani její členy atd. Přesto, nebo možná právě proto, lze vztah vlády a Senátu označit za korektní. Z celého balíku rozvíjejících se kontaktů (prostřednictvím podvýborů, veřejných slyšení apod.) se omezíme pouze na citační právo a oprávnění klást dotazy.

Senát není Ústavou zmocněn vynutit si účast členů vlády na svém jednání. Členové vlády se přitom často účastní jak jednání výborů, a někdy i komisí Senátu, byť zde se ve většině případů nechávají zastupovat svými náměstky, tak zejména schůze Senátu. Je to dáno jednak zájmem na získání co nejšířší podpory mezi senátory, tak také faktem, že členové vlády jsou pověřeni usnesením vlády, jímž se schvaluje návrh vládního návrhu zákona, aby tento návrh zákona obhajovali při projednání v Parlamentu.⁴⁰ Nikoliv tedy jen ve Sně-

zákona za schválený Parlamentem.

³⁶ Zajímavé by bylo zjištění, kolik takových pochybení se promítlo do Sbírkky zákonů v době, kdy nebyl nikdo, kdo by dílo Sněmovny pečlivě zkoumal. Údajně však i v letech 1993–1996 byly podobné výhrady vznášeny Kanceláři prezidenta republiky. Naskytá se tak otázka omezení podávání pozměňovacích návrhů, přinejmenším obligatorním projednáním pozměňovacích návrhů ve výborech (při absenci garančního výboru Sněmovny). Odvážnější by bylo omezení práva podávat pozměňovací návrhy jen na výbory, kluby nebo skupiny zákonodárců. To by však vyžadovalo zásah do Ústavy, neboť právo podávat pozměňovací návrhy je vlastně provedením práva zákonodárné iniciativy, kterou má každý poslanec.

³⁷ Rekord drží zatím návrh zákona o poskytování dotací soukromým školám s celkem třemi opravami.

³⁸ Ústavní zákon o čs. federaci mluvil o „shodných usneseních“ komor. Text tedy musel být identický, jinak souhlas nebyl dán. Méně přesná terminologie Ústavy se pak promítá např. do návrhu tzv. stykového zákona, který mluví o „souhlasných usneseních“, což je zcela zavádějící.

³⁹ Bylo by možno mluvit o vazbách nepřímých. Senát by např. mohl zejména menšinové vládě znepřijemňovat život tím, že by zamítl její návrhy zákonů. To by ovšem přepokládalo ryzí uplatňování optiky vláda-opozice, jež Senátu není zcela vlastní (není mu ani zcela cizí).

⁴⁰ Další vysvětlení nabízí senátor VYVADIL: ministři zkrátka nejsou v Senátu ohrožováni, proto sem rádi docházejí. Viz VYVADIL, J.:

movně, ale i v Senátu.

V jednom jediném případě se na schůzi Senátu člen vlády nedostavil a Senát dal jasně najevo, že to nehodlá tolerovat. Jednalo se o ministryni spravedlnosti Vlastu Parkanovou, jež se hájila právě absencí citačního práva. Zvláštním usnesením⁴¹ Senát požádal předsedu vlády Josefa Tošovského, aby zjednal nápravu, neboť „nepřítomností zástupce vlády České republiky jako předkladatele návrhu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který by objasnil stanovisko vlády k předneseným připomínkám senátorů, byla práce Senátu vážně ztížena.“ Právě tento zákon byl v 1. funkčním období jediným, k němuž Senát nepřijal žádné usnesení, neboť jeho projednávání přerušil, přičemž následně uplynula třicetidenní lhůta.

Oprávnění klást členům vlády dotazy je odlišné od práva interpelovat. Přínejmenším co do následku; se zásadní interpelací může být spojena až sankce vyslovení nedůvěry vládě. Právo interpelovat svěřuje Ústava poslancům; o dotazech se, na rozdíl od mnoha zahraničních, se nezmiňuje. Právo klást dotazy, resp. žádat informace a vysvětlení, je upraveno zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Tímto vzorem se inspiroval jednací řád Senátu a obdobné právo upravil rovněž. A to jednak jako právo senátorů, jednak jako právo orgánů Senátu. Povinnými subjekty jsou členové vlády, vedoucí správních úřadů a orgány územní samosprávy. Předmětem práva žádat informace a vysvětlení je vše, co je potřebné pro výkon funkce senátora či pro činnost orgánu Senátu.

Právě toto oprávnění, pokud jde o orgány Senátu, bylo předmětem drobné kontroverze při projednávání návrhu zákona o jednacím řádu Senátu (viz výše). V Poslanecké sněmovně někteří poslanci argumentovali „vybočením“ z ústavní koncepce Senátu, jež přece nemá k vládě žádný vztah. Relevantním by však byl vztah odpovědnosti; o ten zde ale nejde. Proto také posléze Sněmovna vůli Senátu respektovala.

Náznakem vyvíjejícího se vztahu k vládě tento nástin končíme, byť by si řada témat vyžadovala většího prostoru; další nebyla zmíněna vůbec (např. povaha pozměňovacích návrhů či vztah Senátu k soudní moci). Takto je to třeba přenechat jiné stati. Zřejmé snad

je to, že stejně jako se při studiu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod věnuje téměř větší pozornost judikatuře Evropského soudu pro lidská práva než samotnému jejímu textu, tak i při studiu Ústavy je stále větší měrou zapotřebí reflektovat praxi ústavních orgánů. Zde je toto tvrzení dokládáno příkladem Senátu, orgánu, při respektu k intenci, a tam, kde je to jen trochu možné i dikci Ústavy, dotvářejícího a zpřesňujícího řadu jejích ustanovení k vlastnímu „posílení“, pozornost by si však zasloužila i praxe Sněmovny, prezidenta republiky, vlády, Nejvyššího kontrolního úřadu, o Ústavním soudu nemluvě. Zájem teoretiků se přitom upírá povýtce k instituci poslední jmenované. Snad tak přítomný článek přispěje k rozšíření pole bádání i dalšími směry.

SUMMARY

The law-making is a process of creation the abstract and general rules of human behaviour with sanctions of the state power. The application of law, its part is also legal interpretation giving the rules a sense, transforms the abstract and general rules to the concret and individual form. This is a cause of distinction between „law in book“ and „law in action“. The legal theory speaks about the forming of the law (Fortsetzung des Rechts). To form the law is usually a task of the courts, but we can speak also about the forming of the law by the working other institutions; in this article we write about the czech Senat as regards as the Constitution.

The Senat interpreted in many interesting cases the czech Constitution and gives by this way its own part to the tension between law in book and law in action, or between the Constitution on the paper and in reality. The Constitution transforms itself.

There were cases important for the consideration of the relations between specific and common legislative process (constitutional and „organical“ acts on the one and the common acts on the other side), parliamentary process of confirmation of international treaties, legislative process on the end of the term of the House of Deputies, flowing of the time in the Constitution, the relation of the Senat to the Government etc.

Poznámky k filosofickému pojetí Senátu, in: KYSELA, J. (uspoř.): Senát v České republice – proč a jaký? (Praha, 1999). Krom toho ministři stále větší měrou zjišťují, že prostřednictvím Senátu mohou opravit řadu nedostatků vzniklých v návrhu zákona během hektického třetího čtení ve Sněmovně, případně jej přiblížit původnímu vládnímu návrhu.

⁴¹ Usnesení Senátu č. 20 z 2. schůze Senátu dne 5. března 1998.