

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

POZNÁMKA K NÁVRHU ZÁKONA O JEDNACÍM ŘÁDU SENÁTU

(SENÁTNÍ TISK Č. 1998/6)

JAN FILIP

Patří již k tradičním připomínkám k naší Ústavě, že v ní nejsou realizována ustanovení o přímé demokracii (čl. 2 odst. 2), o Nejvyšším správním soudu (čl. 91) a o státní službě (čl. 79 odst. 2). Pravidelně se však kupodivu přehlíží, že dosud stále nebylo naplněno jedno z klíčových ustanovení týkající se našeho Parlamentu, totiž čl. 40 Ústavy ČR. Podle tohoto ustanovení je nutno rovněž přijmout zákon o zásadách jednání a styku obou komor mezi sebou, jakož i navenek (dále jen „*stykový zákon*“), a dále zákon o jednacím řádu Senátu.

Jednací řád Senátu musí upravit všechny možné situace uskutečňování pravomocí Senátu (pokud je z přímo podle Ústavy neupravuje jednací řád Poslanecké sněmovny, tj. volba prezidenta a skládání slibu prezidenta), tzn.:

- a) přijímání právních předpisů, tj. ústavních zákonů a mezinárodních smluv podle čl. 10, volebních zákonů, jednacím řádu Senátu a stykového zákona, kde je vždy třeba souhlasného usnesení,
- b) totéž v případě jiných kompetencí, ke je třeba souhlasného usnesení, tj. vyhlášení válečného stavu, souhlas s pobytem cizích vojsk, souhlas s vysláním vojsk, rozhodnutí, že prezident nemůže vykonávat ze závažných důvodů svůj úřad,

- c) přijímání zákonných opatření, včetně jejich pozměňování, podpisu, publikace,
- d) postup při ústavní obžalobě prezidenta před Ústavním soudem,
- e) vyslovování souhlasu s kandidáty na soudce Ústavního soudu,
- f) vyslovování souhlasu s trestním stíháním soudců Ústavního soudu,
- g) jednání o návrzích zákonů a mezinárodních smluv, které Sněmovna postoupila Senátu, kde však není třeba jeho souhlasu,
- h) vztahy k prezidentovi, vládě a jiným státním orgánům (např. k Nejvyššímu kontrolnímu úřadu), kdy se počítá s jejich účastí na jednání Senátu a jeho orgánů,
- i) rozhodování o vnitřních záležitostech a organizaci Senátu,
- j) rozhodování v otázkách mimořádných stavů podle ústavního zákona o bezpečnosti ČR.

Tyto požadavky návrh jednacím řádu Senátu v podstatě splňuje mimo úpravy procedur podle čl. 66 Ústavy ČR a čl. 7, 8, 10 a 11 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR. To poslední však lze těžko Komisi pro přípravu jednacím řádu Senátu vytýkat, neboť v době podání návrh nebylo stále jisté zda a v jaké podobě bude tento ústavní zákon přijat.

Rozbor jednotlivých ustanovení a řešení obsažených v návrhu jednacím řádu Senátu přesahuje omezený rozsah tohoto příspěvku.¹ Chtěl bych pouze poukázat na jeden, dlouhou dobu přežívající problém našeho reglementového práva. Tímto problémem je nerespektování „*ducha*“ ústavního základu reglementového práva od roku 1920. Základním požadavkem v této oblasti je zajistit jednak autonomii a pružnost parlamentu při úpravě svých pravidel jednání,² jednak respektovat právněstátní princip spočívající ve vázannosti orgánů států zákonem při státoprávním jednání navenek vůči jedincům a ve svých vzájemných vztazích.³

Naše ústavněprávní situace byla v tomto směru od roku 1993 značně problematická. Kromě Ústavy ČR byl základním pramenem reglementového práva až do roku 1995 jednací řád ČNR z roku 1989, byť s řadou novelizací. Rok 1995 přinesl

¹ Chtěl bych v této souvislosti pouze poznamenat, že jako klíčový problém z hlediska obsahu jednacím řádu Senátu se v návrhu jeví otázka postavení tzv. nezávislých senátorů a dále senátorů, které sice kandidovala politická strana, avšak v Senátu jich nemá tolik, aby mohli vytvořit senátorský klub, dále to bude otázka funkcionářské diskontinuity (materiální a personální diskontinuita u permanentně fungujícího Senátu nepřichází do úvahy), vztahu k exekutivě.

² Pokud by tento požadavek byl respektován, neměla by Poslanecká sněmovna problém se změnou desetidenní lhůty pro projednání návrhů zákonů, které jí vrátil v červnu 1998 Senát.

³ Ani prezident republiky, ani vláda či Ústavní soud nemohou činit něčí, co jim Ústava nezakazuje. Tento princip platí pro subjekty soukromého, nikoli však veřejného práva.

změnu, když Poslanecká sněmovna přijala zákon o svém jednacím řádu (zákon č. 90/1995 Sb.), kde v § 126 stanovila, že se jeho ustanovení použije přiměřeně i pro jednání Senátu.⁴ Senát však byl ustaven až v roce 1996 a do té doby svůj vlastní jednací řád nemá.

V tomto směru učinil Senát první krok, když speciálně zřízená komise⁵ předložila návrh senátního návrhu zákona o jednacím řádu Senátu. Tento návrh však po schválení Senátem musí být předložen Poslanecké sněmovně, která v něm může provádět změny a může též zamítnout změny, které by v jí schváleném znění hodlala provést Senát. Z toho plyne, alespoň na první pohled, výrazně nerovnoprávné postavení Senátu. Ten totiž nemá obdobné postavení ve vztahu k jednacímu řádu Poslanecké sněmovny, ačkoli se jím musí na společných schůzích obou komor řídit (čl. 37 odst. 2 Ústavy ČR). Chtěl bych však upozornit na to, že tento rozpor není tak příkrý, jak se na první pohled zdá a při respektování již zmíněného „*ducha*“ Ústavy v oblasti reglementového práva by mohl být ještě menší.

Základní problém reglementového práva v ČR je totiž nerespektování čl. 40 Ústavy ČR. Pokud si jej přečteme pozorněji, zjistíme, že východiskem pro jednací řád PS (jinak pouze čl. 37 odst. 2 Ústavy) i pro jednací řád Senátu má být zvláštní stykový zákon přijatý souhlasným usnesením komor, který upraví:

- zásady jednání obou komor,
- zásady styku obou komor,
- zásady styku obou komor navenek, tj. především s orgány výkonné moci, ale i Ústavním soudem.

Jinak řečeno, ve stanovení těchto zásadních otázek jsou si obě sněmovny rovnoprávné. Bohužel, ani duch, ani litera Ústavy v tomto směru nejsou dodrženy. Návrh jednacího řádu Senátu vychází téměř zrcadlově z ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny a výrazněji se odlišuje jen tam, kde je to nutné.⁶ Roli takové vzorové a současně východiské normy však měl plnit stykový zákon. Jde

⁴ Na tomto místě není možno shrnout diskusi o ústavnosti tohoto postupu vzhledem k ustanovení čl. 106 odst. 4 Ústavy ČR, které předvíдалo formou statického (ovšem problematcky formulovaného) odkazu, že se má používat jednacího řádu ČNR.

⁵ Komise Senátu pro přípravu návrhu zákona o jednacím řádu Senátu. Na rozdíl od jednacího řádu Poslanecké sněmovny čl. 15 odst. 1 Prozatímních pravidel jednání Senátu o návrzích zákonů (usnesení Senátu č. 3/1997 ve znění usnesení č. 26/1997, č. 37/1997, č. 67/1997 a č. 132/1997) výslovně počítá s tím, že návrh zákona, který podá Senát Poslanecké sněmovně, může předložit i senátní komise.

⁶ Senát nemá řadu kompetencí Poslanecké sněmovny, na druhé straně zase odlišnosti plynou ze zvláštních kompetencí Senátu (např. podávání obžaloby prezidenta pro velezradu k Ústavnímu soudu). Je však třeba ocenit, že návrh nepřebírá všechny nepřesnosti jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Např. v § 14 odst. 2 již nehovoří o „*ústavním soudu*“, (§ 13 odst. 2 JŘPS), nýbrž „o

o letitou tradici, neboť takovýto stykový zákon mělo již Rakousko-Uhersko, odkud jsme tento institut převzali. Jednalo se tehdy o praxi, kdy základní pravidla stanovil zákon a podrobnější pravidla si stanovily autonomně obě sněmovny svým usnesením.⁷ Tím byla chráněna jejich reglementová autonomie⁸ a současně byly zákonem upraveny vztahy sněmoven navenek.

Na tuto praxi hodlala v ustanovení § 37 odst. 1 navázat Ústavní listina z roku 1920, když stanovila, že základní zásady jednání a styky obou sněmoven mezi sebou, jakož i s vládou navenek vůbec, se upravují v rámci ústavních předpisů zvláštním zákonem. Svoje vnitřní poměry měly sněmovny upravit každá svým jednacím řádem vydaným ve vlastní působnosti. Takový zákon však přijat nebyl. Jednací řády sněmoven tak byly nakonec vydány ve formě zákona, který ovšem mohl být v určitých částech měněn autonomním usnesením sněmovny.⁹ Ústavní listina tak zcela naplněna nebyla.

Na tato ustanovení z let 1867, 1873 a 1920 zřetelně navázali tvůrci Ústavy ČR v jejím čl. 40.¹⁰ Stejně jako v roce 1920 však ústavní záměr dosud realizován není. Pokud by tomu tak bylo, musel by zde být především přijat stykový zákon, k jehož přijetí je třeba souhlasu obou sněmoven. Protože má stanovit zásady jejich jednání a vzájemných styků, nepřicházela by do úvahy převaha Poslanecké sněmovny v oblasti reglementového práva. Tento raciólní záměr však nevyšel, neboť se nepodařilo zřídit Prozatímní Senát, jak to předpokládal čl. 106 odst. 2 Ústavy ČR, a Poslanecká sněmovna zatím přijala svůj jednací řád samostatně v plném rozsahu.

Tuto situaci se už jen stěží podaří vrátit zpět. Znamenalo by to přijmout

soudci Ústavního soudu“. Na druhé straně např. přebírá problematickou formulaci § 5 odst. 2 JŘPS o tom, že průkaz „*ověřuje*“ členství v Senátu, ač by mělo správně být, že je „*osvědčuje*“.

⁷ Konkrétně šlo o zákon č. 94/1873 ř.z., jenž se týče jednacího řádu rady říšské. Na něj navázala usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 2. března 1875 o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a obdobné usnesení Panské sněmovny z 25. ledna 1875. Text prvních dvou řádů je otiskněn in: Bernatzik, E.: Die sterreichischen Verfassungsgesetze. 2. vyd., Wien 1911, s. 809–839.

⁸ Ještě v roce 1861 byl jednací řád oktrojován vládou, sněmovny Říšské rady jej však nepřijaly, v praxi se jím ale fakticky řídily.

⁹ Jednalo se o zákon č. 325/1920 Sb., o jednacím řádu poslanecké sněmovny a zákon č. 326/1920 Sb., o jednacím řádu Senátu. Oba tyto zákony byly následně několikrát změněny jak zákonem, tak autonomními usneseními sněmoven.

¹⁰ Jednací řády z roku 1947, 1949, 1954, 1960 a 1964 byly určeny pro jednokomorový parlament. Jednací řád Federálního shromáždění z roku 1969 vycházel z toho, že zde bude pouze jeden zákon upravující vzájemné styky obou sněmoven a styky s vládou ČSSR a navenek, kdežto své vnitřní poměry a podrobnější pravidla svého jednání si upraví sněmovny autonomně. Fakticky však tato možnost využita nebyla, neboť Federální shromáždění pravidelně jednalo pouze cestou společných schůzí sněmoven lidu a Sněmovny národů. Obdobně Federální shromáždění podle jednacího řádu č. 56/1991 Sb.

novou kompietní úpravu reglementového práva, což je za současného stavu těžko proveditelné. Znamenalo by to zřejmě přijmout nejdříve stykový zákon, jehož obsah by plně odpovídal tomu, co žádá čl. 40 Ústavy ČR. V takovém případě by jim musela být zrušena některá ustanovení nyní platného jednacího řádu Poslanecké sněmovny, což by si zároveň vyžádalo odklad účinnosti stykového zákona do doby, než bude přijat nový jednací řád Poslanecké sněmovny.

Dalším nedostatkem stávajícího stavu je to, že zákonodárná iniciativa v oblasti reglementového práva nerespektuje autonomii sněmoven. Jednací řád Senátu může navrhnout kdokoli, stejně jako jednací řád Poslanecké sněmovny.¹¹ Z toho též plyne, že vláda se vyjadřuje k celé reglementové materii, nejen k věcem, které by podle minulé úpravy z let 1867, 1873 a 1920 upravoval zákon. Stejně tak může být takový jednací řád vetován prezidentem a podroben kontrole Ústavního soudu.¹² Komory však mají ve věci rozhodující slovo potud, že jsou rozhodujícími činiteli schválení reglementového práva. Nemůže jim být oktrojováno.

Na druhé straně je výhodou zákonné formy, že nevzniká problém s přebíráním autonomního jednacího řádu následující sněmovnou. To byl jeden z důvodů, proč v předmnichovské republice od rakouské praxe ustoupili.¹³ Nic by ovšem nebránilo tomu, aby si nově zvolená Poslanecká sněmovna na své ustavující schůzi osvojila jednací řád sněmovny předcházející. U Senátu by se pak nejednalo o žádný problém, neboť tam k takové diskontinuitě vůbec nedochází.

Senát tak pro návrh svého jednacího řádu považuje za východiskový zákon jednací řád Poslanecké sněmovny, ačkoli to výslovně z Ústavy neplyne (vztah čl. 37 odst. 2 a čl. 40 není tak určitý). Stykový zákon ve smyslu čl. 40 by měl ve skutečnosti obsahovat i obecná pravidla, která se uplatní při jednání obou komor. Ve skutečnosti je to ale tak, že návrh jednacího řádu Senátu opisuje to, co stanoví jednací řád Poslanecké sněmovny, ačkoli ten měl vycházet (být konkretizován) ze zákona o zásadách jednání obou komor, který se navíc schvaluje souhlasným usnesením obou komor.¹⁴ Jak bude nakonec tento problém vyřešen, není ještě

¹¹ Pochopitelně to platí jen právně, prakticky stěží, neboť o obsahu svých jednacích řádů s konečnou platností rozhodují pouze obě sněmovny (mimo veto prezidenta a přezkum ústavnosti Ústavním soudem).

¹² Ve státech, kde je jednací řád pouhým usnesením sněmovny nebo parlamentu, musí být orgán ústavní kontroly k přezkoumání autonomního jednacího řádu výslovně ústavou zmocněn (viz např. čl. 61 odst. 1 Ústavy Francie).

¹³ Srov. zprávu výboru pro jednací řád Národního shromáždění z roku 1920, tisk č. 2750, s. 2-3. V letech 1946 až 1969 byl však takový zákon o jednacím řádu přijat zvláště pro každé volební období.

¹⁴ Upozornění na tento problém v učebnicové literatuře (Filip, J.: Ústavní právo. II. díl, Brno 1994 a dále Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno 1997, s. 185-186) zůstalo bez odezvy. O úrovni přípravy v této části Ústavy svědčí důvodová zpráva k těmto ustanovením.

jisté. Většina výborů Senátu totiž jednání tisku č. 1998/6 přerušila s tím, že v něm bude pokračovat až se vyřeší otázka postavení nezávislých senátorů a senátorských klubů. Možná by to byla příležitost dohnat to, co se v letech 1993 až 1996 zameškalo a připravit návrh a přijmout stykový zákon.¹⁵

¹⁵ Na jeho návrhu pracuje speciální komise Poslanecké sněmovny.